

N° 46

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **rapport de la Cour des comptes relatif aux fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des Affaires étrangères,***

Par M. Michel CHARASSE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
I. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE	5
II. SYNTHÈSE DE LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES	6
A. LE MONTANT DES SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ONG ET AU VOLONTARIAT ...	6
B. LE CADRE D'ACTION DES ONG	7
C. LA MISE EN PLACE DES COFINANCEMENTS	7
1. <i>Les procédures</i>	7
2. <i>La part du cofinancement</i>	8
3. <i>L'absence de mise en concurrence</i>	8
D. EVALUATION GLOBALE ET TRANSPARENCE DES FONDS PUBLICS	9
1. <i>Un cofinancement public insuffisamment affiché</i>	9
2. <i>Des subventions indirectes non prises en compte</i>	9
3. <i>Des subventions gigognes</i>	10
4. <i>Les prélèvements pour frais de gestion et les reversements de subventions</i>	10
E. FAIBLESSES DU CONTRÔLE ET DU SUIVI EXERCÉS PAR LA DGCID ET LA MCNG	10
1. <i>La faiblesse du contrôle de gestion à la DGCID</i>	10
2. <i>Le suivi lacunaire de la MCNG</i>	11
F. DES PRATIQUES CONTESTABLES ET DÉRIVES RELEVÉES AU SEIN DES ONG	11
1. <i>La rémunération des salariés</i>	11
2. <i>Les dépenses des structures décentralisées</i>	12
3. <i>Les frais de mission et l'utilisation à titre privé de matériels</i>	12
G. LE CARACTÈRE DISCUTABLE DES ÉVALUATIONS	12
1. <i>Le choix des évaluateurs</i>	13
2. <i>La pertinence des études</i>	13
III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
AUDITION DE M. PHILIPPE ETIENNE, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (DGCID) AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, M. JEAN-LOUIS SABATIE, CHEF DE LA MISSION POUR LA COOPÉRATION NON-GOUVERNEMENTALE, M. ALAIN PICHON, PRÉSIDENT DE LA QUATRIÈME CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. GILLES-PIERRE LEVY, CONSEILLER-MAÎTRE MME HÉLÈNE GADRIOT-RENARD, CONSEILLER-RÉFÉRENDAIRE DE LA QUATRIÈME CHAMBRE	17
ANNEXE	45

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES
FINANCES SUR LES FONDS OCTROYES AUX ORGANISATIONS NON
GOUVERNEMENTALES (ONG) FRANÇAISES PAR LE MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES 47**

AVANT PROPOS

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances formulée le 18 mai 2004, une enquête sur les modalités d'attribution, de gestion et de suivi des fonds octroyés aux ONG françaises par le ministère des affaires étrangères (MAE). La communication de la haute juridiction financière a été remise à votre commission des finances le **15 juin 2005**, après prorogation de quatre mois des délais.

Dans l'objectif de valoriser encore davantage les travaux de la Cour des comptes et de favoriser la traduction concrète des recommandations émises, votre commission a **procédé, le 25 octobre 2005, à l'audition « pour suites à donner »** de M. Philippe Etienne, directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE, M. Jean-Louis Sabatie, chef de la Mission pour la coopération non gouvernementale et de M. Alain Pichon, président de la quatrième Chambre de la Cour des comptes, accompagné de M. Gilles-Pierre Levy, conseiller-maître et de Mme Hélène Gadriot-Renard, conseiller référendaire, sur la communication de la Cour des comptes relative aux fonds octroyés aux ONG françaises par le ministère des affaires étrangères. Cette audition avait été ouverte à la presse, ainsi qu'à la commission des affaires étrangères, selon la décision de principe prise en ce sens par le bureau de votre commission.

I. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE

Le constat de la Cour des comptes comporte cinq grandes observations :

- le MAE, et plus particulièrement la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), **ne paraît pas avoir la maîtrise de la définition des objectifs et des moyens** consacrés par l'Etat à cette forme d'aide extérieure ;

- parmi les ONG, celles qui relèvent de sa compétence **ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux**, *« ce qui obère toute possibilité de réelle évaluation par les services du ministère de l'usage des fonds publics qui y sont affectés »*. Ces crédits (53 millions d'euros en 2005) sont davantage attribués par **reconduction** des subventions qu'en fonction d'une appréciation critique des résultats ;

- la part réelle des fonds publics dans le financement des ONG est **fortement sous-estimée**, du fait de la non comptabilisation des aides publiques autres que celles du ministère ni des subventions indirectes ;

- la MCNG n'a pas les moyens de conduire elle-même des évaluations et tend à les sous-traiter à d'autres ONG, qui peuvent se retrouver **juge et partie** ;

- si des situations de gaspillage ou de gabegie significative n'ont pas été relevées, du moins lors des contrôles réalisés au siège (et non dans les zones d'intervention) de certaines organisations, **plusieurs dysfonctionnements ont néanmoins été constatés. Des observations ont ainsi été adressées à quatre ONG spécifiquement contrôlées** : le Groupement de recherche et d'études technologiques (GRET), Eau Vive, Coordination Sud, Agriculteurs français et développement international (AFDI). La Cour des comptes pourrait établir ultérieurement un rapport spécifique sur l'Association française des volontaires du progrès (AFVP).

II. SYNTHÈSE DE LA COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES

A. LE MONTANT DES SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ONG ET AU VOLONTARIAT

L'étude rappelle en premier lieu les montants et affectations budgétaires de la coopération en général et des fonds alloués aux ONG en particulier : 52,7 millions d'euros en 2002 et **48,3 millions d'euros en 2003**. Les subventions versées aux ONG relèvent essentiellement de deux chapitres, sur lesquels s'est focalisée l'analyse de la Cour des comptes :

- le 42-13 « *Appui à des initiatives privées et décentralisées* » (31 millions d'euros en 2003), dont environ 60 % sont consacrés aux ONG de volontariat ;

- le 68-91 « *Fonds de solidarité prioritaire* » (14,5 millions d'euros en 2003), qui représente environ 35 % des fonds consacrés aux ONG.

27 ONG de volontariat, faisant appel à 1.811 volontaires en 2002 (hors AFVP), sont agréées par la MCNG. Le statut de droit commun des volontaires de solidarité internationale est régi par le décret du 30 janvier 1995 et par la loi du 23 février 2005, mais les volontaires du progrès que gère l'AFVP (qui reçoit néanmoins plus de la moitié des subventions consacrées au volontariat) ne sont pas soumis à ce statut.

En 2002, **454 opérations** (28 décisions le 15 février 2005) ont été financées sur le chapitre 42-13 sur les 575 demandes des ONG, soit 79 %. La Cour des comptes relève que « *l'éparpillement considérable des subventions aux OSI en altère à la fois la visibilité et la lisibilité. La MCNG elle-même parvient très difficilement à communiquer des chiffres cohérents et précis. Ainsi quatre versions différentes des montants des subventions ont été communiquées aux rapporteurs de la Cour avant la version « finale », et il apparaît que les réponses aux questions parlementaires sont, pour la plupart,*

erronées (...). La dispersion ne facilite ni l'élaboration d'une politique de développement, ni un réel travail de contrôle ».

B. LE CADRE D'ACTION DES ONG

La Cour des comptes relève que « *la politique de coopération de la France comporte deux finalités qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : l'aide au développement, destinée à lutter contre la pauvreté, et la coopération internationale comme vecteur d'influence dans le monde. Cette dualité d'objectifs nécessiterait l'élaboration d'une stratégie globale ou à tout le moins une hiérarchisation et une articulation plus claire (...). Dans ce contexte, le projet de la DGCID d'accroître la part des OSI en matière d'aide au développement (...) ne pourra aboutir que s'il s'inscrit dans une véritable mise en cohérence stratégique des objectifs ».*

En outre, l'énumération des domaines d'application du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) « *ne permet pas de distinguer clairement la place du FSP dans le cadre général de la politique d'aide au développement française ».*

La Cour des comptes précise que la DGCID souhaite orienter davantage l'outil FSP, qui est le support même de « l'aide projet », vers l'« aide programme ». A la classification traditionnelle en trois types de projets (FSP pays, FSP inter-Etats, FSP mobilisateurs) seraient substitués **huit types de programmes** entraînant des logiques d'approches différentes.

C. LA MISE EN PLACE DES COFINANCEMENTS

1. Les procédures

La Cour des comptes indique en particulier que « *si les projets sur convention ou sur commande correspondent à des priorités du ministère, ceux qui reçoivent des subventions spécifiques ne relèvent pas d'un choix délibéré de sa part. (...) Ce sont les OSI qui présentent des projets parmi lesquels la DGCID en sélectionne certains qui lui paraissent entrer dans le cadre de sa politique. Le ministère devient alors simple organisme payeur de prestations ».*

L'enquête souligne également des **lourdeurs** qui pèsent sur le traitement des dossiers au niveau central, et constate qu'en 2001, la durée moyenne de traitement d'un dossier de subvention se situait entre 3 et 6 mois, mais il fallait plus de six mois pour traiter 14 % des dossiers, ce délai atteignant 27 % des dossiers instruits par la MCNG.

Selon la Cour des comptes, « *l'allongement anormal des délais plaide pour une simplification des procédures et des circuits de décision, (...) ainsi que pour une dématérialisation d'une partie des dossiers (...). Ces délais observés en administration centrale, et les coûts qu'ils occasionnent (...)*

*devraient également en principe pousser à une **déconcentration** plus forte des décisions, qu'il s'agisse de gestion déléguée à des opérateurs ou aux ordonnateurs secondaires ».*

2. La part du cofinancement

Le « vade-mecum » du ministère sur les cofinancements des projets des OSI prévoit que *« la part du coût total de l'opération que les pouvoirs publics acceptent de prendre en charge ne peut dépasser 50 %, et que l'ONG doit apporter au minimum 15 % de fonds propres (...) »*. La Cour des comptes relève cependant que **ces règles ne sont pas réellement respectées**. De plus, comme le vade-mecum explicite la notion de « pouvoirs publics » en indiquant qu'il s'agit des ministères, les fonds publics versés par d'autres autorités publiques (collectivités territoriales, établissements ou entreprises publics, organismes européens) ne sont pas comptabilisés comme tels, **ce qui fausse l'analyse du financement**.

3. L'absence de mise en concurrence

La Cour des comptes constate que pour les opérateurs qui interviennent sur des commandes précises de l'administration, la formule de la convention de prestation est en voie de généralisation, **même si dans la plupart des cas il n'a pas été procédé à une véritable mise en concurrence**. Elle relève également qu'*« en l'absence de mise en concurrence, l'administration n'est pas en mesure de s'assurer que les prestations qu'elle finance lui sont fournies au meilleur prix (...). Plus encore, le ministère s'appuie sur de très nombreux opérateurs privés, qu'il a parfois suscités, et qu'il ne met pas en concurrence avec d'autres »*.

La Cour des comptes rappelle qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 mars 2003 a annulé, en raison d'une incompatibilité avec la réglementation européenne des marchés publics, les dispositions du paragraphe 7 de l'article 3 du code des marchés publics qui permettait le choix discrétionnaire, sans mise en concurrence, d'un mandataire. Il en résulte que **la convention entre le ministère des affaires étrangères et le FONJEP** (Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire), qui a été prorogée en 2004, **contrevient à la réglementation européenne**. Le ministère a néanmoins créé un groupe de travail pour étudier cette question dans la perspective de la mise en œuvre de la future loi sur le volontariat de solidarité internationale.

D. EVALUATION GLOBALE ET TRANSPARENCE DES FONDS PUBLICS

1. Un cofinancement public insuffisamment affiché

Le financement public est en général largement sous-estimé, du fait d'une confusion entre financement étatique et financement public. Selon la Cour des comptes, « sont donc le plus souvent omis les financements des autres bailleurs publics et les subventions indirectes ». Les exemples suivants pouvaient ainsi être relevés en 2003 :

	Données fournies par les associations	Estimations Cour des comptes
GRET	14,4 %	51 %
Eau vive	20 %	67 %
Coordination Sud	13 %	54 %
AFDI	Un tiers	79 %

La Cour des comptes précise en outre qu' « *il est souvent difficile de savoir quelles sont les actions financées par la France. Peu de publicité est donnée aux projets, et le logo du ministère des affaires étrangères ne figure pas toujours sur les projets cofinancés* ».

