

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Janvier 2007

L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Les ressources	7
L'élan du public	7
Les ressources disponibles des 32 organismes contrôlés	8
La mobilisation des pouvoirs publics	9
2 L'emploi des fonds	11
La phase d'urgence : objectifs atteints	11
Les phases réhabilitation et reconstruction : des difficultés prévisibles	12
Les ressources inemployées au 31 décembre 2006	12
Des recommandations pour une meilleure réaction des administrations à une situation de crise	16
3 Les enseignements pour l'action des pouvoirs publics	17
4 Quelques enseignements pour l'action des organismes caritatifs	17
L'adaptation des modes opératoires	18
Le nécessaire développement des contrôles	18
Des recommandations pour une plus grande transparence des comptes d'emploi	19
Conclusion	21
Annexes	22

Présentation

La Cour des comptes est concernée par le contrôle de l'aide apportée aux victimes du "tsunami" à un triple titre. L'examen de l'action des différents ministères impliqués, notamment des ministères des affaires étrangères, de la défense et des finances est une de ses missions originelles. Le 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 qui a été faite par ces organismes des dons recueillis à la suite de la catastrophe de l'Océan Indien. 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 des services, fonds et programmes de l'ONU.

Après un premier état des lieux publié dans son rapport public annuel 2005, la Cour rend publics trois rapports consacrés au "tsunami" :

- le premier auquel est consacrée la présente synthèse présente son analyse des actions de l'Etat et des 32 organismes qu'elle a contrôlés ;*
- le deuxième expose, organisme par organisme, ses observations sur les 32 comptes d'emploi "tsunami" ;*
- le troisième est le rapport à l'Assemblée générale de l'ONU du groupe des vérificateurs externes des Nations unies sur l'intervention des Fonds, Programmes et Agences spécialisées, publié en décembre 2006. ■*

Cour des comptes

1 Les ressources

L'élan du public

Les images du tsunami, très vite relayées par les médias, ont provoqué un élan de générosité sans précédent de la part du public, mais aussi des entreprises et d'autres partenaires privés. Quelques organismes urgentistes, frappés par la disproportion de ces ressources avec l'estimation des besoins, ont rapidement appelé à l'arrêt de la collecte. D'autres, plus sensibles aux besoins de la reconstruction, ont poursuivi des appels à dons, qui insistaient pourtant principalement sur l'urgence.

Les modes de collecte ont été marqués par quelques particularités : mobilisation des médias et des entreprises, importance des dons spontanés, utilisation d'Internet, multiplication d'initiatives diverses, recours à des moyens de paiement inhabituels (dons en ligne, SMS). Ces originalités ont toutes contribué à amplifier le mouvement de générosité.

Les sommes collectées par les 32 organismes contrôlés par la Cour ont atteint très vite un niveau très élevé : le montant net cumulé est de 288,6 M€.

Les dix collecteurs les plus importants (soit un tiers) ont collecté plus de 90 % des ressources totales et la Croix-Rouge française représente à elle seule un tiers de la collecte totale ; l'écart entre la collecte la plus importante et la collecte la plus faible est considérable : rapport est de 1 à 1 225. 2 % des ressources proviennent du programme européen ECHO.

Ces ressources ont entraîné une dépense fiscale totale de 127,5 M€, dont 120 M€ pour les particuliers et 7,5 M€ pour les entreprises.

Les ressources disponibles des 32 organismes contrôlés

Une fois déduits les frais de collecte (8 M€), les frais de fonctionnement (5,6 M€) ainsi que les sommes réaffectées (19,9 M€) ou restituées (0,2 M€), les sommes dont les 32 organismes disposaient à la fin de l'année 2005 pour réaliser des actions en faveur des victimes du tsunami s'élevaient à environ 289 M€.

Les ressources

Les frais généraux, de collecte et de fonctionnement, représentent globalement moins de 5 % des ressources collectées. Certains organismes n'ont pas fait apparaître de frais d'appel à la générosité publique et de frais de fonctionnement, les pratiques des 32 organismes ayant été à cet égard très diverses.

