

«L'aide française aux victimes du Tsunami du 26 décembre 2004»



Carte régionale des zones touchées par le tsunami
Mosaïque MODIS-Terra

DOSSIER DE PRESSE

SOMMAIRE

1. Le cadre du contrôle	3
2. L'engagement des pouvoirs publics – Les structures administratives.....	4
3. L'engagement des pouvoirs publics – Les moyens financiers	5
4. L'opération Béryx	6
5. Le compte d'emploi combiné « tsunami » des 32 organismes	7
6. Les ressources.....	8
7. Les emplois.....	9
8. L'opinion de la Cour sur les 32 organismes	10
9. Les avantages et les risques des différents modes opératoires	15
10. Les missions sur le terrain	16
11. Le rapport du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies	17

1. Le cadre du contrôle

La Cour des comptes est triplement concernée par le contrôle de l'aide apportée aux victimes du tsunami.

- La **mission spécifique de contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique**, que lui a confiée la loi du 7 août 1991, l'habilite à contrôler l'utilisation faite des dons recueillis à la suite de la catastrophe.
- En deuxième lieu, **l'examen de l'action des différents ministères** impliqués s'inscrit dans le cadre de ses missions classiques.
- Enfin, en tant que membre du comité des **commissaires aux comptes des Nations unies**, le Premier président participe, avec les deux autres commissaires, aux travaux d'audit de l'Organisation, qui portent notamment sur les recettes et les dépenses de l'ONU et de ses programmes au titre du tsunami.

La Cour a dressé en 2005 un premier état des lieux, en s'informant auprès des administrations concernées et en interrogeant 36 organismes qui avaient collecté des fonds de manière significative. Elle a présenté des premières observations dans son dernier rapport public annuel. Le contrôle des « fonds tsunami » a fait aussi l'objet, dès le second semestre 2005, d'échanges entre la Cour et les autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ainsi qu'avec la Cour des comptes européenne.

En définitive, **32 organismes ayant fait appel à la générosité publique ou ayant reçu des fonds ainsi obtenus ont été sélectionnés**. Les sommes recueillies par eux avoisinent au total 330 M€ soit les neuf dixièmes des fonds collectés en France. Les contrôles se sont déroulés entre mars et juin 2006. Les présidents ou directeurs de six organismes ont été entendus, à leur demande, par la Cour en septembre et octobre 2006.

Parallèlement, la Cour a examiné l'action des services du Premier ministre, du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur à l'occasion de la catastrophe, ainsi que l'aide de la France aux pays touchés par le tsunami gérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2. L'engagement des pouvoirs publics – Les structures administratives

Au-delà de la délégation interministérielle post-tsunami, quatre ministères ont joué un rôle particulièrement important.

Le délégué interministériel et son successeur

Le décret du 18 janvier 2005 a désigné un délégué interministériel pour assurer la coordination des actions françaises à l'égard des pays victimes du tsunami. La Délégation interministérielle comprenait outre un adjoint, médecin, relevant des services du Premier ministre, deux fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, et des représentants des ministères des finances, de la défense et de la santé. Elle s'est installée au ministère des affaires étrangères sur lequel elle s'est très largement appuyée. À la Délégation a succédé pour la seconde moitié de l'année 2005 une structure de coordination et de suivi, la Coordination post tsunami (CPT), placée auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères et confiée à l'adjoint du Délégué interministériel.

L'appréciation généralement portée sur l'intervention de la délégation puis de la coordination est extrêmement positive.

Le ministère des affaires étrangères

Le ministère des affaires étrangères est intervenu sur place grâce aux ambassades de France dans les pays touchés, et à Paris grâce aux trois directions compétentes : la délégation à l'action humanitaire (DAH) pour piloter l'urgence, la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) pour aider les ressortissants français et la direction générale pour la coopération internationale et le développement (DGCID) pour la reconstruction.

Le ministère de la défense

Le ministère de la défense a envoyé dès le 29 décembre, en Asie du Sud-Est, des éléments préparant la voie au déploiement d'importants moyens aériens maritimes et terrestres, dans le cadre de l'opération « Beryx », pilotée par la Marine (voir fiche correspondante).

Le ministère de l'intérieur

Dès le 27 décembre, le ministère de l'intérieur a engagé des moyens pour l'évaluation des besoins (mission d'évaluation de la direction de la sécurité civile à Colombo), les opérations de secours, de dégagement des accès et de sécurisation des habitations sur place (unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile de Nogent-le-Rotrou à Ampara), l'identification des personnes décédées (policiers de l'unité d'identification de la police et de la police technique et scientifique rejoignant en Thaïlande une équipe d'experts de la gendarmerie), les soins aux victimes (module de médecine d'urgence ESCRIM).