2. Des subventions indirectes non prises en compte

La Cour des comptes constate que plusieurs ONG sont hébergées dans des locaux appartenant à des ministères. Quand un loyer leur est demandé, **il n'est en général pas fixé au prix du marché** – et toutes les ONG ne le paient pas dans les délais. En outre, **des agents sont mis gratuitement à disposition** des ONG par des organismes publics, procédure qui constitue une subvention indirecte dont les montants sont parfois considérables (800.000 euros annuels au GRET).

La survalorisation par les ONG de leurs apports autonomes est également fréquente : intégration de subventions antérieures, affectation sans proratisation d'apports servant à de multiples projets, valorisation de l'expertise intellectuelle, valorisation des réunions et formations sans pièces justificatives. **Elle permet ainsi de surdimensionner l'apport du MAE**, de telle sorte que, selon la Cour des comptes, les dépenses « *qui correspondent à un réel débours financier sont, dans le budget prévisionnel, souvent exactement égales à la subvention demandée et obtenue du ministère. Officiellement – et dans les documents de communication des ONG – la*

subvention est donc inférieure ou égale à 50 % du financement, mais elle est en réalité bien supérieure ».

Le MAE « ferme les yeux » sur ces pratiques sans vérifications réelles, alors que l'Union européenne a décidé de mettre un terme à ce système des valorisations, quitte à relever la part réelle de son financement, dans un souci de transparence.

3. Des subventions gigognes

La Cour des comptes relève que « *le MAE subventionne directement à la fois les OSI et les collectifs auxquels elles adhèrent. Or chaque organisme subventionné prélève des frais de gestion sur les subventions qu'il reçoit : il est donc tout à fait concevable qu'une partie des frais prélevés par une OSI serve à payer sa cotisation à la fédération. (...) Cette situation a pour résultat un manque total de lisibilité des subventions, une absence de transparence de leur utilisation, et une suite de prélèvements sur fonds publics qui semblent n'avoir pour objet que d'assurer la pérennité de certaines structures. (...) Devant de telles pratiques le ministère est quasiment impuissant : il attribue les fonds sans connaître le destinataire final* ».

4. Les prélèvements pour frais de gestion et les reversements de subventions

Pour la Cour des comptes, la situation en la matière est « *extrêmement confuse* ». Les bailleurs publics tolèrent un prélèvement pour frais de gestion, qui fluctue entre 4 et 10 % selon les bailleurs et selon les ONG. Or ce prélèvement « *s'exerce désormais non pas sur la seule subvention reçue, mais sur le coût de la totalité du projet. Cette pratique a pour conséquence d'augmenter l'opacité des circuits financiers et de diminuer la sincérité des comptes rendus* ».

La Cour des comptes a pu également constater à plusieurs reprises que **certaines OSI reversent des fonds provenant de subventions publiques à d'autres OSI**, et estime qu'« *il est contestable que les associations bénéficiaires fassent figurer les ressources ainsi obtenues au poste « ressource d'origine privée* » ».

E. LES FAIBLESSES DU CONTRÔLE ET DU SUIVI EXERCÉS PAR LA DGCID ET LA MCNG

1. La faiblesse du contrôle de gestion à la DGCID

La DGCID délègue près des trois quarts de ses crédits : « *le pilotage, le suivi et l'évaluation des résultats de la gestion déléguée devraient donc être le principal souci de la DGCID. Or dans les faits, force est de constater que la*

délégation à des opérateurs n'a pas été assortie jusqu'à une date récente de la mise en œuvre des moyens du suivi nécessaire ». Le ministère a toutefois indiqué qu'une réelle fonction de contrôle de gestion, assortie d'une infrastructure informatique performante, serait instaurée à l'occasion de la mise en place de la LOLF.

2. Le suivi lacunaire de la MCNG

D'après la Cour des comptes, « *l'examen des dossiers remis par la MCNG montre que ses services effectuent un contrôle très parcellaire des pièces que devraient fournir les ONG* ». La MCNG affirme certes que « *le reversement du trop-perçu quand le projet n'a pu être réalisé dans sa totalité est systématiquement demandé et exécuté* », mais la Cour des comptes a constaté que **peu d'associations respectaient véritablement, et dans les délais, leurs obligations**. Les comptes-rendus techniques et financiers ne sont en général communiqués qu'à l'occasion d'une nouvelle demande de subvention et explicitent rarement les écarts. D'après la Cour des comptes, **le MAE demande peu d'explications complémentaires et émet peu d'ordres de reversement**.

Lors de cofinancements, la MCNG n'a guère les moyens de « flécher » ses subventions et de contrôler leur emploi réel. Pour les subventions ne relevant pas du FSP, **elle ne dispose pas des factures**, mais simplement de comptes-rendus financiers « *souvent peu étayés, voire indigents* ».

L'organisation de la MCNG ne facilite pas un contrôle d'ensemble, du fait d'une certaine **dispersion des responsabilités de suivi**, notamment entre le bureau des ONG (instruction des dossiers et examen des rapports techniques d'exécution des projets) et celui des affaires générales (réception des comptes-rendus financiers d'exécution). Dans ces conditions, le bailleur public est qualifié par la Cour des comptes de « *distributeur automatique de fonds* ».

F. DES PRATIQUES CONTESTABLES RELEVÉES AU SEIN DES ONG

Les comptes d'emploi précis des financements reçus, et plus encore les justificatifs de dépenses, sont rarement joints, bien que ces pièces soient généralement fournies dans les cas de cofinancements par un bailleur international.

1. La rémunération des salariés

S'agissant des salariés du **siège**, la Cour des comptes a relevé quelques dysfonctionnements :

- une hausse importante dans certains organismes (12 % à Coordination Sud), en une fois et sur une année, après un gel consécutif aux accords sur la réduction du temps de travail ;

- l'octroi sur le terrain de certaines **facilités**, qui ne font en général pas l'objet de conventions déterminant les modalités précises de leur mise en œuvre ;

- dans certaines ONG, une confusion entretenue entre les statuts de salarié et de consultant, pratique que la Cour des comptes juge impossible à encadrer.

Concernant les salariés **locaux**, expatriés ou non, la Cour des comptes relève un certain **laxisme**, en particulier des avances quasi-permanentes sur salaires, des rémunérations accessoires accordées dans une grande opacité (primes de logement, de terrain, de déplacement, d'ancienneté, « autres », remboursements de l'hébergement et des fluides), et des indemnités d'expatriation à un taux parfois plus favorable que ce que prévoient les textes.

2. Les dépenses des structures décentralisées

Les pièces ne sont pas ou mal contrôlées : contrôles assez superficiels des commissaires aux comptes locaux, absence d'audit approfondi par les structures centrales des ONG pour les projets de taille réduite ou moyenne, paiement de prestations intellectuelles sans assurance de la matérialité du service fait et trop fondé sur la confiance.

3. Les frais de mission et l'utilisation à titre privé de matériels

Les frais de mission « *ne sont pas toujours encadrés par des textes, la plupart des missions ne sont pas motivées et les pièces justificatives ne sont pratiquement jamais jointes* ». **Rares sont les ONG qui ont établi un système de contrôle des comptes de leurs antennes locales** leur permettant de détecter les anomalies et fraudes. La Cour des comptes a relevé plusieurs cas équivoques de remboursements de frais ou de retraits significatifs de fonds sans justificatifs.

S'agissant de l'utilisation de matériels, la Cour des comptes expose les libéralités permises par le règlement intérieur d'Eau Vive, susceptibles d'occasionner des abus et de poser des problèmes de responsabilité.

G. LE CARACTÈRE DISCUTABLE DES ÉVALUATIONS

La démarche évaluative n'est pas systématique, peu suivie d'effets et peut donner lieu à une certaine endogamie.

1. Le choix des évaluateurs

Le guide d'évaluation publié en mars 2003 pose le principe d'une mise en concurrence pour la sélection de l'évaluateur, mais **il est mal appliqué**.

Le recours à des évaluateurs externes est réservé aux bilans d'une certaine ampleur. La DGCID a parfois recours à ses propres services, mais également à des ONG (telle le GRET) ou des collectifs (IRAM ou F3E) **qui sont à la fois financés pour des projets et retenus comme évaluateurs d'autres projets**. La Cour des comptes relève ainsi que « *les liens qui existent entre ces évaluateurs et les opérateurs de terrain d'une part, et d'autre part l'influence que peut avoir sur la démarche évaluative la perspective d'être à l'avenir jugé à son tour en tant qu'opérateur peuvent altérer la sérénité et l'objectivité du jugement porté* ».

2. La pertinence des études

La DGCID publie sur son site Internet, à l'attention de ses services, du public, des décideurs et des bailleurs, la liste et le contenu des études qui ne sont pas en diffusion restreinte. La Cour des comptes estime que cette publication ne permet pas aux prestataires de mentionner objectivement les imperfections ou l'inefficacité du FSP. En outre « ***ces études ont rarement, jusqu'à présent, entraîné des mesures correctives : les critiques sont rares, et portent en général sur des éléments sans réelles conséquences sur la suite du programme. Rien ne démontre de manière précise qu'il y'ait un « retour » des études faites sur la façon d'orienter et de conduire les actions de développement qui portent sur des sujets identiques*** ».

Les documents disponibles sur l'examen des programmes du FSP **ne témoignent pas d'une méthodologie homogène**. En outre, « *il est rare de trouver une évaluation à mi-parcours qui prenne réellement position quant à la méthode, au devenir ou à la façon de conduire le programme en cours* ».

III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne conteste pas le principe du financement par le MAE d'actions de coopération conduites par des ONG françaises, compte tenu des compétences spécifiques, de leur proximité de la population locale et de l'adaptabilité qu'elles peuvent manifester dans certaines situations, notamment d'urgence. Elle considère toutefois que les déficiences relevées par la Cour des comptes dans l'instruction, le suivi et l'évaluation des cofinancements **contreviennent à l'objectif, défini par le Président de la République, d'un doublement de la part de l'APD transitant par les ONG entre 2004 et 2009**.

Cet objectif n'est donc acceptable et accessible que dès lors que les ONG sont traitées par le ministère avec la rigueur, la transparence et la sélectivité qui doivent s'imposer à tous les opérateurs de l'APD, a fortiori lorsque la part du financement public est prépondérante. Le caractère « non gouvernemental » de ces organismes ne saurait justifier de les affranchir de certaines contraintes destinées à garantir la bonne affectation des fonds publics comme la cohérence de l'aide au développement française, qu'elles soit mise en oeuvre directement par les départements ministériels ou indirectement par les opérateurs cofinancés.

Votre commission des finances s'est également interrogée sur les points suivants :

- Le FSP a succédé à l'ancien FAC dans un but de rationalisation et de clarification, mais peut-on vraiment considérer que cet objectif est atteint avec l'introduction de huit types de programmes ? La vocation originelle d'aide-projet du FSP est-elle réellement maintenue ?

- Quelle est l'activité actuelle de la commission coopération-développement, qui rassemble les représentants des pouvoirs publics et des associations concernées par l'aide au développement et l'aide d'urgence ? A-t-elle réellement un caractère interministériel ?

- L'agrément des ONG de volontariat est-il révisé à échéances fixes ? Pourquoi le ratio de sélectivité des projets, qui vient conforter l'impression de reconduction des subventions, n'est-il pas plus sévère ? De nouvelles procédures sont-elles prévues pour raccourcir les délais d'instruction des dossiers de financement ?

- Est-il prévu d'aménager le vade-mecum pour qu'il soit plus précis sur la définition du périmètre des fonds publics et sur le calcul du plafond de subvention ? Quelles actions le MAE compte-t-il entreprendre pour améliorer la visibilité extérieure de son action et faire que les organisations de solidarité internationales prennent mieux conscience de l'importance comme de la réversibilité des fonds publics ?

- La politique immobilière du ministère permet-elle de revaloriser, à des tarifs de marché, les loyers dus par les ONG et d'en améliorer le recouvrement ? Quelles actions seront entreprises pour que les ONG fournissent une évaluation plus précise et sincère de leurs apports autonomes, afin que les subventions du MAE ne représentent pas la majeure partie de la valeur réelle du budget des opérations ?

- Est-il prévu d'améliorer la mise en concurrence des opérateurs et de clarifier l'assiette sur laquelle s'appliquent les frais de gestion facturés par les ONG ?

- S'agissant de la supervision exercée par la MCNG, quels moyens seront mis en oeuvre pour assurer un meilleur suivi et le respect des délais, accroître les exigences relatives au contenu des comptes-rendus financiers et mettre en place les ordres de reversement requis ? Le contrôle sera-t-il unifié

au sein d'une même structure ? Quelles garanties sont demandées sur l'activité réelle des collectifs d'ONG ?