Une partie des ressources collectées par les organismes a été réaffectée à d'autres actions ou, moins souvent, restituée aux donateurs. Au 31 décembre 2005, onze organismes avaient réorienté près de 20 M€ vers d'autres projets et d'autres causes. Les réaffectations importantes sont surtout le fait des associations spécialistes (médicales par exemple). Toutes celles qui se qualifient de "généralistes"

trouvent plus facilement à employer des fonds excédentaires.

La volonté du donateur devant être respectée, les réaffectations supposent un accord de ce dernier. Quelques organismes, pour éviter d'avoir à consulter un trop grand nombre de donateurs, se sont adressés exclusivement aux entreprises. Ceux qui se sont adressés à leurs donateurs particuliers ont communiqué, d'une part, sur les utilisations réelles et les besoins des zones touchées, d'autre part, sur leur politique d'intervention. Les réponses ont rarement été négatives. Quatre organismes ont remboursé des donateurs qui ne souhaitaient pas voir leur don réaffecté.

Ressources disponibles des 32 organismes faisant appel à la générosité publique contrôlés par la Cour (en M€)

Particulier	214,3
Entreprises	63,5
Autres personnes privées	10,8
Total ressources générosité publique	288,6
Ressources diverses : Etat, collectivités territoriales, Union européennes, fonds propres	34,1

La mobilisation des pouvoirs publics

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. Figurent dans ce montant, 17,6 M€ versés par la France aux organisations internationales en réponse à leurs appels d'urgence et 75 M€ représentant la contribution française aux dépenses communautaires de l'Office d'aide

humanitaire de la Commission européenne (ECHO).

La réaction des administrations concernées a été quasi-immédiate. La délégation interministérielle post tsunami (DIPT) placée auprès du Premier ministre a été créée dès le 18 janvier 2005 pour assurer la coordination des actions françaises alors que s'amorçait la phase d'évaluation des dégâts et des besoins.

Dépenses des ministères et de leurs opérateurs à la fin du premier semestre 2006 (en M€)

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

2 L'emploi des fonds

La Cour a établi le bilan des 18 premiers mois après la catastrophe.

La phase d'urgence : objectifs atteints

Les actions d'urgence ont mobilisé une faible part (21 M€) des sommes collectées.

Les organismes, en particulier les urgentistes et les associations membres de grands réseaux internationaux, sont intervenus sur place principalement en Indonésie et au Sri Lanka, très peu de jours après le début de la catastrophe, et ont procédé à des opérations d'urgence, dans des domaines aussi variés que les premiers secours, le déblaiement des débris et le dégagement des corps, la distribution de biens de première nécessité, le rétablissement de l'accès à l'eau et à la santé ou la mise en place d'un hébergement temporaire. Des associations spécialisées dans des domaines techniques sont aussi intervenues dès l'annonce de la catastrophe. L'appréciation générale est que les réponses élaborées en urgence ont été le plus souvent bien adaptées au terrain. Il n'y a pas eu de décalage

majeur entre le diagnostic initial et les besoins réels, dans cette phase d'urgence. Le seul fait notable a été la surestimation du nombre de blessés.

L'engagement fort et rapide des pouvoirs publics, en particulier du ministère de la défense, a été déterminant pour cette phase : il était indispensable pour atteindre les sites les plus affectés.

L'opération Beryx du ministère de la défense, précédée de l'envoi d'éléments préparant la voie au déploiement d'importants moyens aériens, maritimes et terrestres s'est déroulée sur huit semaines, du 3 janvier au 20 février 2005. Le ministère des affaires étrangères a assuré l'affrètement d'avions, la mise à disposition de stocks et le préfinancement d'opérations immédiatement nécessaires (détachements de sécurité civile, éléments de reconnaissance et d'évaluation, pompiers, spécialistes de l'identification, équipes médicales pour des tâches de première urgence et d'assistance médicale immédiate, stocks et rations humanitaires, envoi de l'hôpital de campagne ESCRIM).

Les phases réhabilitation et reconstruction : des difficultés prévisibles

Les sommes mobilisables allaient bien au-delà des besoins de la phase d'urgence ; les projets dits de reconstruction/développement ont donc pris une place essentielle dans la phase post tsunami.