Le ministère de l'intérieur a également activé une cellule nationale de coordination pour recueillir et traiter en temps réel les données d'identification des victimes. Enfin, les services de police et de gendarmerie ont reçu instruction d'accueillir toute personne souhaitant faire une déclaration de disparition ; les informations recueillies étaient immédiatement transmises à la cellule nationale d'identification et à la cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La France a accordé aux pays touchés des prêts à taux très préférentiels (aide sans contrepartie de l'Agence française de développement à hauteur de 200 M€ aide liée de la « réserve pour pays émergents » à hauteur de 100 M€) et des remises de dettes (au-delà même des accords du Club de Paris).

3. L'engagement des pouvoirs publics – Les moyens financiers

Les fonds publics mobilisés en faveur des victimes du tsunami en 2004, 2005 et au premier semestre 2006 se sont élevés à **337 M€**, dont **23 M€** en provenance des collectivités territoriales.

17,6 M€ ont été versés par la France aux organisations internationales (Programme alimentaire mondial, UNICEF, Organisation mondiale de la santé, Bureau de coordination des affaires humanitaires, Comité international de la Croix-Rouge) en réponse à leurs appels d'urgence.

La contribution française aux dépenses communautaires est estimée à **75 M€** (16 % des 473 M€ mobilisés en 2005 et 2006).

Les réductions d'impôts liées aux sommes collectées par les 32 organismes contrôlés par la Cour peuvent être estimées à **127,5 M€**

Les dépenses effectuées par les ministères et leurs opérateurs s'élèvent à **93,9 M€**, premier semestre 2006 inclus, qui se décomposent de la façon suivante :

Délégation interministérielle post-tsunami	20,0 M€
Fonds d'urgence humanitaire	1,2 M€
Défense (surcoût opération Beryx)	9,7 M€
Prêts à taux préférentiels et coût du moratoire	60,4 M€
Fonds pour environnement mondial et agences de l'eau	2,6 M€
Total dépenses Etat	93,9 M€

En ce qui concerne plus spécifiquement les crédits gérés par la délégation interministérielle post-tsunami, la quasi-totalité avait été consommée à la fin de l'année 2005, de la façon suivante :

Subventions aux associations	10 115 275 €
Civi-Pol	2 400 000 €
Délégations aux ambassades	5 660 976 €
Transfert au MINEFI	1 500 000 €
Assistance technique Bappeda Indonésie	100 000 €
URD (évaluation)	100 000 €
Missions	81 723 €
Invitations	11 675 €
Total	19 969 649 €
Solde disponible	30 351 €

4. L'opération Béryx

Dès le 29 décembre, le ministère de la Défense a été en mesure d'envoyer en Asie du Sud-est des éléments préparant la voie au déploiement d'importants moyens aériens maritimes et terrestres, dans le cadre de l'opération « Béryx », pilotée par la Marine.

Les points d'intervention étaient très nombreux et dispersés sur une vaste aire géographique. Surtout, l'accès aux zones les plus touchées s'est révélé particulièrement difficile. La mobilisation de moyens relativement importants sous une structure de commandement interarmées particulière s'est donc imposée.

L'apport de la France a été de trois bâtiments de la marine, 15 aéronefs et 1500 hommes, au plus fort de l'opération. **Le groupement naval du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » aura été le plus important des pays européens.**

En accord avec les autorités indonésiennes, le gros de la force « Béryx » (hélicoptères, avions de transport, une section du génie, les moyens de soutien logistique, le dispositif médical) a été installé à Meulaboh avec le soutien du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » et de la frégate « Georges Leygues ». Les capacités d'emport de ces navires ont permis de disposer, dès le début de l'intervention, de matériel, de fret et de personnels immédiatement opérationnels. **Le soutien aux ONG et aux organisations internationales a été une des priorités de l'opération « Béryx ».** Les militaires français ont apporté leur concours à de nombreuses agences de l'ONU et à 46 ONG, dont 36 organisations françaises : plus de 500 tonnes de fret acheminées, dont 353 tonnes de fret humanitaire, 2 795 passagers transportés, dont 1 938 personnes travaillant pour des ONG ou des organisations internationales. Le recours aux moyens militaires s'est montré particulièrement adapté pour accéder à des zones dévastées et isolées.