- Est-il prévu d'accroître le recours à des évaluateurs externes et pleinement indépendants ?

L'objectif précité d'augmentation sensible de la part d'aide transitant par les ONG, afin notamment d'atteindre un niveau comparable aux autres bailleurs de l'OCDE¹, **rend donc d'autant plus nécessaires une modernisation des procédures d'octroi des financements, une incitation des ONG de petite taille à se regrouper, la mise en place de conventions d'objectifs et de moyens avec celles qui reçoivent les dotations les plus élevées**, et le respect par les ONG d'exigences légitimes de transparence sur l'origine et l'emploi de leurs fonds.

¹ *Votre rapporteur spécial rappelle que ces Etats n'ont généralement pas de ministère chargé de la coopération, ni de services ou d'organismes publics spécialisés et compétents chargés d'agir sur le terrain et de mettre en œuvre la politique d'APD. On peut penser que dans de nombreux pays l'aide aux ONG dispense les Etats de faire face aux charges d'un appareil administratif spécifique. De ce point de vue, les outils dont dispose la France, nettement plus importants que ceux de la plupart de nos partenaires, constituent sans doute un élément essentiel pour l'efficacité de nos actions et la réputation de savoir-faire de notre pays.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION DE M. PHILIPPE ETIENNE, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT
(DGCID)**

AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

**M. JEAN-LOUIS SABATIE, CHEF DE LA MISSION POUR LA
COOPÉRATION NON-GOUVERNEMENTALE,**

**M. ALAIN PICHON, PRÉSIDENT DE LA QUATRIÈME CHAMBRE DE
LA COUR DES COMPTES,**

M. GILLES-PIERRE LEVY, CONSEILLER-MAÎTRE

**MME HÉLÈNE GADRIOT-RENARD, CONSEILLER-RÉFÉRENDAIRE
DE LA QUATRIÈME CHAMBRE.**

Présidence de M. Jean ARTHUIS, président

Séance du 25 octobre 2005

Ordre du jour

Audition de **M. Philippe ETIENNE**, Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) au ministère des affaires étrangères, **M. Jean-Louis SABATIE**, chef de la Mission pour la coopération non-gouvernementale, **M. Alain PICHON**, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, **M. Gilles-Pierre LEVY**, conseiller-maître et **Mme Hélène GADRIOT-RENARD**, conseiller-référendaire de la quatrième chambre.

La séance est ouverte à 16h10.

M. Jean Arthuis, Sénateur de la Mayenne et Président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation – Mes chers collègues, j'ouvre la séance dont l'ordre du jour est une audition pour suite à donner organisée dans le cadre de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance. Cette procédure à laquelle notre commission des finances est particulièrement attachée prévoit la réalisation par la Cour des comptes de toute enquête demandée par les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent. Cette audition est, du fait de son objet, également ouverte aux membres de la commission des affaires étrangères.

La Cour des comptes nous a transmis le 14 juin une communication sur les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des affaires étrangères. Le relevé de constatations provisoires et le rapport d'observations définitives que la Cour a adressés au ministère nous ont été transmis par ce dernier hier soir. Cette audition est ouverte à la presse, comme le Bureau de la commission l'a décidé, afin d'assurer un débat aussi ouvert et fructueux que possible. Nous entendrons M. Philippe Etienne, directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) au ministère des affaires étrangères, M. Jean-Louis Sabatie, chef de la mission pour la coopération non-gouvernementale, M. Alain Pichon, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Gilles-Pierre Levy, conseiller-maître et Mme Hélène Gadriot-Renard, conseiller-référendaire de la quatrième chambre.

La Cour des comptes a procédé à une enquête auprès de la mission pour la coopération non-gouvernementale et a vérifié les comptes et la gestion de quatre ONG, sans toutefois effectuer de contrôles dans leur zone d'intervention. Le rapport transmis par la Cour met en évidence quatre points principaux :

- une absence de maîtrise de la définition des objectifs et des moyens consacrés par l'Etat aux ONG ;
- une sous-estimation récurrente de la part réelle des fonds publics dans le financement de ces associations ;
- des faiblesses dans le suivi et le contrôle de l'usage des subventions publiques et des évaluations parfois sous-traitées à d'autres ONG ;
- des dysfonctionnements dans la gestion financière des ONG contrôlées.

J'invite maintenant Monsieur le Président Alain Pichon à nous présenter brièvement le contenu du rapport de la Cour des comptes.

M. Alain Pichon, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes – Je vous remercie Monsieur le Président. Comme vous l'avez rappelé, vous avez sollicité la Cour des comptes pour qu'elle réalise en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances un contrôle sur les fonds octroyés par le ministère des affaires étrangères aux ONG françaises dans le cadre de la mise en œuvre d'opérations et de projets en temps de paix. Toutefois, la mission de la Cour ne concernait pas les ONG agissant dans le domaine de l'urgence humanitaire.

Pour répondre à cette demande, la quatrième chambre de la Cour a d'abord examiné, auprès de la Mission pour la coopération non gouvernementale (la MCNG) du ministère des affaires étrangères, les aides versées par l'Etat aux ONG dans le cadre de l'aide publique au développement. Elle a ensuite procédé au contrôle particulier d'un échantillon d'ONG : notre choix s'est porté sur celles dont les dossiers disponibles au ministère étaient lacunaires ou laissaient supposer des insuffisances de gestion. Les ONG ainsi sélectionnées sont représentatives. Elles recouvrent des modalités d'organisation allant de la simple association à la confédération. Leurs modalités d'intervention vont de la prestation intellectuelle à la réalisation concrète et elles présentent des surfaces financières relativement variées. Le rapport que nous avons envoyé incluait la liste de toutes les ONG avec les montants de leurs subventions. Les fonds ainsi versés par la MCNG se sont élevés à 24,1 millions d'euros en 2002 puis à 21 millions d'euros en 2003. Néanmoins, il convient de signaler que, parmi les bénéficiaires concernés, se trouve une « vraie fausse » ONG, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) sur laquelle je reviendrai plus tard. Celle-ci a reçu plus de la moitié des subsides publics (52 % en 2002 et 53 % en 2003), le reste étant partagé entre les autres ONG. Parmi ces dernières, nous en avons retenu quatre qui représentaient selon les années entre 18 et 20 % des crédits consacrés par le Ministère à cette tâche. Ces quatre ONG sont :

- le Groupement de recherche et d'études technologiques (GRET) qui a reçu environ 7,5 millions d'euros en 2002 et 6,3 millions d'euros en 2003, ces sommes représentant respectivement 65 % et 51 % de ses ressources annuelles ;

- Eau Vive qui a perçu 820 000 euros en 2002 et un million d'euros en 2003 ce qui représente 64 % de ses ressources en 2002 et 67 % en 2003 ;

- Coordination SUD à laquelle ont été versés 370 000 euros en 2002 (soit 54 % des produits reçus) et 640 000 euros en 2003 (soit presque 60 % du montant des produits d'exploitation) ;

- Agriculteurs français et développement international (ADFI) qui a reçu des subventions à hauteur d'un million d'euros en 2002, soit 87 % de ses produits nets (hors produits exceptionnels et « de gestion courante ») et de 1,4 million d'euros en 2003, soit 79 % des produits nets.

Je précise que les fonds versés par le ministère des affaires étrangères à cette dernière organisation représentaient 68 % de sa subvention en 2002, contre 57 % en 2003.

Trois des ONG retenues (le GRET, Eau Vive et Coordination SUD) figuraient en 2002 parmi les quinze ONG les plus subventionnées tandis qu'en 2003, cette liste comportait à nouveau le GRET et Eau Vive, auxquelles s'ajoutait AFDI. Au total, les trois ONG mentionnées dans la liste représentent chaque année 10 % des subventions versées aux quinze associations les plus subventionnées (mais 21 % en 2002 et 23 % en 2003 hors AFVP). La Cour a, parallèlement au contrôle des quatre ONG sélectionnées, conduit une enquête sur l'AFVP, organisme qui reçoit des subventions bien plus importantes mais qui bénéficie aujourd'hui du statut d'opérateur de l'Etat. A ce titre, l'AFVP ne peut donc pas être considérée comme une ONG au sens classique du terme et c'est la raison pour laquelle elle n'a été citée que marginalement dans le rapport. Je précise cependant à votre commission que figurera dans le rapport public annuel de février prochain une insertion spécifique sur cette association dans la mesure où celle-ci fait apparaître des problèmes d'une toute autre importance que ceux relevés dans les autres ONG.

Enfin, je porte à votre connaissance un point qui intéressait légitimement Monsieur le sénateur Charasse : la Cour procède actuellement à un contrôle très approfondi, sur pièces et sur place, avec cinq missions sur le terrain, de l'Agence française de développement. Ce contrôle aboutira, après la phase de contradiction, à l'émission d'un rapport, dit « bleu », qui sera transmis à la commission des finances, comme prescrit par la loi dans l'article 135-3 du code des juridictions financières.

Je vais maintenant vous informer de la manière selon laquelle nous avons procédé pour mener nos procédures et nos entretiens. Madame le Rapporteur a eu avec les responsables du ministère des affaires étrangères, en particulier à la DGCID et à la MNCG, des contacts extrêmement fréquents et récurrents. S'agissant des responsables des quatre associations contrôlées, le Rapporteur de la Cour a conduit au début de l'enquête des entretiens très approfondis avec le Président ou le Directeur (voire les deux à la fois) de chacune de ces associations. De multiples entretiens complémentaires ont ensuite eu lieu tout au long des contrôles ainsi qu'à la clôture de la phase d'instruction, ceci comme le veulent nos procédures. Enfin, la lettre

d'accompagnement du relevé de constatations provisoires (RCP) adressée aux présidents des associations leur proposait, conformément aux dispositions du code des juridictions financières, d'être auditionnées par la quatrième chambre. Tous ont répondu par écrit, parfois très longuement, mais aucun d'entre eux n'a demandé à être auditionné par la chambre. Chaque ONG contrôlée a reçu, pour ce qui la concerne, un relevé d'observations définitives, assorti de critiques et de recommandations de gestion. Ces rapports ont été adressés au Ministère des affaires Étrangères et au contrôle financier.

Monsieur le Président a brillamment résumé les manquements que nous avons relevés et je ne reprendrai pas en détail ce qui était contenu dans notre rapport. Cependant, je tiens à vous rappeler les principales constatations auxquelles la Cour est parvenue au terme de son enquête.

Au regard du grand nombre d'ONG bénéficiaires de subventions publiques et de la variété des domaines dans lesquels celles-ci interviennent dans les nombreux pays éligibles à l'aide au développement, il nous est apparu que le ministère des affaires étrangères et plus spécifiquement la MCNG (qui relève de la DGCID) ne maîtrisaient pas réellement la définition des objectifs et des moyens consacrés par l'Etat à cette forme d'aide extérieure. Outre le fait que certaines ONG à vocation médicale ou technique (qui sont souvent les plus importantes par la taille et par la notoriété) échappent à sa compétence, celles qui relèvent de son champ d'intervention ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux, ce qui obère toute possibilité d'évaluation réelle par les services du ministère de l'usage des fonds publics qui y sont affectés. Au demeurant, ces fonds sont de très faible ampleur puisqu'ils représentent 53 millions d'euros en 2005, soit à peine 0,7 % des 7,2 milliards d'euros de crédits affectés à l'aide au développement. Notons cependant que, chaque année, ces crédits sont attribués avant tout selon une pratique de reconduction des subventions, plus qu'en fonction d'une appréciation critique des résultats obtenus au regard des coûts exposés. L'évaluation par la MCNG reste insuffisante car elle n'a sans doute pas les moyens de la conduire elle-même. En conséquence, elle sous-traite souvent cette évaluation à d'autres ONG, qui n'ont pas l'indépendance et le recul nécessaires à l'expression d'un constat objectif puisqu'elles sont en quelque sorte juge et partie.. Là aussi, une réforme dans le choix des évaluateurs externes serait semble nécessaire.