Les organismes se sont heurtés sur place à des difficultés multiples, contraintes administratives, insuffisance des capacités financières et techniques pour la maintenance et l'utilisation des équipements, excès de l'offre entraînant des délais supplémentaires, incompatibles avec l'utilisation rapide des fonds recueillis.

Ainsi, les programmes "eau et assainissement" (37 % des dépenses de reconstruction) se heurtent au problème de l'entretien des installations, qui est d'un coût difficilement supportable pour des populations économiquement fragilisées et qui nécessite du personnel formé.

La construction d'habitations privées (près de 40 % des dépenses hors urgence et principale destination des dons français) se heurte à de nombreuses difficultés : complications administratives, difficulté d'établir les droits de propriété, forte hausse des coûts de construction, pression

foncière, surenchère entre ONG entraînant un excès de l'offre dans certaines zones. Pour éviter une dégradation rapide des maisons, certains organismes incitent à la création de fonds communautaires.

Pour les projets de santé (8 % des programmes en cours) la coordination avec les autorités des pays bénéficiaires est cruciale mais l'excès d'offre a pu parfois conduire à des demandes déraisonnables. Malgré des efforts de formation des futurs utilisateurs, des appareils médicaux restent peu utilisés par manque de personnel compétent.

Plus du quart des actions financées par les dons français se rapportent à l'enfance et au scolaire. Mais, comme en matière médicale, la construction d'établissements neufs ne suffit pas à garantir leur fonctionnement durable.

Enfin, 12 % des actions se rapportent à la relance des activités économiques. Mais l'excès d'offre et la volonté d'aller vite ont pu conduire à des redondances ; le cas emblématique est celui des bateaux de pêche.

Les ressources inemployées au 31 décembre 2005

Pour l'ensemble des 32 organismes contrôlés par la Cour, les ressources restant à utiliser au 31 décembre 2005, une fois déduits les frais de collecte et de fonctionnement, les missions sociales et

L'emploi des fonds

les éventuelles réaffectations ou restitutions - correspondent à 50,3 % des ressources brutes et 51,1 % des ressources nettes, diminuées des versements entre organismes du champ.

Pour les 9 plus gros collecteurs la part des ressources non utilisées au 31 décembre 2005 est de 66,5 %, comme le montre le tableau ci-après.

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

Le comité français pour l'UNICEF transfère immédiatement au siège de l'Organisation les sommes qu'il a reçues et la Fondation de France impute en missions sociales l'intégralité de la subvention allouée à l'opérateur dès qu'elle a pris la décision de soutenir un projet.

L'emploi des fonds

Des informations données à la Cour par les huit organismes disposant de ressources non utilisées au 31 décembre 2005 sur l'évolution de leurs fonds non utilisés au cours du premier semestre 2006, il ressort qu'un seul d'entre eux aura mené l'intégralité de ses projets tsunami à leur terme avant la fin de l'année 2006. Deux auront achevé avant la fin 2007, deux autres avant la fin 2008. Les trois autres réexamineront l'éventualité de réaffecter les fonds fin 2009 (Secours populaire), fin 2010 (Secours Catholique) ou quand les besoins des zones tsunami seront satisfaits (Croix-Rouge française).

L'examen des actions conduit la Cour à la conclusion suivante : les organismes ont peu dépensé pendant la phase d'urgence, ils ont rencontré par la suite de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre leurs projets de réhabilitation ou de reconstruction. Il n'est donc pas illogique que, compte tenu du caractère exceptionnel des ressources dont ils disposaient pour les actions "tsunami", une partie significative des fonds apparaisse dans les comptes d'emploi au 31 décembre 2005 comme "restant à utiliser".

Le problème rencontré globalement par les ONG n'a pas été un problème de

financement de projets, mais un problème d'utilisation de ressources abondantes, voire trop abondantes. Se sentant contraintes d'employer les fonds collectés pour les victimes du tsunami, confrontées aux réponses déjà apportées par d'autres, les associations ont parfois modifié leurs objectifs initiaux présentés lors des campagnes d'appel à dons. Par exemple, nombre d'organismes qui avaient appelé à donner pour l'urgence ont compris très vite qu'ils devaient aussi concevoir des projets de reconstruction, et n'ont informé leurs donateurs de ce changement qu'a posteriori.