Les moyens importants engagés ne l'ont été que sur une durée d'intervention volontairement limitée. L'opération Béryx s'est déroulée sur huit semaines : du 3 janvier - date des premiers déploiements - au 20 février, qui marque le début de la phase de désengagement, avec un pic d'activité entre le 23 janvier et le 9 février.

L'opération « Béryx » aura, en définitive, montré qu'en dépit d'un contexte très spécifique, le recours aux moyens militaires dans les crises humanitaires ne nécessite ni nouvelles procédures de mise en œuvre des forces ni innovation institutionnelle en matière de coordination, mais bien une claire distinction entre la phase d'urgence et celle où les moyens civils doivent prendre le relais.

5. Le compte d'emploi combiné « tsunami » des 32 organismes

(intégrant les données 2004, neutralisant les transferts entre organismes du périmètre)

RESSOURCES	Montant en €
Dons des particuliers	214 332 669
Financements entreprises	63 485 509
Financements d'autres organismes privés	10 805 838
Ss Total Ressources privées	288 624 016
Financements institutionnels France	23 042 832
Financements institutionnels européens	6 517 194
Autres financements institutionnels	594 300
Ss total Ressources institutionnelles	30 154 326
Produits financiers	2 909 350
Report ressources non utilisées	615 418
Autres	448 444
TOTAL RESSOURCES	322 751 554

EMPLOIS	Montant en €
Dépenses opérationnelles pour actions réalisées directement	42 377 948
Versements à d'autres organismes	77 489 443
Dépenses de soutien	4 087 249
Ss Total Missions sociales Tsunami	123 954 640
Frais directement liés à la collecte, y compris coût des appels	3 792 291
Frais de traitement des dons	4 252 885
Ss Total Frais de recherche des fonds Tsunami	8 045 176
Frais de fonctionnement	5 612 517
Engagements à réaliser sur ressources affectées	165 061 857
Ressources Tsunami réaffectées	19 872 388
Ressources Tsunami restituées aux donateurs	204 976
TOTAL EMPLOIS	322 751 554

6. Les ressources

Les 32 organismes ont recueilli en 2004 et 2005 pour le tsunami un montant brut cumulé de 328,12 M€ L'analyse de la répartition de ces ressources par organisme permet de faire les constats suivants :

- les dix collecteurs les plus importants (soit un tiers) ont collecté plus de 90 % des ressources totales ;
- la Croix-Rouge française représente à elle seule un tiers de la collecte totale ;
- un tiers des organismes a collecté entre 1 et 3 millions d'euros et un tiers moins de 1 million d'euros, ce qui traduit le grand éparpillement de la collecte ;
- l'écart entre la collecte la plus importante et la collecte la plus faible est considérable : rapport de 1 à 1 225.

Cinq des 32 organismes ont versé des fonds à d'autres organismes compris eux-mêmes dans les 32 ; le montant correspondant (5,4 M€) est donc à neutraliser. Le total net des ressources collectées par les 32 organismes s'élève alors à **322,75 M€**

L'origine des fonds fait apparaître une part des fonds privés de l'ordre de 90 %, ce qui traduit bien l'élan de générosité sans précédent qui s'est manifesté. Au sein de ces ressources privées, les dons des particuliers représentent 74 %, les dons des entreprises 22 % et les financements autres 4 %. L'effort des entreprises (63,49 M€) doit être souligné.

Les financements institutionnels français ne représentent que 7 % du total mais atteignent 23 M€, ce qui traduit l'effort de cofinancement consenti autant par l'État que par les collectivités territoriales et leurs établissements. Le soutien apporté par la Commission européenne au moyen de son programme d'aide humanitaire ECHO (6,5 M€, soit 2 % des ressources) constitue une donnée souvent ignorée du grand public.

La question de l'arrêt de la collecte

Compte tenu de l'ampleur des fonds réunis en un minimum de temps, quelques organismes urgentistes, frappés par la disproportion avec l'estimation des besoins, ont rapidement appelé à l'arrêt de la collecte (le mouvement a été initié par MSF le 3 janvier 2005, car la collecte internationale de l'organisme s'élevait déjà à cette date à 40 M€). D'autres, plus sensibles aux besoins de la reconstruction, ont poursuivi des appels à dons, qui insistaient pourtant principalement sur l'urgence.