Par ailleurs, plusieurs aspects des comptes et de la gestion des ONG examinées méritent d'être clarifiés ou réformés car ils donnent une image infidèle ou erronée de l'activité réelle de ces organisations. Nous avons ainsi relevé que les subventions indirectes d'origine publique étaient souvent omises. De plus, la mise à disposition de locaux ou de personnel n'est pas clairement répertoriée dans les comptes. Les valorisations d'expertise sont, au contraire, souvent surévaluées et la pratique qui consiste à les extourner continue d'être appliquée. Les pièces justificatives de dépenses ne sont pas toujours produites. Certaines ONG ont, par ailleurs, pris quelques libertés avec l'octroi de rémunérations accessoires ou les non-déclarations fiscales. Je confirme que la Cour n'a pas effectué de contrôle sur place et dans le terrain

d'intervention des ONG car il nous est apparu que les premières vérifications faites à leur siège nous donnaient des informations et des renseignements suffisants. Nous n'avons pas constaté de véritable situation de gaspillage ou de gabegie grave mais nous avons relevé un certain nombre de dysfonctionnements dont nous avons fait part aux ONG. Nous les avons incitées à remettre de l'ordre dans leur comptabilité et dans la présentation de leurs rapports d'activité, ceci dans le respect de leurs règles statutaires.

Si la Cour a éprouvé le besoin de saisir la direction générale des impôts dans un des cas indiqués, ce qui a d'ailleurs donné lieu à des suites tangibles, nous n'avons en revanche pas jugé que les faits constatés, au demeurant répréhensibles, relevaient d'une gravité telle qu'ils justifiaient soit la saisine de la Cour de discipline budgétaire soit a fortiori la transmission du dossier au Procureur de la République en application de l'article 40 du code pénal.

Comme la Cour l'a relevé, le suivi assuré par les pouvoirs publics, et en particulier par la MCNG, reste lacunaire : le bailleur public n'est pas réellement maître de ses choix de projets et de leurs acteurs. Il est devenu à nos yeux une sorte de distributeur automatique de fonds, dont les ONG attendent qu'il renouvelle systématiquement ses versements antérieurs. Indéniablement, une réforme du fonctionnement et sans doute une amélioration des moyens alloués à la mission seraient nécessaires.

Notre conclusion est qu'une stratégie en termes d'objectifs et de performances au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) reste sans doute à clarifier et à mettre en œuvre en matière d'ONG. Certes, la France peut s'appuyer sur un réseau d'ONG où le dévouement à la cause de l'aide au développement est indéniable, même si ce réseau s'exprime parfois de façon un peu dispersée sans comparaison avec ceux des pays anglo-saxons qui sont plus puissants et mieux organisés. En revanche, la clarté comptable, la rigueur de gestion, le souci de rendre compte des objectifs poursuivis, l'obligation de justifier de l'emploi de tout argent public reçu et enfin la démarche d'évaluation des résultats obtenus restent encore très perfectibles, dans les mentalités comme dans les structures.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs ce que nous voulions rappeler. Monsieur Gilles-Pierre Levy, responsable du secteur des affaires étrangères à la quatrième chambre, Madame Hélène Gadriot-Renard, qui était le Rapporteur de ce dossier à la Cour, et moi-même nous tenons à votre disposition pour compléter vos informations et pour vous assister, comme Monsieur le Premier Président nous l'a demandé, dans la formulation de recommandations et de voies de réformes.

M. Jean Arthuis, Président – Merci Monsieur le Président. Nous allons d'abord entendre si vous le voulez bien...

M. Michel Charasse, sénateur du Puy-de-Dôme, rapporteur spécial – ...la réponse de l'accusé !

M. Jean Arthuis, Président – ...Monsieur Philippe Etienne. Ce n'est pas une audition contradictoire. C'est une audition pour « suite à donner » à l'enquête diligentée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances. Monsieur le Directeur général, nous vous écoutons.

M. Philippe Etienne, Directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères – Messieurs les Présidents, Monsieur le Rapporteur spécial, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier de cette occasion qui nous est donnée d'un débat qui, s'il n'est pas contradictoire, est substantiel par l'échange des arguments mais aussi par l'importance du sujet. C'est pour le ministère des affaires étrangères une chance de pouvoir bénéficier de ce débat et de pouvoir en tirer des conséquences pour une meilleure organisation de notre administration dans le domaine de l'appui aux ONG. Effectivement, des échanges extrêmement intenses ont eu lieu entre la Cour et mon ministère. La succession des documents qui vous sont soumis aujourd'hui en est la preuve. Mon impression générale en tant que Directeur général récemment nommé de la coopération internationale et du développement est que ces échanges ont fait apparaître une grande convergence des analyses même si, sur certains points, il subsiste quelques divergences dont mon propos va se faire l'écho.

Permettez-moi Monsieur le Président de vous donner notre vision de la place des ONG dans la coopération française. Je reviendrai ensuite sur les principaux points soulevés par la Cour et les réponses que nous y avons apportées pour enfin vous présenter les décisions que nous avons d'ores et déjà prises pour améliorer notre dispositif suite au travail de la Cour et de l'Inspection générale des affaires étrangères.

Premièrement, en ce qui concerne la place des ONG dans notre coopération, comme Monsieur le Président Pichon l'a rappelé, les ONG françaises oeuvrant dans la coopération internationale au développement sont relativement plus faibles, souvent plus nombreuses et, en tout cas, de taille inférieure à leurs consœurs européennes. C'est l'une des causes des problèmes existants. Pour autant, l'enquête réalisée sur la base des déclarations de l'aide publique française au développement en 2004 fait apparaître que les fonds publics destinés aux ONG représentent 1,14 % de l'aide publique au développement française contre une moyenne de 5 % pour les pays de l'OCDE, chiffre qui peut atteindre 10 % dans certains pays d'Europe du Nord. D'ailleurs, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement a acté l'engagement pris par notre Président de la République de doubler en cinq ans (entre 2004 et 2009) la part de l'aide publique au développement française mise en œuvre par les ONG. En effet, nous estimons que nous devons mieux valoriser et utiliser, à l'instar d'autres pays mieux organisés, la contribution spécifique des ONG, notamment dans la mobilisation des opinions publiques. Rappelons le rôle qu'ont joué les ONG et leurs plates-formes françaises, en relais avec d'autres ONG internationales en faveur des propositions françaises pour les financements innovants du

développement, propositions qui ont connu, au cours des derniers mois, des progrès spectaculaires.

On pourrait se demander pourquoi il est pertinent de travailler avec les ONG dans le domaine de la coopération. De même, quels sont les domaines où nous avons intérêt à collaborer avec ces organisations ? Parmi ces axes d'action, nous citerons le renforcement des sociétés civiles dans les pays partenaires, le développement d'une coopération de proximité au plus près des populations défavorisées, l'accompagnement des thèmes sur lesquels nous souhaitons exercer une influence dans le cadre du débat international, l'aide à l'éducation au développement et à la solidarité internationale et la proposition d'actions et de projets innovants. Il ne s'agit donc pas de faire appel aux ONG « pour le plaisir ». Il s'agit de faire appel aux ONG uniquement quand elles apportent une plus-value véritable.

C'est ce que nous avons fait dans le cadre de la réponse française au tsunami avec l'ONG Solidarité qui a développé un programme d'emploi temporaire en faveur des personnes touchées au Sri Lanka (3.000 bénéficiaires directs, 20.000 indirects). Cette ONG était à la fois proche du terrain et suffisamment indépendante des tensions locales et s'est donc avérée capable de superviser régulièrement le travail réalisé et le non-détournement des fonds alloués par notre coopération. Dans un contexte différent, retenons le travail d'Inter Aide à Madagascar qui a permis localement une réduction de plus de 80 % de la mortalité infanto-juvénile due au paludisme et aux maladies diarrhéiques par la mise en place et à la formation d'intermédiaires féminines de santé bénévoles. Ces projets étaient innovants, non pas parce que nul n'aurait pu les imaginer mais parce que, dans ces situations, il était utile et justifié de passer par des ONG.

Pendant, la Cour des comptes a relevé divers problèmes, souvent liés à la dispersion et à la taille de ces ONG françaises du développement. Si l'on exclut les ONG humanitaires d'urgence qui mobilisent un bénévolat important mais qui se situent hors du sujet débattu aujourd'hui, de nombreuses ONG ne pourraient exister sans financement public. La plupart des ONG de développement se caractérisent par un nombre réduit de membres et de bénévoles mais par des effectifs de salariés qui peuvent parfois être non négligeables. Dans son récent rapport « *Les ONG françaises : acteurs et opérateurs de la solidarité internationale* », la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale apparentait ces ONG à des entreprises à but non lucratif.

Je détaillerai maintenant les réponses du ministère suite aux constatations de la Cour.

Tout d'abord, la Cour des comptes évoque la maîtrise des objectifs et des moyens. Nous faisons chaque année un travail de programmation pour l'année suivante, qu'il s'agisse des crédits du chapitre 42-13 de la nomenclature de 1959 ou des crédits du Fond de solidarité prioritaire. Nous finançons au plus la moitié d'un projet, ce qui implique que celui-ci présente

un montant au moins deux fois supérieur au financement de l'Etat. Nous encourageons systématiquement les plates-formes ou les rassemblements collectifs d'ONG. J'étais moi-même jusqu'en janvier dernier ambassadeur en Roumanie et j'ai dans ce cadre grandement apprécié le travail accompli avec la plate-forme des ONG qui a été initiée par les pouvoirs publics français et qui travaillait notamment sur le thème de la protection de l'enfance. Par ailleurs, nous avons commencé à fixer chaque année des thèmes et des pays cibles prioritaires de manière plus marquée. Nous espérons de la sorte répondre à l'un des reproches que l'on nous adresse et qui n'est pas totalement injustifié : nous avons tendance à travailler comme un guichet. Nous avons ainsi expliqué cette année aux ONG qu'il y avait deux pays sur lesquels nous souhaitions les voir se concentrer davantage : Haïti et le Soudan. Le Soudan a été choisi afin d'accompagner sur le terrain l'action diplomatique française qui relaie elle-même les efforts de la communauté internationale après les accords de paix pour le Sud-Soudan de Naïvasha. Haïti a été retenu suite à l'initiative française de réunir à Cayenne une grande conférence internationale. Lors de deux visites effectuées cette année à Haïti, j'ai pu observer le travail des ONG et de la coopération françaises. Dans un pays comme Haïti qui vit une situation de transition post-crise extrêmement difficile et qui reste privé d'autorité stable, nous assistons à une situation où l'action d'ONG est parfaitement justifiée. Nous avons donc été amenés à demander aux ONG françaises de se présenter avec davantage de projets sur ces deux pays lorsqu'elles sollicitaient notre soutien.

La Cour relève que la MCNG parvient elle-même très difficilement à communiquer des chiffres cohérents et précis. Je trouve, avec tout le respect dû à la Cour, ce reproche quelque peu injuste. Depuis déjà quelques temps, nous établissons le bilan des projets exécutés pays par pays avec le montant précis attribué à chacun et le nom des bénéficiaires. Le bilan réalisé en mars 2004 l'avait d'ailleurs été avant que nous n'ayons connaissance de l'enquête de la Cour des comptes. Il nous a également été reproché d'avoir fourni des chiffres inexacts dans nos réponses apportées en matière d'exécution des crédits pour l'exercice 2003. En réalité, nous avons fourni des chiffres datant d'août 2003 dans la mesure où il s'agissait des éléments les plus récents disponibles à cette époque. Ces chiffres étaient provisoires et n'ont été ajustés de manière définitive qu'au début 2004. Nous avons pu être « tiraillés » entre le souci de répondre immédiatement aux demandes faites et le reproche de ne pas voir donné d'informations exhaustives.

La deuxième catégorie de remarques formulées par la Cour concerne le suivi peu rigoureux de la MCNG qui obèrerait la possibilité d'un contrôle suffisamment sérieux de l'usage des fonds publics.

Précisons d'abord que tous les dossiers de demandes de subventions sont analysés par les chargés de mission de la MCNG qui demandent, si nécessaire, des compléments d'information. Les associations sont tenues contractuellement de fournir des comptes-rendus techniques et financiers des actions cofinancées. La plupart des comptes-rendus sont présentés en temps et

en heure. Dans le cas contraire, nous exigeons bien sûr une rectification. Les trop-perçus sont recouverts systématiquement par l'administration comme cela est attesté par des exemples que je tiens à votre disposition. Le déblocage des tranches successives s'effectue sur présentation du compte-rendu de la tranche précédente. Bien sûr, les paiements n'ont lieu qu'après toute une série de visas, dont celui du contrôleur financier. L'obligation du visa des comptes par un commissaire des comptes ne concerne que les associations au budget annuel supérieur à 150.000 euros mais les comptes annuels certifiés sont systématiquement demandés aux associations pour transmission au bureau payeur et comptable, qui est ensuite chargé de les remettre au contrôleur financier. Les indications données concernent uniquement le passé. Je préciserai bientôt les mesures que nous allons prendre pour améliorer encore ce point, puisque mon propos n'est pas de justifier la situation antérieure ni de contester les observations de la Cour sur certains points précis. Je souhaite simplement relativiser l'impression qui pourrait laisser supposer qu'il n'y avait guère de contrôles dans la situation antérieure.