Les organismes ont conçu des programmes de reconstruction qui respectent à la lettre l'appel à la générosité (aider les victimes du tsunami) mais qui peuvent s'éloigner de l'esprit de cet appel (rétablir l'état antérieur à la catastrophe). Par ailleurs, les organismes redistributeurs ont parfois été confrontés à l'insuffisance de projets solides et l'étalement sur plusieurs années des programmes de reconstruction éloigne les actions de la notion d'aide aux victimes de la catastrophe.

Le compte d'emploi agrégé qui figure en annexe illustre la situation globale des 32 organismes contrôlés par la Cour, mais ne tient pas compte des grands écarts constatés entre eux ;

pour une analyse plus fine, on se reportera utilement au deuxième fascicule du rapport public.

3 Les enseignements pour l'action des pouvoirs publics

Un rôle essentiel en matière de coordination

La mission du délégué interministériel revêtait une triple dimension : animation et coordination des services de l'État ; recherche de cohérence et de concertation avec les organisations non gouvernementales, les collectivités territoriales et les entreprises ; articulation de l'action de la France avec celle des grandes institutions internationales (Nations Unies, Union européenne). Son rôle a été déterminant. L'intégralité des 20 M€ a été engagée avant le 31 décembre 2005.

Sur le terrain, les autorités publiques françaises ont pu faciliter le travail des organisations humanitaires sans remettre pour autant en cause l'indépendance de ces dernières.

La capacité des personnels diplomatiques et consulaires a été fondamentale non seulement pour coordonner l'action des organismes privés qui sont intervenus mais aussi pour relayer l'action des pouvoirs publics français. La stabilité du personnel pendant les mois qui ont suivi la catastrophe a facilité ce travail informel de coordination, d'autant qu'elle contrastait avec la forte rotation des personnels des ONG.

Des recommandations pour une meilleure réaction des administrations à une situation de crise

→ Il est essentiel de repenser la phase d'urgence immédiate, en lien avec le ministère de la défense, de façon à s'assurer de la définition la plus exacte possible des besoins réels et à éviter des erreurs de "calibrage".

→ Il serait souhaitable de disposer très rapidement de moyens de renforcer les postes diplomatiques. Un plan d'appui de crise doit pouvoir préidentifier des agents et des experts et prévoir les conditions de leur projection dans les meilleurs délais vers la zone sinistrée. Une formation spécifique des personnels exerçant en ambassade les fonctions d'attaché humanitaire est nécessaire.

→ L'organisation même du ministère des affaires étrangères, mérite d'être examinée au regard de la réponse en situation de crise. Il y a une dichotomie peu convaincante et des chevauchements entre la direction chargée des Français à l'étranger et la

direction en charge de l'action humanitaire. Il faudrait renforcer les compétences, les personnels et les missions de la seconde, qui pourrait devenir le pivot des situations de crise, aux côtés de la cellule de pilotage placée directement auprès du ministre.

→ Dans le domaine de la communication avec les familles (des personnes disparues ou des victimes identifiées), le choix, sous l'autorité du délégué interministériel d'une personnalité apte à ce type de relation particulièrement délicate est déterminant. Le dispositif de réponse téléphonique doit pouvoir être adapté très rapidement tant en termes de moyens que de personnel.

4 Quelques enseignements pour l'action des organismes caritatifs

L'adaptation des modes opératoires

Les méthodes adoptées par les organismes, d'abord pour la sélection et la conduite des projets, puis pour leur suivi et leur évaluation, présentent des avantages et des risques qui diffèrent sensiblement selon la famille à laquelle ils appartiennent.

Les “opérateurs directs” qui réalisent eux-mêmes les actions dans les pays touchés (exemples : Médecins du monde, Handicap International) conduisent d'autant mieux leurs projets qu'ils disposent d'un certain nombre de moyens financiers et humains et d'une expérience de l'action humanitaire, le tout étant facilité par une connaissance préalable des zones d'intervention. En matière de contrôle, les problèmes qui se posent tiennent surtout à l'éloignement géographique.