Certains organismes, plus petits, moins « visibles » et plus engagés dans des actions de développement local, ont regretté qu'il ne soit pas apparu plus clairement que la décision de MSF était avant tout liée au caractère « urgentiste » et spécialisé de l'association.

7. Les emplois

Au 31 décembre 2005, les frais généraux, de collecte et de fonctionnement, représentaient globalement moins de 5 % des ressources collectées. Une partie des ressources collectées avait été réaffectée à d'autres actions ou, moins souvent, restituée aux donateurs.

Une fois les frais de collecte (8 M€), les frais de fonctionnement (5,6 M€) ainsi que les sommes désaffectées (19,9 M€) ou restituées (0,2 M€) déduits des sommes réunies par les organismes (322,7 M€), les ressources dont ils disposaient théoriquement pour réaliser des actions en faveur des victimes du tsunami s'élevaient à environ 289 M€

Les ressources non utilisées au 31 décembre 2005

Les délais nécessaires au montage de projets de réhabilitation ou de reconstruction ont fait que les sommes non dépensées au 31 décembre 2005 représentaient, pour l'ensemble des 32 organismes contrôlés par la Cour, 50,3 % des ressources brutes et 51,1 % des ressources nettes (diminuées des versements entre organismes du champ).

Mais si l'on se limite aux plus gros collecteurs et si l'on ne tient compte ni du Comité français pour l'UNICEF – qui a transféré immédiatement au siège de l'Organisation les sommes qu'il a reçues – ni de la Fondation de France – qui, dès qu'elle a pris la décision de soutenir un projet, impute en missions sociales l'intégralité de la subvention allouée à l'opérateur - la part des ressources non utilisées au 31 décembre 2005 est de **66,5 %**, comme le montre le tableau ci-après :

Organisme	Total ressources (en €)	Fonds non utilisés (en €)	Part non utilisée (en %)
Croix-Rouge française	115 778 000	98 436 000	85,02
<i>UNICEF</i>	<i>57 482 301</i>	<i>104 922</i>	<i>0,18</i>
Secours Catholique	36 472 698	29 183 439	80,01
<i>Fondation de France</i>	<i>20 682 986</i>	<i>4 832 752</i>	<i>23,37</i>
Secours populaire français	14 508 053	8 868 278	61,13
Action contre la faim	14 357 002	4 639 100	32,31
MSF	13 168 879	0	0,00
Médecins du monde	11 486 787	938 246	8,17
Handicap International	10 062 959	4 394 404	43,67
Solidarités	6 250 493	2 011 100	32,18
CCFD	2 832 389	1 090 614	38,51
Total hors UNICEF/FDF	224 917 260	149 561 181	66,50

Il faut signaler que les écarts sont très importants d'une association à l'autre et que bon nombre des organismes ont déjà engagé des projets de moyen ou long terme à la hauteur des ressources qui restent disponibles, même si la dépense prévue ne figure pas encore dans les comptes au titre des « missions sociales ».

Les risques associés à des calendriers prévisionnels pour l'emploi des fonds qui s'étalent sur quatre à cinq ans ne peuvent être écartés.

8. L'opinion de la Cour sur les 32 organismes

La mission de la Cour est de « vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Son appréciation finale sur chacun a été la suivante, étant souligné qu'elle ne porte pas sur l'ensemble des opérations conduites par les 32 organismes contrôlés dans l'ensemble de leurs domaines d'intervention, mais sur ce que la Cour a constaté en vérifiant leurs comptes d'emploi « tsunami » pour les années 2004 et 2005, les seuls qui aient été arrêtés à ce jour :

I. Action contre la faim

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des actions exécutées ou engagées par Action contre la faim aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami.

II. Aide et action

Les sommes imputées en 2005 en missions sociales ont été consacrées à différents programmes en faveur des victimes du tsunami, conduits dans les zones touchées par le tsunami. Même si ces programmes ne sont pas au bénéfice exclusif des enfants, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés par Aide et Action est conforme à l'objectif poursuivi par l'appel à la générosité publique.

Compte tenu de la part que représentent les ressources non utilisées (53 % de la totalité des ressources au 31/12/05) et des ressources encore à percevoir, la Cour recommande de tenir le donateur précisément informé de l'utilisation des fonds, et de le consulter si une réaffectation devait être envisagée.

III. Aide médicale internationale

Sous les réserves qu'appellent le caractère seulement déclaratif des dépenses et les risques que crée la confusion des fonctions d'engagement et de paiement des dépenses, la Cour constate que l'emploi des fonds a été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Elle recommande à l'association Aide médicale internationale d'améliorer la procédure d'engagement et de suivi des dépenses.