La troisième série de constatations faite par la Cour des comptes...

Monsieur André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres – Ce n'est pas violent.

Monsieur Philippe Etienne – Moi non plus !

Monsieur Michel Charasse, sénateur du Puy-de-Dôme, rapporteur spécial – C'est en dessous de la réalité. Ce n'est donc pas violent.

Monsieur Alain Pichon – Nous avons été modérés.

Monsieur Philippe Etienne – Mon expression se veut aussi modérée Monsieur le Président, je reconnais bien volontiers au Président Pichon d'avoir eu une expression modérée. Excusez-moi si je ne donne pas cette impression.

La troisième mention que je relèverai dans le rapport de la Cour porte sur l'origine des fonds publics insuffisamment mise en avant par les ONG. C'est tout à fait exact. La Cour a raison de souligner que la publicité en la matière est exigible. Elle l'est d'ailleurs dans la convention de financement. Nous avons toutefois pu remarquer des manquements. Par exemple, une ONG n'avait pas affiché l'origine publique de ses fonds. Nous lui avons immédiatement écrit pour qu'elle rectifie la situation. Bien sûr, nous avons pu laisser passer certains cas. Nous tiendrons à votre disposition l'enquête que nous renouvelons actuellement pour établir la part de financement public français et la part de financement public autre, notamment international, des associations que nous aidons. Nous verrons alors qu'il y a effectivement certaines associations dont la majorité du financement est public et française et d'autres dont la majorité du financement est public français ou international (notamment européen).

Le reproche d' « abonnement » sur la pratique de la reconduction automatique des subventions est justifié. Il faut savoir que les subventions

concernent des projets qui portent sur une période d'environ trois ans et il y a donc renouvellement automatique des crédits. Cependant, nous sommes confrontés à la difficulté que constitue le faible nombre d'associations « crédibles ». Il y a donc certainement une répétition d'année en année de la liste des associations que nous aidons. Ce n'est cependant pas systématique puisque, encore une fois, le rythme des projets est de trois ans. Néanmoins, nous souhaitons atténuer cette tendance en incitant les organisations en question à s'organiser entre elles, à développer des projets collectifs, à sortir de cette logique de « guichet » en contractualisant davantage et en nouant des partenariats plus solides et plus durables, plutôt qu'en renouvelant des subventions aux mêmes associations sur des petits projets.

Il nous est également reproché une évaluation déficiente. Nous nous appuyons ici sur des évaluations effectuées au sein de la coopération française par le Bureau des évaluations du ministère et parfois par d'autres ONG, dont le Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations. Quel que soit l'organisme porteur de l'évaluation, celui-ci doit confier cette dernière à un organisme indépendant retenu dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence par appel d'offre. Ainsi, dans le cadre de la coopération des ONG françaises au Cambodge, les évaluations ont conduit à des modifications substantielles puisque nous avons constaté que l'action manquait de ciblage et de concentration. Avec notre ambassade, nous avons donc demandé aux ONG subventionnées de concentrer davantage leur action pour qu'elle devienne plus significative.

Je détaillerai maintenant la manière dont nous avons d'ores et déjà décidé de modifier le système dans lequel nous fonctionnons, en considérant l'importance des recommandations de la Cour et le caractère manifestement justifié de plusieurs de ses préconisations. Les orientations présentées sont soit déjà mises en œuvre, soit à appliquer. La Cour a, d'ailleurs, pris acte de la volonté de notre direction générale de réformer un système usé mais elle a considéré qu'une redéfinition complète des relations de notre direction avec les ONG constituait un préalable à la réussite de ce projet de modernisation.

Quatre voies d'amélioration ont été choisies dans notre relation et notre concertation avec les ONG via la Commission coopération développement présidée par la ministre chargée de la coopération :

- le recours plus systématique à des appels à propositions assortis d'enveloppes financières correspondant aux priorités sectorielles et financières de notre coopération ;
- la volonté de marquer l'intérêt de notre ministère à accompagner la création d'ONG plus importantes dans le domaine du développement, à l'image des ONG anglo-saxonnes ;
- l'incitation à une réflexion sur le statut juridique et fiscal, la rémunération des personnels et la part de l'Etat dans le financement des ONG ;

- la proposition de conventions d'objectifs et de moyens aux ONG qui sont les plus dépendantes des financements publics et qui pourraient être assimilées à des opérateurs plus qu'à des associations.

Le deuxième groupe de préconisations auquel nous réfléchissons actuellement concerne l'organisation interne de notre ministère. Nous réformons l'organigramme de la Direction générale, en particulier pour séparer ce qui coexiste au sein de la MCNG, à savoir la coopération décentralisée et les ONG. Les deux types de coopération seront confiés à deux structures différentes : le délégué à l'action extérieure des collectivités locales pour la coopération décentralisée et une nouvelle mission d'appui à la coopération internationale des ONG, dont les objectifs seront l'amélioration du suivi des ONG et de l'efficacité des subventions au sein de notre ministère. Premièrement, elle réorganisera le suivi administratif et financier de chaque ONG subventionnée. Pour cela, elle analysera l'organisation interne des ONG sur divers critères : la réalité de la vie associative, le ratio fonds propres / fonds publics, les effectifs de salariés par rapport au nombre de membres et de bénévoles et la valorisation des apports en nature. Deuxièmement, elle rationalisera le circuit de décisions et de paiements par la tenue d'une réunion mensuelle d'attribution des subventions présidée par le responsable du programme LOLF, dont la mise en application au 1^{er} janvier prochain devrait favoriser la plupart de ces améliorations. Troisièmement, elle cherchera à améliorer la traçabilité des fonds publics. Quatrièmement, elle renforcera l'évaluation, par la généralisation des indicateurs de résultats déjà utilisés pour les subventions supérieures à 300.000 euros. Cinquièmement, elle entend déconcentrer davantage l'instruction des dossiers et de leur financement vers les ambassades, ceci pour mieux intégrer la coopération de proximité dans leur action. Enfin, elle développera la communication sur l'aide de l'Etat auprès des populations bénéficiaires. Cette communication s'effectuera via les ONG.

Voilà, Monsieur le Président, un certain nombre d'améliorations que nous envisageons à la suite du rapport et des travaux de la Cour des comptes. Je remercie à nouveau la Cour de manière appuyée pour sa contribution. Ces améliorations font également suite aux travaux effectués par l'Inspection générale des affaires étrangères sur les subventions.

M. Jean Arthuis, Président – Je salue votre réactivité ainsi que celle de vos services pour rendre plus lisible l'action du gouvernement auprès des ONG. A ce stade, le rapporteur spécial Michel Charasse pourrait peut-être nous faire part de son appréciation.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Merci Monsieur le Président. Mes chers collègues, Monsieur le Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Monsieur le Directeur général, Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux que Monsieur le Président Arthuis ait bien voulu donner suite à la suggestion que j'avais faite, comme d'autres collègues de la

commission des finances en ont émises dans leurs domaines respectifs de compétence, de demander à la Cour cette enquête sur les ONG. Nous avons bien compris que cette enquête – ce n'est pas une critique adressée à la Cour – était assez partielle et qu'elle avait consisté à examiner des échantillons qui lui ont paru significatifs. L'idée de cette enquête m'est venue à la suite des très nombreux contrôles sur pièces et sur place que j'ai effectués depuis 1992 à travers les pays aidés, annuellement et sur deux à quatre pays. Je n'évoque pas ici les enquêtes qu'il m'est arrivé de conduire avec mon collègue Adrien Gouteyron sur des crises internationales, notamment lors du tsunami et au Niger, puisqu'il ne s'agit pas du sujet traité aujourd'hui. J'ai relevé moi-même localement de nombreux manquements et anomalies qui, bien qu'étant rarement de nature délictueuse, constituent des pratiques peu admissibles que j'ai signalées dans mes rapports. Cependant, ces rapports n'ont pas été publiés. En effet, la commission en avait décidé ainsi de longue date afin de ne pas créer de trouble dans nos relations diplomatiques avec les pays concernés. Ils existent cependant et, depuis l'origine, ont tous été transmis à la Cour des comptes. Toutefois, les anomalies graves qu'ils mentionnaient n'ont jusqu'à présent pas eu beaucoup de suites. Ceci prouve qu'à la Cour, on ne lit pas toujours ces documents ou qu'on n'a pas le temps de s'en occuper.

Face à ce silence prolongé, j'ai suggéré cette enquête. J'ai cru comprendre qu'une enquête de terrain a maintenant lieu sur l'AFD. Cependant, je tiens à signaler au Président Pichon mon regret que cette première enquête n'ait pas donné lieu à des contrôles sur pièces et sur place. En effet, nous ne voyons ici que la partie visible de l'iceberg, c'est-à-dire les ONG qui sont subventionnées directement par le ministère mais non les très nombreuses ONG qui sont subventionnées localement par les services de coopération dans les ambassades. Ces services confient à des ONG françaises ou locales le soin de réaliser un certain nombre de projets. Or à ce niveau, on constate quelquefois des anomalies très graves et je ne sais pas si tout ceci remonte au ministère. Encore une fois, de nombreux petits projets locaux, d'un montant de l'ordre de 800.000 à 1.400.000 francs, sont décidés localement par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et j'ai identifié plusieurs anomalies dans ce domaine. Si cette enquête donne des idées à la Cour, qu'elle ne se gêne pas...

Avant d'en venir aux questions suscitées par le rapport de la Cour, je voudrais formuler deux observations après l'intervention de Monsieur Etienne. Monsieur le Directeur général, vous avez établi une comparaison entre l'importance des ONG dans la coopération française et ce qui se passe dans un certain nombre d'états étrangers. Nous avons effectivement relativement peu d'ONG aidées par rapport à beaucoup de nos partenaires. Cependant, la plupart des partenaires que vous avez cités n'ont pas mis en place de ministère de la coopération. Par conséquent, pour ces pays, les principaux opérateurs qui peuvent travailler sur le terrain avec les crédits mis à disposition de l'aide au développement sont les ONG. A l'inverse, nous disposons un ministère de la coopération et c'est donc une différence importante.

Deuxièmement, vous avez cité le cas d'Haïti. En Haïti, le recours aux ONG est particulièrement justifié tout simplement parce qu'il n'y a plus d'Etat. C'est pourquoi, si on ne passe pas par des ONG qui peuvent avoir une action sur le terrain, je ne vois pas comment la malheureuse ambassade de France à Port-au-Prince pourrait agir efficacement. D'ailleurs à l'époque des Colonels, nous n'avons maintenu la présence française que par l'intermédiaire des ONG qui continuaient notamment à organiser l'aide alimentaire. Néanmoins, nous l'avons fait à la limite du cadre fixé par les résolutions de l'ONU sur l'embargo. Nous étions alors vraiment « border line », pour reprendre une expression bien connue au Quai d'Orsay.

Dans la démarche du Président de la commission des finances faite au nom de la commission, les ONG visées étaient principalement des structures déjà en régime de croisière. Le rapport de la Cour observe, c'est le moins que l'on puisse dire, un certain manque de suivi de la part de l'administration centrale. Je note le même manque de suivi sur le terrain même si ce n'est pas l'objet aujourd'hui. J'ai effectué des contrôles sur pièces et sur place dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial qui m'ont conduit à constater dans de très nombreux cas des paiements sans pièce justificative et même sans trace des factures. J'ai aussi vu une ONG, peut-être à Conakry, obtenir 800.000 francs d'aide de l'ancien Fonds d'aide et de la coopération (FAC) pour réaliser une opération d'assainissement dans un quartier de la ville et distribuer du pouvoir d'achat à la population locale en la faisant travailler. Cependant, elle avait attribué moins de 30.000 francs à ce titre mais plus de 450.000 francs de rémunération à un ingénieur venu de Paris, d'ailleurs le fils du président de l'ONG, à la compagne de l'ingénieur et au frère de cette dernière. Tout ceci confère évidemment un impact assez réduit aux finances publiques françaises.