Pour les organismes “redistributeurs”, qui subventionnent d'autres organismes français (exemples : Fondation de France, Collectif Asie-Enfants isolés), une fois les partenaires choisis, il est nécessaire d'inclure

formellement dans la convention les procédures de contrôle des projets subventionnés. Ce système a un coût, car l'intervention de chaque organisme entraîne des frais de gestion qui réduisent d'autant le montant des ressources opérationnelles.

La connaissance du terrain dont disposent en principe les organismes qui interviennent grâce à des partenaires locaux dont ils financent les projets (exemples : CCFD, Solidarité laïque) facilite les relations avec les autorités nationales et l'identification des bénéficiaires de l'aide. Encore faut-il que leur choix soit judicieux, car le risque existe de soutenir des associations trop petites pour être vraiment efficaces, ou confrontées à la corruption et à la fraude. Par la suite, il est malaisé de suivre et d'évaluer les actions réalisées par des partenaires locaux. Positionner sur le terrain un coordinateur de programme en relation constante avec les partenaires locaux peut être une bonne solution. Ici aussi se pose la question des surcoûts liés à l'intervention simultanée de plusieurs organismes.

Quelques enseignements pour l'action des organismes caritatifs

Les dépenses des organismes qui interviennent par l'intermédiaire du réseau auquel ils appartiennent se traduisent par le versement de fonds à la tête de réseau qui décide de leur utilisation (exemples : Comité français pour l'UNICEF, Un Enfant par la main, Secours islamique français). Ces organismes sont, vis-à-vis de la tête du réseau, dans la position d'un donateur plus que dans celle d'un financeur : la

question importante est le retour d'information dont ils peuvent disposer sur les projets. De même, le suivi et l'évaluation sont d'abord de la compétence de la tête de réseau, les membres du réseau n'étant pas eux-mêmes totalement dépourvus de moyens pour vérifier les actions sur le terrain.

On trouvera page 158 du rapport un tableau qui 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.

Le nécessaire développement des contrôles

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et des risques (notamment corruption, trafic de drogues, pillage des ressources naturelles, financement de mouvements armés ou d'opérations de maintien de l'ordre), des contrôles exercés par des acteurs divers et souvent complémentaires sont venus s'ajouter aux contrôles institutionnels.

Les organismes n'ont pas tous mis en place **des dispositifs de contrôle interne** aux divers stades de

l'avancement des projets. Les dix collecteurs les plus importants ont tous eu recours à une société prestataire de services pour assurer le traitement des dons, mode opératoire qui offre des garanties à condition qu'il s'appuie sur des procédures bien définies et que l'association effectue des contrôles périodiques. La moitié des organismes contrôlés par la Cour dans le cadre de l'enquête ont fait un choix différent, avec un niveau de sécurité variable. En ce qui concerne l'emploi des fonds mis en place, la sécurité dépend notamment de la fiabilité des procédures financières et comptables suivies sur le terrain et les situations rencontrées sont très diverses.

Quelques enseignements pour l'action des organismes caritatifs

Les contrôles externes ont un caractère beaucoup plus systématique. Les organismes ont presque tous fait appel à un commissaire aux comptes, même quand ils n'y étaient pas tenus. Sa présence a alors aidé la Cour à se prononcer sur l'emploi des fonds y compris quand elle n'était plus compétente (intervention d'un

partenaire local ou d'une tête de réseau de droit étranger).

Les contrôles mis en place par les organismes redistributeurs ou par le Comité de la Charte ont été stricts. Mais aucun ne peut remplacer le contrôle du donateur lui-même.

Des recommandations pour une plus grande transparence des comptes d'emploi

→ La Cour insiste pour que tout organisme qui fait appel à la générosité du public en fasse la déclaration auprès de la préfecture du département de son siège social.

→ De manière générale et au-delà du tsunami, le respect de la loi et de la volonté du donateur implique que, dès que l'objet de l'appel ne se confond pas avec l'objet social de l'organisme, il y ait affectation à l'objet précisé dans la campagne et par conséquent, en fin d'exercice, l'inscription en fonds dédiés des ressources encore non utilisées.

→ Il peut paraître souhaitable qu'en cas de catastrophe très médiatisée les organismes bénéficiaires de dons spontanés non identifiés se concertent pour fixer une période au cours de laquelle l'intention du donateur sera présumée et où les

dons correspondants seront de ce fait affectés.