IV. Architectes de l'urgence

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des programmes engagés par Architectes de l'urgence à la destination des ressources recueillies pour le tsunami.

V. Bureau international catholique de l'enfance (BICE)

Les dépenses figurant au compte d'emploi 2005 sont parfaitement conformes aux objectifs poursuivis par la campagne d'appel à dons. Les dépenses prévues jusqu'en 2009 pour le programme « 10 villages côtiers du sud-est de l'Inde » le sont aussi. On peut considérer que les dépenses prévues à compter de 2007 pour les deux autres programmes (bidonvilles de Pondichéry et Népal) sont conformes à l'intention du donateur, réorientée par l'information qui lui a été donnée dans l'encart de mai 2006 lui ouvrant aussi la possibilité de s'opposer à la réaffectation de son don.

VI. Care France

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés par CARE France est conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Elle lui recommande toutefois de revoir sa méthode de comptabilisation de l'emploi des fonds collectés.

VII. Centre français de protection de l'enfance (CFPE)

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les fonds qui ont été employés l'ont été conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ou fixés dans les conventions passées avec les bailleurs. Elle s'interroge néanmoins sur l'emploi qui sera fait des fonds issus de la générosité publique qui n'étaient pas utilisés au 30 juin 2006 et recommande de tenir le donateur précisément informé de l'utilisation de ses dons.

VIII. Collectif Asie – Enfants isolés

Au total, le collectif Asie Enfants isolés a apporté une contribution originale en matière d'aide humanitaire. La coordination d'intervenants d'origine, d'expérience et de taille diversifiées a permis le financement de 23 projets (dont 3 restent à finaliser). Son intervention a donné aux projets retenus une crédibilité qui a permis aux associations porteuses de se prévaloir auprès d'autres financeurs d'une sorte de « label de qualité ».

La Cour constate toutefois qu'une partie de l'emploi des fonds, de l'ordre de 10 % au cours de l'exercice 2005, n'a pas été utilisée conformément à l'objet de l'appel à dons, le collectif n'ayant pas jugé utile de consulter préalablement ses donateurs sur l'élargissement de la notion d'« enfants isolés » qui fondait l'appel à la générosité publique.

IX. Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds par le CCFD est conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

X. Croix-Rouge française

Les actions engagées et réalisées au 30 juin 2006 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. La Cour, marque toutefois sa préoccupation devant le taux des ressources non utilisées (85 % au 31/12/05). Elle recommande à la Croix-Rouge française de poursuivre résolument le processus d'emploi de ces ressources au bénéfice des victimes du tsunami ou de consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation vers des programmes insuffisamment dotés.

XI. Électriciens sans frontières

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des emplois aux objectifs de l'appel à la générosité publique.

XII. Enfants du monde – Droits de l'Homme

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des emplois aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique, et plus globalement la conformité des programmes engagés par Enfants du Monde – Droits de l'Homme à la destination des ressources recueillies après le tsunami.

XIII. Fondation de France

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des actions exécutées ou engagées par la Fondation de France aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami.

XIV. Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France

La Cour relève que la Fondation a consacré aux emplois en faveur des victimes du tsunami le quart et non, comme initialement annoncé, la moitié du produit de la campagne « pièces jaunes »

2005. Sous cette réserve, elle constate que l'emploi des fonds a été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

XV. Handicap International

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les dépenses engagées par l'association Handicap International ont été conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami.

XVI. La Chaîne de l'espoir

La Cour constate que l'emploi des fonds a été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

XVII. Médecins du monde

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les actions exécutées ou engagées par l'association au titre du tsunami n'ont été que partiellement conformes aux objectifs énoncés par l'appel à la générosité publique.

En janvier 2005 en effet, l'association n'a pas affecté au tsunami les fonds reçus après les publipostages, en dépit de la clarté du message qu'ils contenaient. Par la suite toutefois, elle a retenu une procédure transparente pour d'autres réaffectations.

La Cour, qui avait déjà souligné la nécessité d'explicitier cette pratique, recommande à l'association qui a fait preuve sur le terrain de rapidité et d'efficacité dans ses interventions, d'informer clairement les donateurs et de rechercher leur accord avant de procéder aux réaffectations qui lui paraîtraient nécessaires.

XVIII. Médecins sans frontières

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que les dépenses engagées par l'association Médecins sans frontières ont été conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami.