J'en arrive maintenant à mes questions, Monsieur le Président.

Concernant le montant des subventions accordées aux ONG et au volontariat, l'incrément des ONG de volontariat est-il révisé à échéance fixe ? Pourquoi le ratio de sélectivité des projets qui vient conforter l'impression de reconduction des subventions n'est-il pas plus sévère ? Monsieur Etienne a quelque peu répondu puisqu'il nous a dit que le Ministère allait sans doute revoir sa manière d'agir dans ce domaine. Quelles mesures seront prises pour améliorer la fiabilité des données et, accessoirement, celle des réponses aux questionnaires parlementaires ? En effet, si la Cour a rencontré des difficultés pour obtenir des réponses fiables (je pense aux tableaux de chiffres qui étaient erronés même s'ils étaient provisoires), les réponses aux questionnaires des parlementaires ne sont pas plus satisfaisantes. Apparemment, vous avez du mal à savoir ce qui se passe dans votre maison et combien tout cela coûte.

Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a succédé à l'ancien FAC dans un souci de clarification. Cet objectif peut-il être considéré comme atteint avec l'introduction de huit types de programmes ? Cette typologie est-elle maintenue avec le transfert en cours de plusieurs secteurs à l'AFD ? J'aimerais un point sur la réalisation de ces transferts et je souhaiterais savoir si l'aide

projet du FSP est maintenu. Quelle est l'activité actuelle de la Commission coopération développement, rassemblant les pouvoirs publics et les associations concernées, dont Monsieur Etienne a parlé tout à l'heure ? En effet, le site Internet du ministère fait seulement figurer une enquête réalisée en 2001. Or le monde bouge un peu plus vite, comme on doit s'en apercevoir au Quai d'Orsay...

Concernant la mise en place des cofinancements, est-il prévu d'affiner la procédure de sélection des dossiers ? De nouvelles procédures sont-elles prévues pour raccourcir les délais puisque la Cour a signalé leur allongement anormal ? Quelle est la part approximative des dossiers dématérialisés ? La Cour souligne que les règles sur la part maximum de fonds publics attribués aux ONG ne sont pas respectées. Je tiens à signaler au représentant du Ministère que la situation qui a été observée à Paris par la Cour est exactement la même que celle que j'ai pu constater sur place. Il n'y a absolument aucun contrôle et je m'étonne en particulier que le contrôle financier n'exerce pas, ne serait-ce qu'au moment des paiements, le minimum de contrôle nécessaire en la matière. Cette situation est en effet anormale compte tenu des règles édictées. Si vous ne pouvez pas respecter les règles, changez-les ! D'autant que nous connaissons suffisamment les uns et les autres l'administration pour savoir qu'il doit y avoir parfois des petites ONG auxquelles on applique les règles rigoureusement tandis qu'on ferme les yeux pour d'autres. Je suis sensible dans ce domaine au respect du principe d'égalité, même si s'il agit de couvrir l'irréalité. Est-il prévu d'aménager le vade mecum pour préciser la définition du périmètre des fonds publics et le calcul du plafond de subvention ? Le Président Pichon a annoncé tout à l'heure des chiffres indiquant que 65 % des ressources du GRET provenaient des fonds publics, 65 % pour l'Eau Vive et 90 % pour l'AFDI. Ce n'est pas normal. Par rapport à d'autres associations, c'est même assez choquant. Au fond, la coopération internationale fondée sur les ONG est censée constituer une large part de don de soi et de volontariat. Si ce don de soi et ce volontariat sont finalement payés presque entièrement par le contribuable, c'est autre chose. Les ONG n'hésitant pas à remettre publiquement en cause les Etats et particulièrement la France, pourtant bien généreuse avec elles, je suis d'autant plus fondé à être rigoureux avec ces dernières, suivant en cela le précepte selon lequel « qui aime bien châtie bien ».

Concernant la mise en concurrence, j'ai vu au plan local de très nombreuses ONG réaliser des interventions à la demande des SCAC alors que, si ces projets donnaient lieu à la concurrence d'entreprises privées, on pourrait faire aussi bien, sinon mieux, pour moins cher. Où en est le groupe de travail chargé d'étudier cette question de la mise en concurrence signalée par la Cour ? Quand la convention avec le FONJEP pourra-t-elle être régularisée ? Est-il prévu d'améliorer la mise en concurrence des opérateurs ?

Concernant l'évaluation globale et transparente des fonds publics, quelles actions le ministère compte-il entreprendre pour améliorer la visibilité de son action et pour faire en sorte que les ONG prennent mieux conscience de

l'importance de la réversibilité des fonds publics ? La Cour indique au passage qu'elle a effectivement constaté que les trop-perçus étaient reversés mais elle ajoute qu'ils sont très rares. Doit-on comprendre qu'il y a peu de trop-perçus ou qu'on s'en aperçoit rarement ? On ne peut pas forcément répondre facilement à cette question, pas plus qu'à la question de l'existence de Dieu.

Concernant les subventions indirectes non-prises en compte, la politique immobilière permet-elle de revaloriser à des tarifs de marché et d'améliorer le recouvrement des loyers dus par les ONG ? Quelles mesures sont prévues pour que les ONG fournissent une évaluation plus précise et sincère de leurs apports autonomes afin que les subventions du ministère ne représentent pas la majeure partie de la valeur réelle du budget des opérations ? Il est d'ailleurs assez choquant que les ONG bénéficient d'apports matériels gratuits, par exemple des locaux, de la part d'organismes de recherche comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Cela pose aussi la question du contrôle des personnes chargées elles-mêmes du contrôle dans les organismes publics de recherche. Si on agit d'un côté, on se doit de le faire de l'autre côté.

Les subventions gigognes (quand des organisations reversent des subventions à d'autres organisations) sont un système répandu internationalement. Quand nous sommes allés avec Adrien Gouteyron observer la situation de l'après-tsunami, nous avons observé que les grandes ONG reversaient des fonds à des ONG locales qui, elles-mêmes, les reversaient à d'autres ONG. Or 9 % de frais étaient prélevés à chaque étape. D'après mes calculs pour la Fondation de France, 45 % des fonds reçus à ce niveau ont été distribués effectivement dans le pays, le reste de l'argent étant dilué en fonds administratifs pour payer des volontaires qui sont en fait des permanents salariés. Dans ce contexte, comment améliorer la traçabilité et le fléchage des fonds ? Quelles garanties sont demandées sur l'activité réelle des ONG ? Je fais une parenthèse pour signaler que les seules ONG réellement bénévoles sont les vieilles ONG de bonnes sœurs et de curés. Mais avec la crise des vocations, elles ne se reproduisent plus beaucoup... Vous trouvez sur le terrain des congrégations très anciennes de prêtres, de curés, de jésuites ou de bonnes sœurs assez âgés qui vivent avec une allocation du Vatican de 500 francs par mois quand les jeunes gens des ONG touchent 14.000 ou 15.000 francs mensuels en se plaignant. Je referme ma parenthèse. L'audition est publique, chacun en prendra pour son grade.

M. Jean Arthuis, Président – L'hommage est rendu et il était mérité.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – J'aborde maintenant la faiblesse du contrôle exercé par la DGCID à propos duquel la Cour est assez sévère. Nous avons été saisis hier soir, un peu tardivement, des réponses du ministère. Sur environ 80 % des questions soulevées, la Cour considère que ces réponses ne sont pas satisfaisantes. Les problèmes informatiques du FSP de début d'année ont-ils été résolus ? S'agissant du suivi lacunaire de la mission, quels moyens seront mis en œuvre pour l'améliorer, respecter les délais, accroître les exigences relatives aux comptes-rendus financiers et

mettre en place les ordres de reversement requis ? Le contrôle sera-il unifié au sein d'une même structure ? La tradition des comptes-rendus se perd d'ailleurs beaucoup. Certaines ONG en font, d'autres n'en font pas. Ils sont soit approfondis, soit assez sommaires. C'est devenu une manie absolue dans le monde de la coopération. J'ai noté à l'occasion de contrôles qu'un nombre très élevé de missions, à l'attrait touristique parfois indéniable, sont effectuées par des professeurs d'université qui peuvent faire une conférence de trois jours au Sénégal sans que cela aboutisse à un rapport de mission. Cela devrait être la condition du paiement puisque c'est une partie intégrante du service fait. Les seuls à produire des rapports sont les scientifiques, qui fournissent d'ailleurs des documents volumineux. Le rapport de mission ne fait pas partie de la culture des sciences dites « de l'homme ».

En ce qui concerne les pratiques contestables et les dérives relevées au sein des ONG, que compte faire le ministère en liaison avec le contrôle financier pour mettre un terme aux abus constatés dans la rémunération et notamment les avantages annexes ? Quelqu'un peut ainsi voir son logement payé alors qu'il touche déjà une indemnité de logement. Mes chers collègues, l'argent des contribuables en France est devenu très rare. J'aborde peut-être des points qui ne font pas plaisir mais je pense qu'il faut beaucoup plus de rigueur et que seuls la mission et le contrôle financier peuvent « mettre leur nez » dans ces affaires. Je ne parle pas des utilisations de voitures qui sont parfaitement choquantes.

Enfin, est-il prévu d'accroître le recours à des évaluateurs externes et pleinement indépendants ? L'administration a plus ou moins répondu, plutôt moins que plus d'ailleurs. Voilà, Monsieur le Président, les quelques questions que je souhaitais soulever en espérant que les contrôles de la Cour se poursuivent sur le terrain. Le besoin en est indéniable.

M. Jean Arthuis, Président – Madame Luc a des contraintes et doit bientôt nous quitter. Je lui donne donc la parole.

Mme Hélène Luc, sénateur du Val-de-Marne, vice-présidente de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées – Je suis très intéressée par cette question des ONG, de leurs subventions et de l'aide qu'elles apportent à de très nombreux pays. Je voulais justement demander à Monsieur le Président de la commission des affaires étrangères de prévoir des auditions d'ONG parce que je trouve que nous ne savons pas assez ce qu'il se passe et que nous n'apprécions pas toujours à leur juste valeur le travail qu'elles effectuent. J'ai eu l'occasion de le vérifier à plusieurs reprises, que ce soit en Érythrée, au Soudan, en Afghanistan, ou en Roumanie d'où je reviens avec Monsieur le Président et Monsieur Jean-Guy Branger et où on nous a parlé de l'action des ONG pour les enfants. Je m'aperçois aussi que les ONG et l'armée française sont souvent les premières sur le terrain pour les catastrophes. Je pense par exemple au Pakistan et cela me fait chaud au cœur. Cela représente bien l'effort que veut accomplir la France.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – On a été un peu plus rapide pour les alpinistes aussi...On n'a pas trouvé d'hélicoptères pour le Pakistan mais on en a trouvé pour les alpinistes.

Mme Hélène Luc – Je ne sais pas comment vous ressentez les choses mais puisque vous en parlez, j'ai vu hier à la télévision des gens descendre à pied des montagnes. J'ai alors ressenti le besoin de faire un deuxième don.

M. Jean Arthuis, Président – C'est un vrai sujet en soi mais ce n'est pas vraiment le thème que nous abordons aujourd'hui.

Mme Hélène Luc – Concernant les ONG, je crois qu'il faut prendre en compte les deux premières interventions pour faire un bilan. Je n'ai pas envie d'examiner seulement l'aspect financier. J'ai d'abord envie de savoir ce que les ONG font. Cela vaut la peine d'être souligné, parce qu'à travers ce qu'a dit Monsieur Charasse...

M. Jean Arthuis, Président – Monsieur Charasse a parlé de la partie invisible de l'iceberg. Nous avons compris que ce qui était visible, c'était ce qui était à peu près acceptable.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Ce qui est visible, c'est le rapport de la Cour des comptes sur les ONG subventionnées par la centrale.

Mme Hélène Luc – ...Monsieur Charasse a beaucoup parlé de problèmes financiers. C'est normal. Chaque ONG remet un bilan, ce qui me paraît absolument indispensable. On voit cela dans nos bilans : si une association ne donne pas son bilan, on ne lui accorde pas de subvention. Je suppose qu'on agit pareillement au ministère. Des actions peuvent être menées sur trois ans mais le bilan me paraît malgré cela indispensable. Est-ce que vous envisagez une réforme ? Di oui quand et sur quelles bases ?

M. Jean Arthuis, Président – Merci Madame Luc. Nous avons pris à titre exceptionnel la question de Madame Luc parce qu'elle doit partir. Je pense qu'il serait judicieux d'entendre la réponse aux observations du rapporteur spécial Monsieur Charasse.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Peut-être faudrait-il répondre d'abord à Madame Luc ?