→ Compte tenu de la durée de rétention des fonds affectés, il est impératif que, comme certains organismes s'y sont engagés, l'ensemble des produits financiers liés aux ressources " tsunami " soient, au plus tard en 2006, affectés aux comptes d'emploi " tsunami ".

→ Il est important que les organismes continuent à établir, avec leurs comptes annuels, un compte d'emploi " tsunami " jusqu'à épuisement des fonds affectés.

→ En l'absence de référentiel, la Cour insiste sur le respect des dispositions de l'arrêté du 30 juillet 1993 : il peut conduire les organismes à adapter leur comptabilité analytique à ces exigences réglementaires.

Quelques enseignements pour l'action des organismes caritatifs

→ Il convient de souligner que, dans le cas où un organisme a choisi de ne pas imputer de frais de collecte ou de frais de fonctionnement au compte " tsunami ", les ressources sur lesquelles ces frais sont alors financés doivent être précisées clairement au donateur.

→ Sur la question des réaffectations, une association qui rend compte au donateur des résultats de la collecte, qui lui explique la situation, qui obtient son accord pour un autre emploi des fonds, adopte une démarche respectueuse de son intention.

→ Peut-être pourrait-il être envisagé, pour faciliter la transparence, d'informer sur la campagne d'appel à dons avant même d'informer sur les actions conduites grâce aux dons reçus :

- dans l'appel à dons : l'objectif qualitatif serait accompagné d'un objectif quantitatif, le montant nécessaire pour les actions envisagées ;

- le compte rendu de campagne indiquerait le montant des dons reçus, rappellerait le montant - le cas échéant ajusté - des besoins et, sur la base d'une comparaison entre les deux, lancerait un appel complémentaire ou proposerait une réaffectation.

Conclusion

La principale observation de la Cour, qui ne disposait pas des comptes 2006 quand elle a établi le présent rapport, porte sur le montant élevé des ressources, privées ou publiques, encore non utilisées au 31 décembre 2005. Du côté de l'État, un tiers seulement des sommes mobilisées pour les prêts à taux très concessionnels a été consommé. Du côté des organismes contrôlés par la Cour, les fonds non utilisés représentaient globalement à cette date plus de la moitié des ressources globales, avec des situations extrêmement variables d'un organisme à l'autre.

Devant de tels montants, devant les calendriers prévisionnels présentés pour l'emploi des fonds qui s'étalent sur quatre à cinq ans et les risques qui leur sont associés, des questions posées en janvier 2005 retrouvent leur actualité : fallait-il arrêter la collecte ? fallait-il ne pas affecter au tsunami une partie des dons ? La Cour estime qu'un donateur éclairé peut accepter une réaffectation partielle des fonds, si elle est effectuée

dans des conditions de transparence qui garantissent le respect de sa volonté.

Compte tenu de l'importance des ressources encore non utilisées au 31 décembre 2005, la Cour n'a vérifié la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique que pour une partie des ressources " tsunami ". La situation à ce jour est la suivante : pour 15 des 32 organismes, la Cour est en mesure de déclarer que les dépenses qu'elle a vérifiées ont été conformes aux objectifs de l'appel à la générosité du public ; pour les 17 autres, la Cour a assorti son appréciation générale de conformité de recommandations (dans 9 cas) ou de réserves (dans 8 cas).

Elle sera donc conduite à revenir et, d'ores et déjà prend date : des vérifications complémentaires, portant sur les comptes d'emploi 2006 à 2008, interviendront dans le courant de l'année 2009.