XIX. Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des dépenses engagées par les OHFOM aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Elle recommande à l'association de dissocier systématiquement les fonctions d'engagement et de décaissement car leur concentration entre les mains d'une même personne est un facteur de risques, malgré le suivi et les contrôles effectués par le siège.

XX. Partage

La Cour constate que l'emploi des fonds a été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, mais elle recommande à l'association Partage de poursuivre l'amélioration du suivi budgétaire de l'usage effectif de ses fonds et d'informer ses donateurs de la contribution qu'elle prélève systématiquement en faveur de la Décennie pour la paix.

XXI. Pompiers sans frontières

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'association Pompiers sans frontières a conduit plusieurs actions d'urgence conformes à l'appel à la générosité publique mais que, d'une part, elle a procédé à une réaffectation contestable de 24 % des dons reçus et que, d'autre part, elle a engagé une action de développement qui s'éloigne des objectifs poursuivis par l'appel aux dons.

XXII. Première Urgence

À l'issue de son contrôle, la Cour émet un jugement positif sur la conduite des programmes engagés par Première Urgence au moyen des ressources collectées.

XXIII. Secouristes sans frontières

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés n'a pas été conforme, pour deux des actions conduites, aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique.

XXIV. Secours Catholique – Caritas France

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés auprès du public par le Secours catholique après le tsunami est conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, sous la réserve toutefois qu'ont été financés des projets qui n'avaient pas de rapport direct avec les conséquences de la catastrophe, relatifs notamment à la construction de bureaux éloignés des régions dévastées au Sri Lanka.

La Cour, marque sa préoccupation devant le taux des ressources non utilisées (80 % au 31/12/05). Elle recommande au Secours catholique de poursuivre résolument le processus d'emploi de ces ressources au bénéfice des victimes du tsunami ou de consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation vers des programmes insuffisamment dotés.

Enfin, la Cour recommande au Secours catholique d'informer avec précision les donateurs des financements qu'il alloue pour l'animation et la coordination du réseau Caritas et pour le soutien des partenaires locaux. Elle souligne aussi que les évaluations externes des programmes doivent être conduites dans les délais et, en tout état de cause, avant la reconduction de ces programmes.

XXV. Secours islamique français

À l'issue et dans les limites de son contrôle, la Cour constate que le Secours islamique français a fait des fonds collectés un emploi conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Elle lui recommande de se doter des moyens de suivre les fonds collectés jusqu'à leur utilisation et de contrôler leur emploi sur le fondement de pièces justificatives.

XXVI. Secours populaire français (Union nationale)

Sous la réserve qu'elle n'a pu disposer que de comptes provisoires, dans l'attente des comptes définitifs soumis à l'assemblée générale de l'Union du Secours populaire français fin octobre 2006, la Cour estime que les actions engagées ou réalisées sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

XXVII. Solidarité Laïque

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés par Solidarité Laïque est conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Elle recommande à l'association de poursuivre son effort pour établir des conventions afin de mettre en œuvre des projets d'utilisation des fonds restant à affecter, ou d'envisager une réaffectation des sommes disponibles vers des projets alternatifs en accord avec les donateurs.

XXVIII. Solidarités – Aide humanitaire d'urgence

À l'issue de son contrôle, la Cour constate que l'emploi des fonds collectés par l'association Solidarités – Aide humanitaire d'urgence au titre du tsunami a été conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

XXIX. SOS Villages d'enfants

À l'issue de son contrôle du compte d'emploi « tsunami » de SOS Villages d'enfants, la Cour constate la conformité des emplois aux objectifs de l'appel à la générosité publique.

XXX. Télécoms sans frontières

À l'issue de son contrôle, la Cour constate la conformité des programmes conduits par Télécoms sans frontières à la destination des ressources recueillies après le tsunami.

XXXI. Un Enfant par la main

À l'issue de son contrôle du compte d'emploi d'Un Enfant par la main, la Cour n'est pas en mesure de constater, sauf en matière de parrainages, la conformité des emplois aux objectifs définis par l'appel à la générosité publique au titre du tsunami.

Elle recommande à l'association de préciser les procédures organisant ses relations avec le siège de l'organisation internationale et avec les bureaux nationaux opérateurs locaux.

XXXII. UNICEF (Comité français)

La Cour constate que l'emploi des fonds a été conforme à l'objet de l'appel à la générosité publique.

9. Les avantages et les risques des différents modes opératoires

Différents modes opératoires sont mis en œuvre par les organismes contrôlés.