M. Jean Arthuis, Président – Oui, à titre tout à fait exceptionnel puisqu'elle doit se rendre à la délégation des droits de la femme.

M. Philippe Etienne – Madame Luc, il est effectivement important d'étudier quel est le travail de fond accompli par les ONG sur le terrain. J'ai essayé de donner quelques exemples à ce propos. Le sénateur Charasse a raison de dire qu'il faut distinguer les pays en crise des pays en régime normal. J'ai mentionné l'exemple de Haïti et je remercie le rapporteur spécial d'avoir noté dans ce cas toute la légitimité des ONG. J'ai bien compris que nous parlons des ONG en régime de croisière. Mon propos tendait à montrer que, même pour des structures qui se situent dans ce régime, il faut prendre en compte leur travail de fond. Cependant, l'objet de mes réponses va porter bien

évidemment davantage sur les questions posées par le financement et l'organisation. Madame Luc a demandé si une réforme était envisagée et je le confirme. S'agissant du ministère des affaires étrangères, nous sommes bien décidés à tenir pleinement compte des remarques de la Cour des comptes et de celles de notre inspection générale pour réaliser cette réforme dont je rappellerai les grandes lignes à l'occasion de certaines réponses au rapporteur spécial.

Tout d'abord, je n'ai pas répondu sur l'AFVP. Nous sommes là aussi dans un processus de réforme profond qui tient compte des remarques la Cour.

M. Jean Arthuis, Président – Je retiens des observations de la Cour et de Michel Charasse qu'il existe des marges de progression et que le ministère est exposé à un procès en insuffisance de contrôle et de pilotage d'ONG. Ces dernières sont en France de taille plus modeste qu'ailleurs et sont parfois financées par des fonds publics jusqu'à 80 %, voire 90 %. C'est pratiquement de la commandite. Vous ne pouvez pas couper les crédits à des associations auxquelles vous versez 90 % de leurs ressources...

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – ... par une technique de guichet !

M. Philippe Etienne – Je voudrais revenir sur ce point qui est sans doute central. Le sénateur Charasse l'a repris. Monsieur le rapporteur spécial, vous vous êtes à bon droit inquiété de l'actualisation d'un rapport disponible sur le site Internet du ministère et intitulé « *Argent et organismes de solidarité internationale 2000-2001* ». Ce document est en cours de remise à jour. Sa publication aura lieu dans quelques semaines et il présentera des éléments précis sur la répartition des ressources publiques et privées au sein des ONG françaises. L'origine française ou internationale des subventions publiques sera également précisée. Les pourcentages que vous citez agrègent ces deux types de subventions publiques. Les subventions publiques ne sont donc pas toutes attribuées par le budget français. Par exemple, d'après ce que le GRET nous déclare, il y a 9,83 % de subventions publiques françaises et 51,5 % de subventions publiques d'origine internationale.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Monsieur le Directeur général, je vous rappelle la règle qui s'applique aux collectivités territoriales. A mon avis, elle doit aussi s'appliquer ici. Cette règle porte sur le plafond total de subventions sur fonds publics, quelle que soit l'origine de ces fonds. Par conséquent, j'avais toujours considéré que le vade mecum aboutissait à un plafonnement global comme on le fait pour les subventions de collectivités locales.

M. Philippe Etienne – Monsieur le rapporteur spécial, je parle là des subventions globales. Je ne parle pas de la règle projet par projet. A ce niveau, nous appliquons la règle des 50 %. Par ailleurs, vos propos nous amènent à évoquer un sujet extrêmement intéressant : l'accès aux financements européens. La France subventionne le budget européen de manière assez conséquente...

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – 25 % !

M. Philippe Etienne – La part française s'élève à 24,3 % pour le Fonds européen de développement (FED) où la France est le premier contributeur, et à 15,9 % pour le budget communautaire. Est-ce qu'il n'est pas dans l'intérêt national de pousser le plus grand nombre d'acteurs français à bénéficier de ces financements plutôt que de les laisser à d'autres Etats membres ? Nous réfléchissons actuellement à cette stratégie parce que nous estimons que faire croître les ONG françaises, c'est aussi les amener à être mieux armées dans la concurrence objective qui existe avec les ONG d'autres pays dans l'accès à des financements publics multilatéraux. Il faut quand même établir une différence entre les financements publics, tout en reconnaissant la légitimité de l'agrégation. Je ne veux pas dire que cela n'est pas correct puisqu'il y a un problème général dans l'articulation entre financement public et financement privé. Je crois qu'il faut distinguer dans notre soutien le financement national et le financement opéré par des budgets qui, de toute façon, seront dépensés, sans doute au profit d'opérateurs étrangers. Nous reconnaissons cependant l'existence de ce problème, qui a été souligné dans d'autres rapports parlementaires sur des ONG dont l'essentiel du financement est public. Nous envisageons de les traiter différemment comme nous le faisons maintenant avec l'AFVP, c'est-à-dire de préparer une convention d'objectifs et de moyens en considérant que nous ne nous situons pas dans une logique d'attribution de subventions. Nous voulons tenir compte de ce facteur de financement, que celui-ci soit essentiellement public ou non.

Monsieur le sénateur, vous avez aussi évoqué les subventions sur place. Les ambassades disposent en effet de crédits qui passent par un instrument appelé le Fonds social de développement (FSD). Ce dispositif permet d'aider des ONG essentiellement locales. C'est l'explication du chiffre de 1,14 % supérieur à celui des seules ONG françaises. Nous avons intégré les aides aux ONG dans les ambassades.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Monsieur le Directeur général, le terme « ONG locales » est la formulation retenue au ministère mais la plupart des ONG locales aidées par nos ambassades sont en réalité des structures qui sont rattachées aux grandes ONG françaises. Cette situation est simplement due à la difficulté d'exercer certains contrôles sur ces ONG locales.

M. Philippe Etienne – Chaque fois que je visite un pays, je demande à visiter les projets de terrain. Lors de ma visite à Dakar, j'ai rencontré deux ONG : le Samu social, une ONG française, qui s'installe à Dakar, et une ONG purement sénégalaise, la première à s'occuper du traitement des handicapés physiques et mentaux dans la société locale. C'est l'honneur de la coopération française d'aider cette ONG totalement indépendante de ses consœurs françaises. Dans cet exemple, nous avons donc une ONG française mais « localement importée » et une ONG purement sénégalaise, toutes les deux aidées par le FSD local.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Pour moi, nous aidons davantage les antennes d'ONG françaises que des ONG véritablement locales. Cela tient à la difficulté que rencontrent les services à trouver les vrais responsables de ces ONG locales ou à en connaître les actions précédentes.

M. Philippe Etienne – Sur le terrain, il nous arrive souvent d'aider des ONG locales qui travaillent avec des ONG françaises. J'ai pu l'observer, voire l'encourager en tant qu'ambassadeur. Grâce à notre coopération, nous faisons monter en puissance ces structures locales. Cependant, je reconnais qu'il faudrait mener une étude sur le nombre d'ONG réellement locales que nous aidons.

Le rapporteur spécial a affirmé quelque chose qui me paraît très important. Les évaluations externes indépendantes sont bien indépendantes. Par ailleurs, vous avez raison de souligner que l'absence de compte-rendu n'est pas acceptable. Je ne suis pas chaque projet mais si vous pensez que c'est nécessaire, nous procéderons à de nouvelles vérifications.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – C'est une justification du paiement.

M. Philippe Etienne - Vous avez raison. Concernant les loyers, la Cour des comptes a relevé que nous allions redresser la situation avec le GRET. Je ne peux pas vous répondre sur la faiblesse des trop-perçus,

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Certaines ONG locales aidées par les SCAC ne terminent jamais vraiment leurs opérations. Cela ne facilite pas le décompte final pour déterminer s'il y a eu ou non un trop perçu. En raison des remaniements ministériels locaux, certaines opérations peuvent aussi s'étaler sur cinq, six ou sept ans, sans que les ONG en soient d'ailleurs responsables. Il faudrait donc examiner les comptes-rendus de bonne fin de projet ou se demander pourquoi certains projets ne sont pas achevés.

M. Philippe Etienne – Nous avons l'impression que c'est ce que nous faisons mais nous ne le faisons sans doute pas assez bien. Nous donnerons des instructions dans ce sens aux SCAC. De nombreuses questions ont été posées par le rapporteur spécial. Pour ne pas monopoliser la parole, je demande à Monsieur Jean-Louis Sabatie, chef de la MCNG, de répondre rapidement.

M. Jean Arthuis, Président – Il répondra très rapidement sur les mesures opérationnelles pour nous confirmer que vous prenez la mesure de cette nécessité et que vos procédures vous permettront désormais de vous mettre à l'abri des critiques entendues aujourd'hui. Madame Tasca avait demandé la parole.

Mme Catherine Tasca, sénateur des Yvelines – Le rapporteur spécial a mis le doigt sur des abus et imprécisions qu'il semble nécessaire d'éliminer. Cependant, cette chasse aux abus ne suffit pas. Le travail de la Cour des comptes peut nous aider à rationaliser la relation entre le ministère et les ONG mais cela doit avant tout nous permettre de mener une certaine

politique à l'extérieur de nos frontières. Si on peut exercer les contrôles avec une plus grande rigueur, tout ce que nous avons entendu nous amène en contrepartie à nous interroger sur le périmètre d'action des ONG. Je crois qu'il serait utile que le Ministère précise les domaines dans lesquels les services d'intervention de l'Etat sont dans l'incapacité d'agir utilement sur le terrain et ceux sur lesquels il a besoin de soutenir l'action des ONG. Monsieur le Directeur général a donné à ce sujet une ébauche de définition qui précise les contextes dans lesquels le recours aux ONG est plus efficace que l'intervention des services de l'Etat. Un travail de planification reste à effectuer pour savoir quelles sont les missions pour lesquelles la puissance publique peut s'en remettre aux ONG.

Aussi bien la Cour des comptes que Monsieur le Directeur général signalent un problème d'éparpillement. Nous avons tantôt affaire à des « mastodontes » tantôt à de très petites organisations. Que peut-on faire à travers l'aide de l'Etat pour inciter les ONG à mieux s'organiser, à fusionner ou bien à additionner leurs programmes ? Pourrait-on susciter une stratégie de rationalisation en les amenant à mutualiser certains moyens ? En effet, sur certains terrains, on peut constater que deux ONG mettent en œuvre leurs propres moyens sur des missions parfois très voisines. Nous devons conduire une politique qui leur permette de croître et d'intervenir plus efficacement.

La Cour avait évoqué la reconduction automatique des subventions. Je me demande si ce n'est pas plus une apparence qu'une réalité. Ou bien on ne se pose pas la question de l'efficacité du travail de telle ou telle ONG et c'est une situation blâmable qui doit amener à une meilleure définition des tâches pour lesquelles on soutient cette organisation. Ou bien l'évaluation est positive et je ne trouve pas choquant qu'on reconduise ces crédits au delà de trois ans. Une ONG efficace dans un contexte donné doit pouvoir mener son action des années durant si cela correspond aux objectifs de notre politique étrangère et à notre capacité d'intervention. Autrement dit, je ne crois pas qu'il faille s'interdire systématiquement toute reconduction de subventions. Ce qu'il faut vérifier, c'est s'il y a bien eu définition d'un contrat d'objectifs au départ puis évaluation des résultats.

Enfin, on nous annonce que le recours aux ONG ne représente qu'une toute petite fraction de l'aide publique au développement. Je veux croire que c'est une fraction qui est utile. On ne peut pas passer par d'autres canaux. A partir des informations fournies aujourd'hui, il faudrait s'attacher à ne pas mettre sur le devant de la scène que les travers et les abus éventuels. Je pense que nous avons besoin de cette petite fraction de l'aide publique au développement via les ONG. Il faut absolument l'insérer dans une logique fondée sur la définition des objectifs, l'évaluation des résultats et la durée de l'action.

M. Jean Arthuis, Président – Le regroupement de certaines ONG donnerait peut-être à celles-ci la possibilité de mieux s'organiser et les moyens de conduire une administration plus consistante. La parole est maintenant à Jean-Pierre Placade.