Annexes

Annexe 1 - Liste des 32 organismes dont la Cour a contrôlé le compte d'emploi "tsunami" 2004-2005

Action contre la faim
Aide et action
Aide médicale internationale
Architectes de l'urgence
Bureau international catholique de l'enfance
Care France
Centre français de protection de l'enfance
Collectif Asie-Enfants isolés
Comité catholique contre la faim et pour le développement
Croix-Rouge française
Electriciens sans frontières
Enfants du monde - Droits de l'homme
Fondation de France
Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France
Handicap international
La Chaîne de l'espoir
Médecins du Monde
Médecins sans frontières
Oeuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte
Partage
Pompiers sans frontières
Première urgence
Secouristes sans frontières
Secours catholique - Caritas France
Secours islamique français
Secours populaire français
Solidarité laïque
Solidarités - Aide humanitaire d'urgence
SOS Villages d'enfants
Télécoms sans frontières
Un enfant par la main
UNICEF - Comité français

Annexe 2 - Compte d'emploi "tsunami" agrégé au 31 décembre 2005

RESSOURCES	Montant en M€
Dons des particuliers	214,33
Financements entreprises	63,48
Financement d'autres organismes privés	10,81
Sous total Ressources privées	288,62
Financements institutionnels France	23,04
Financements institutionnels européens	6,52
Autres financements institutionnels	0,59
Sous total Ressources institutionnelles	30,15
Produits financiers	2,91
Report ressources non utilisées	0,62
Autres	0,45
TOTAL RESSOURCES	322,75

EMPLOIS	Montant en M€
Dépenses opérationnelles pour actions réalisées directement	42,38
Versements à d'autres organismes	77,49
Dépenses de soutien	4,09
Sous total missions sociales tsunami	123,96
Frais directement liés à la collecte, y compris coût des appels	3,79
Frais de traitement des dons	4,25
Sous total frais de recherche des fonds tsunami	8,04
Frais de fonctionnement	5,61
Engagements à réaliser sur ressources affectées	165,06
Ressources tsunami réaffectées	19,87
Ressources tsunami restituées aux donateurs	0,21
TOTAL EMPLOIS	322,75

Annexe 3 - La coopération en matière de contrôle

Le phénomène mondial qu'a été la réaction de solidarité et de générosité après la catastrophe du 26 décembre 2004 appelait une réponse mondiale pour l'aide, mais aussi pour la vérification de son emploi exact. Des coopérations inédites entre institutions de contrôle, des démarches originales d'évaluation ont été engagées.

a) Les institutions supérieures de contrôle étrangères

Une Conférence internationale a réuni à Jakarta en avril 2005 les représentants d'organisations internationales et d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC). Elle a notamment recommandé, outre un travail en commun des ISC, la mise en place d'un comité consultatif auprès de l'institution supérieure de contrôle de la République d'Indonésie, BPK, et la recherche de formules de contrôles conjoints des fonds par les institutions des pays donateurs et de la région. Tant BPK en Indonésie que l'auditeur général du Sri Lanka ont rendu publiques leurs constatations sur les actions conduites par les institutions publiques de ces pays du 26 décembre 2004 au 30 avril ou au 30 juin 2005. Des mémorandums d'accord ont été signés entre la Cour des comptes, le BPK et les auditeurs

généraux du Sri Lanka et de Thaïlande et des auditeurs de ces trois institutions ont apporté un concours précieux aux enquêtes de la Cour sur le terrain.

L'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a décidé en novembre 2005 de mettre en place une "task force pour le contrôle de l'aide en cas de catastrophe", qui "élabore les meilleures pratiques à l'intention des gouvernements nationaux, des institutions internationales et des ONG dans le but de renforcer leur responsabilité dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe".

Cette "initiative tsunami" a permis déjà d'établir des documents très intéressants sur la "piste d'audit".

b) La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne a rendu public en juin 2006 un rapport spécial relatif à "l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami". Son audit a porté sur l'action de la direction générale de l'aide humanitaire ECHO.

c) Des évaluations

Sous l'égide de l'ONU, une "Coalition de l'évaluation Tsunami", constituée en février 2005 et réunissant les agences des Nations Unies, les institutions publiques et les ONG internationales, principalement des pays donateurs, a conduit des évaluations thématiques et établi plus de 140 rapports spécifiques sur la réponse internationale à la catastrophe. Un rapport de synthèse a été publié en juillet 2006.

En France, la délégation interministérielle post-tsunami (DIPT) avait réservé d'emblée pour l'évaluation 100 000 € sur les 20 M€ de crédits dont elle disposait. Une "évaluation de l'aide publique française aux pays touchés par le séisme et le tsunami du 26 décembre 2004" a été conduite à la demande du ministère des affaires étrangères.