Une première distinction est à faire entre ceux qui réalisent eux-mêmes les actions et ceux qui n'agissent pas directement mais par le biais d'autres structures. Sur les 32 organismes, 16 sont des opérateurs directs, 12 ne le sont pas et 4 se rattachent à l'une et l'autre catégorie.

Les organismes qui n'agissent pas directement sur le terrain se répartissent eux-mêmes en trois sous-catégories :

- les organismes qui interviennent par l'intermédiaire d'autres organismes français, vis-à-vis desquels ils sont redistributeurs ;
- ceux qui interviennent grâce à des partenaires locaux dont ils financent les projets ;
- ceux qui interviennent par le réseau auquel ils appartiennent.

Certains des 32 organismes relèvent d'une seule famille, d'autres de plusieurs.

Le tableau qui suit présente de manière synthétique les avantages et les risques des quatre modes opératoires étudiés en ce qui concerne la conduite des projets, leur suivi et leur évaluation.

	Avantages	Risques
Opérateurs directs	<ul style="list-style-type: none"> - liberté de choix des projets - prise directe sur les actions réalisées - suivi et évaluation de proximité 	<ul style="list-style-type: none"> - absence d'expérience de l'action humanitaire - manque de moyens et d'expertise - connaissance insuffisante des zones d'intervention
Redistributeurs	<ul style="list-style-type: none"> - encouragement à la diversité de l'action humanitaire - liberté de choix des projets - variété des domaines d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation
Financeurs de partenaires	<ul style="list-style-type: none"> - bonne connaissance du terrain et des bénéficiaires - sélectivité de l'aide - liberté de choix des projets 	<ul style="list-style-type: none"> - contraintes éventuelles pour le choix des partenaires - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation
Membres d'un réseau	<ul style="list-style-type: none"> - connaissance du terrain - expérience de l'action humanitaire - force logistique 	<ul style="list-style-type: none"> - implication faible dans le choix des projets - surcoût (frais de structure) - difficulté éventuelle à négocier suivi et évaluation, donc à rendre compte au donateur

10. Les missions sur le terrain

Tant les règles générales de procédure de la Cour des comptes que les règles particulières concernant le contrôle des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique prévoient que « les rapporteurs procèdent à toutes investigations utiles sur pièces et sur place » (code des juridictions financières).

Les rapporteurs chargés de contrôler les comptes d'emploi des 32 organismes caritatifs retenus se sont donc rendus à différentes reprises dans les locaux des organismes.

En outre, des missions de terrain ont en outre été effectuées dans les pays et les zones frappés par le tsunami.

Une conférence internationale sur « la promotion de la transparence financière dans la gestion des fonds se rapportant au Tsunami, aux conflits et autres désastres », réunie à Jakarta en avril 2005, avait notamment recommandé aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques de rechercher des formules de contrôles conjoints des fonds Tsunami par les institutions des pays donateurs et des pays de la région. En application de cette recommandation, qu'il avait proposée, le Premier président de la Cour des comptes a signé des mémorandums d'accord avec le président du Comité supérieur d'audit de la République d'Indonésie et avec les auditeurs généraux des Maldives, du Sri Lanka et de Thaïlande, qui n'ont pas dans le domaine de la générosité publique de compétence directe comparable à celle que la loi du 7 août 1991 reconnaît à la Cour.

Des missions ont été effectuées en avril et mai 2006 en Indonésie (Jakarta, Banda Aceh et Calang), au Sri Lanka (Colombo, Matara, Galle et Hambantota) et en Thaïlande (Bangkok, Koh Lantah, Kuraburi et Phuket). Les vérifications ont ainsi pu être poursuivies auprès des antennes des organismes français contrôlés (six en Indonésie, neuf au Sri Lanka, cinq en Thaïlande) et sur les sites où ils sont intervenus. Elles ont permis aussi de rencontrer, par l'intermédiaire des ambassades de France, les autorités nationales chargées de coordonner les opérations d'aide aux populations frappées par le tsunami.

Grâce aux mémorandums d'accord, **ces missions ont été conduites conjointement par les magistrats et rapporteurs de la Cour¹ et les auditeurs de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays concerné**, qui ont fait bénéficier les premiers de leur connaissance de la langue, du terrain et des institutions ainsi que de leur expertise professionnelle.

¹ Une des missions a été faite avec le concours d'une magistrate d'une chambre régionale des comptes.

11. Le rapport du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies

La Cour des Comptes et l'ONU

Le Premier président de la Cour des Comptes a été élu membre du Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU par l'Assemblée Générale en 2001. Son mandat court jusqu'en 2010 ; il partage la responsabilité du contrôle des comptes et de la gestion de l'ONU, ainsi que de ses fonds et programmes, avec ses homologues d'Afrique du Sud et des Philippines. M. Philippe Séguin présidera le Comité pour deux ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

Par ailleurs, cinq autres Institutions Supérieures de Contrôle (Allemagne, Canada, Grande-Bretagne, Inde et Suisse) sont commissaires aux comptes des Agences Spécialisées de l'ONU. L'ensemble des huit commissaires aux comptes du système ONU compose le « Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, des Agences Spécialisées et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique ».

Le contrôle des activités de l'ONU à la suite du tsunami

Lorsque le tsunami de l'Océan Indien est intervenu, la Cour était responsable du contrôle de trois organismes particulièrement mobilisés par la catastrophe : le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires de l'ONU (BCAH) et le Haut-Commissariat de l'ONU aux Réfugiés (HCR). A la suggestion de la Cour, le Panel a décidé en décembre 2005 de coordonner ses activités de contrôle en lien avec le tsunami. La Cour des comptes a été chargée de la coordination générale du projet qui a abouti à l'adoption par le Groupe des vérificateurs externes de l'ONU du rapport présenté aujourd'hui.

L'adoption de ce rapport, co-signé par tous les commissaires aux comptes de l'ONU, est une première dans l'histoire du système – traditionnellement, chaque commissaire aux comptes procédait aux diligences qu'il jugeait utile sans confronter ses observations à celles de ses homologues. La Cour se félicite du succès de cette initiative qui répond à trois objectifs:

- renforcer la transparence au sein des Nations Unies, ainsi que de ses fonds, programmes et agences spécialisées ;
- identifier des problèmes récurrents ou des progrès à effectuer qui pourraient exiger une action commune de la part de ces organismes ;
- faire la démonstration concrète des avantages d'une démarche coordonnée de vérification externe au sein des Nations Unies.

Les six principales conclusions du rapport

Quatorze Agences, Fonds et Programmes des Nations Unies ont reçu 1,37 milliards de dollars des États-Unis pour intervenir à la suite du tsunami au cours de la première année après la catastrophe. Près de la moitié des fonds (45,6 %) ont été dépensés avant la fin 2005 et on peut estimer le taux de consommation à fin 2006 à près de 60 %.

Bien que la réponse à l'urgence des Nations Unies et de ses Fonds, Programmes et Agences ait été globalement efficace, nos contrôles ont mis en évidence d'importantes lacunes relatives à la coordination entre ces entités, qui appartiennent pourtant à la même famille. Le Groupe des vérificateurs externes a porté les points suivants à l'attention du Secrétaire Général de l'ONU et de ses homologues du système ONU :

1. Absence d'une procédure fiable pour le suivi global des flux financiers ;
2. Lacunes dans l'élaboration coordonnée de plans d'intervention et de préparation aux situations d'urgence ;
3. Pas de méthode commune d'évaluation des besoins en cas d'urgence ;
4. Absence d'un fichier consolidé du personnel pouvant être mobilisé pour faire face aux situations d'urgence ;
5. Mauvaise gestion de la coordination pendant la transition entre les secours d'urgence et la reconstruction ;
6. Absence d'une stratégie commune de lutte contre la fraude et la corruption.

Sur tous ces points, le Groupe des vérificateurs externes a émis des recommandations - leur mise en œuvre sera suivie attentivement au cours des mois qui viennent.

Quelques morceaux choisis des observations de la Cour des comptes

L'intégralité des observations de la Cour des comptes sur le tsunami figurent en annexe du rapport du Groupe des vérificateurs externes de l'ONU, pages 17 à 46 et 57 à 62. Le tableau ci-dessous souligne quelques observations significatives.

<i>Organisation</i>	<i>Sujet abordé</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires de l'ONU (BCAH)	Difficultés de la coordination en matière de logement temporaire (Indonésie) et de moyens de subsistance (Sri Lanka)	99-112	29-32
Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)	Importance des fonds reçus et conséquences sur leur utilisation	116-121 135-147	33-34 37-40
	Gestion des projets de construction d'écoles et de dispensaires	164-167	43-44
	Efficacité globale de l'intervention	172-174	45-46
Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR)	Déploiement des secours et difficultés de la gestion des achats et des stocks en situation d'urgence.	242-250	61-62