M. Jean-Pierre Placade, sénateur de la Haute-Garonne – Merci de me laisser la parole mais Catherine TASCA a traduit l'essentiel de ma pensée. Je tiens d'abord à remercier la Cour car j'ai apprécié le doigté avec lequel elle a analysé la situation des ONG. Elle n'a pas oublié la mission politique et sociale des ONG dont l'action est aussi celle de la France, quand celle-ci ne peut pas l'exercer elle-même directement.

M. Jean Arthuis, Président – C'est une forme d'externalisation.

M. Jean-Pierre Placade – En tout cas, on ne peut pas non plus rapprocher systématiquement la comptabilité publique de la comptabilité de toutes ces ONG.

M. Jean Arthuis, Président – C'est un principe de gouvernance.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – C'est l'argent des contribuables.

M. Jean-Pierre Placade – Nous sommes d'accord. Il est évident et nécessaire que ces ONG doivent être contrôlées. La situation est assimilable à une délégation de service public où l'on réalise un cahier des charges avec des objectifs et des appels d'offres. Cependant, en même temps que s'exerce ce contrôle, il faut que le ministère remette de l'ordre dans ses services. En effet, quand il est dit que, depuis 2001, le tableau cité n'a pas été actualisé, on sent bien qu'il y a une défaillance de contrôle difficilement supportable aujourd'hui. En revanche, je comprends la situation de guichet. Des actions menées sur plusieurs années engendrent, certes, des contacts personnels avec les acteurs locaux mais cela ne doit pas nuire à la nécessaire rigueur de la dépense publique. Vous avez parlé de 1,14 % du budget, ce qui n'est pas considérable. Néanmoins, incluez-vous dans ce chiffre les actions délocalisées des ambassades ?

M. Philippe Etienne – Oui.

M. Jean Arthuis, Président – La parole est maintenant à Monsieur André Dulait.

M. André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres – Combien y a-t-il d'associations attributaires d'aides de votre ministère ?

M. Jean-Jacques Jégou, sénateur du Val-de-Marne – Nous avons entendu avec beaucoup d'intérêt notre rapporteur spécial qui nous a fait découvrir la partie cachée de l'iceberg. On pourrait effectivement s'interroger sur l'inorganisation qu'il a mise en avant.

Le facteur déclenchant est-il bien le ministère qui contacte une ONG, qu'il croit être adaptée à l'action à mener et qui définit en même temps les missions à engager ? J'observe dans d'autres domaines, comme dans le rapport sur la lutte contre la toxicomanie ou l'alcool, que l'Etat sous-traite beaucoup à des associations dont on ne connaît pas toujours l'efficacité.

L'Européen que je suis n'a pas beaucoup entendu parler de la coordination qu'il peut y avoir à l'échelle européenne puisque Monsieur le Directeur général s'est laissé aller à prononcer le mot de concurrence. Il serait curieux de voir des ONG « se bousculer » pour des subventions. Ceci m'amène à dire que l'indécence est ici poussée à son paroxysme puisque ces organisations doivent intervenir lors de situations dramatiques et auprès de populations martyrisées ou livrées à elles-mêmes. N'y a-t-il pas matière à faire en sorte que l'Union européenne prévale aussi dans ce domaine ? Existe-t-il une organisation européenne des ONG ?

Je terminerai sur une réflexion lapidaire : que devient la LOLF ? Peut-elle nous aider avec ce qui n'est pas encore une secte mais qui modifie un certain nombre de fonctionnements de notre République ? J'ai entendu une fois le mot « LOLF » prononcé par le Directeur général alors qu'elle pourrait nous permettre d'y voir un peu plus clair.

M. Jean Arthuis, Président – Tous ceux qui souhaitaient intervenir ont pu le faire. La Cour souhaite peut-être nous donner quelques indications.

M. Alain Pichon – Je remercie le Directeur général d'avoir reconnu l'utilité des travaux de la Cour et d'avoir apporté des précisions. Je prends acte avec satisfaction des réformes annoncées. J'en rendrai compte à Monsieur le Premier Président. J'ai bien entendu les remarques de Monsieur le sénateur Charasse. Sans doute eut-il fallu avoir le temps et se donner les moyens d'aller sur place. J'en prends acte. C'est fort de cette constatation qu'avec Monsieur Levy, qui mène les travaux sur l'AFD, nous avons compris qu'un travail sérieux en la matière ne pouvait pas se faire sans que l'on aille en Afrique noire, aux Antilles, en Asie, au Vietnam,... Je voulais donc rassurer la Commission sur ce point. Grâce à son vécu de terrain et à son expérience supérieurs aux nôtres, Monsieur le rapporteur spécial a complété notre travail. Je terminerai là mon propos.

M. Jean Arthuis, Président – La parole est à Monsieur le Directeur général.

M. Philippe Etienne – Il y a 112 associations subventionnées par les fonds centraux en 2004.

Je confirme à Monsieur le Président de la 4^{ème} chambre que ce travail nous est et nous sera utile. Excusez-moi si j'ai tenu à répondre sur certains points ; C'était dans l'objectif de défendre le travail de certains fonctionnaires mais je répète que la qualité du dialogue avec vos services a été excellente.

Je réponds à Madame Tasca que nous allons essayer de mieux formaliser les principaux éléments de notre stratégie car, effectivement, en matière de coopération, on ne peut pas recourir aux ONG dans n'importe quel domaine. On doit respecter ici une logique de subsidiarité pour déterminer qui de l'Etat ou de l'ONG est le mieux placé pour agir. Madame la Ministre, certains exemples montrent combien vous avez raison de dire qu'il faut se fier à l'efficacité de ces acteurs. Je pense ici à une ONG comme Handicap

International qui est devenue à partir d'une toute petite structure un grand acteur dans la lutte contre les mines anti-personnelles. Il y a donc bien des ONG qu'il faut aider à grandir et d'autres qui grandissent toutes seules et qui deviennent des coopérants normaux pour l'Etat.

Je vous confirme, sans parler de concurrence, que nous voulons développer les appels à propositions.

Il n'y a pas eu d'enquête depuis 2001 mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de statistiques. L'enquête déjà évoquée n'est réalisée que tous les trois ans sous l'égide de la Commission coopération développement. Tous les ans, nous tenons à jour le tableau précis de toutes les opérations et de toutes les ONG.

Quand le facteur déclenchant est l'Etat, nous utilisons le mot « commande ». Les commandes représentent environ 20 % de l'appui financier aux ONG. Les situations où l'ONG propose, ce qui correspond aux « subventions », représentent les 80 % restants. Sous l'instigation de la Cour des comptes, nous souhaitons développer une logique de contractualisation qui se situe entre ces deux approches. L'Etat incitera donc les ONG à faire des propositions sur des thèmes et des pays donnés.

Je confirme enfin que nous avons intérêt à inciter les ONG françaises à se regrouper soit en fusionnant, soit en s'organisant en plates-formes. Nous avons commencé à le faire au Maroc, en Roumanie et dans la région des Grands Lacs sous la direction du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD).

J'aurais dû effectivement citer davantage d'exemples concernant la LOLF pour montrer que nous nous situons dans ce cadre. Ainsi, les commissions d'attributions des subventions aux ONG seront explicitement situées dans le contexte des programmes LOLF et notamment du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » dont j'ai l'honneur d'être le responsable au sein de l'administration.

M. Jean Arthuis, Président – Disposez-vous d'indicateurs de performance ?

M. Philippe Etienne – Nous en avons, notamment pour comparer le nombre de partenaires français au nombre de partenaires étrangers et encourager les ONG françaises à s'associer à des partenaires.

M. Jean Arthuis, Président – Retrouvons-nous cela dans le projet de loi de finance pour 2006 ?

M. Philippe Etienne – Cela figure parmi les indicateurs indiqués dans le programme annuel de performances.

Pour répondre à une autre question, je confirme qu'il existe bien des tentatives d'association au niveau européen comme « CONCORD » pour les associations parapluie. Nous encourageons aussi certaines ONG à s'associer par thème pour parvenir à une masse critique. Nous avons, par exemple,

enregistré ces dernières semaines la constitution d'une plate-forme d'ONG euroméditerranéenne. Voilà, Monsieur le Président, j'espère avoir répondu aux questions.

M. Robert Del Picchia, sénateur représentant les Français établis hors de France, vice-président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées – Comme le Président de la commission des affaires étrangères n'est pas là et que j'en suis le vice-président, j'aimerais savoir si le tableau annuel dont vous avez parlé sera communiqué aux commissions.

M. Philippe Etienne – Nous vous le communiquerons. Je crois qu'il figure dans certaines réponses à des questions parlementaires.

M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris – Pourrez-vous y indiquer la répartition des sommes attribuées à chacune des 112 associations ? Cela nous permettra d'en évaluer l'importance.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Je prends acte comme rapporteur spécial, et cela sera peut-être déterminant dans la façon dont va se prononcer la commission dans un instant, de la bonne volonté dont l'administration semble vouloir faire preuve dans ce domaine. Elle a été prise les doigts dans la confiture, c'est-à-dire qu'elle a laissé un peu couler les choses. Cependant, le rapport de la Cour lui a fait comprendre qu'elle devait fournir un vrai effort. Par conséquent, j'ai été assez frappé à la fois par les critiques de la Cour, qui ont conforté ce que j'observais sur le terrain, mais aussi par le fait que l'administration ait reconnu, ce qui n'est pas toujours le cas, ses torts. Il faudra simplement observer d'ici quelque temps ce qui aura changé.

C'est peut-être un peu ce qu'a fait notre amie Hélène Luc mais il ne faut pas confondre les ONG qui interviennent en urgence et les ONG qui travaillent en temps de paix. En situation d'urgence, on pourrait dire beaucoup de choses. J'ai été moi-même sur le terrain et j'en conclus qu'en réalité, on n'a rien à dire parce qu'il faudrait pour cela être avec elles. Même quand des ONG ne se parlent pas habituellement, si elles se retrouvent « dans la mélasse », elles se débrouillent et mutualisent leurs moyens car elles n'ont d'autre choix pour s'en sortir.

Les ONG qui nous intéressent sont celles auxquels la puissance publique fait habituellement confiance et qui sont ainsi les « salariées » de l'administration française et des contribuables, celles qui sont en régime de croisière. Elles méritent notre attention car elles seront de plus en plus nombreuses d'autant plus que le ministère diminue progressivement ses moyens d'intervention sur place et réduit les instruments de coopération. Il a tendance à passer par des opérateurs extérieurs. Je veux dire à l'administration que, puisque l'on a affaire à des entreprises avec des salariés, il faut se demander à chaque fois que l'on fait appel à une ONG si l'on peut faire aussi bien ou mieux pour l'image de la France en payant moins cher. C'est la seule question. Il faut que le travail se fasse, que la France soit présente sur le

terrain, qu'on voie son drapeau et une action conforme à sa politique. Pour l'instant, l'instrument et la mission ne sont pas à la hauteur de cette ambition. Mais les réformes qui seront apportées devraient nous permettre d'en approcher.

Je dirai une dernière chose sur le caractère de guichet et la reconduction des subventions. C'est un mal qui frappe le ministère des affaires étrangères, y compris pour les subventions du titre IV. J'ai contrôlé en 2000 le Maroc et le titre IV y finançait à l'époque une soixantaine d'associations, dont un quart à un tiers n'ont plus d'existence réelle aujourd'hui. On ne sait parfois même plus qui en est le responsable ou ce qu'elles font. C'est un vieil héritage de l'époque coloniale. Ce n'est pas seulement dans la mission et dans la DGCID. Cela concerne tous les postes à travers la France, c'est-à-dire que nous avons l'obligation de prévoir une révision annuelle de la liste des subventions. Il faut de temps en temps faire la révision à laquelle se livrent les collectivités locales, les conseils généraux ou les communes quand elles donnent des subventions aux associations locales. Cependant, c'est un travail qui dépasse de beaucoup la mission coopération. Cela concerne les ONG mais aussi toutes les associations, nombreuses à travers le monde, qui sont subventionnées par nos postes.

M. Jean Arthuis, Président – Je voudrais remercier le Président de la 4^{ème} chambre Monsieur Pichon, Monsieur Gilles-Pierre Levy et Madame Hélène Gadriot-Renard, M. Philippe Etienne et M. Jean-Louis Sabatie pour l'éclairage qu'ils ont apporté à notre travail de contrôle budgétaire.

C'est en effet sur la suggestion de Michel Charasse que j'avais demandé à la Cour en application de l'article 58-2 de la LOLF de bien vouloir procéder à une enquête sur les ONG. Il s'en est suivi un échange avec la Direction générale de la coopération internationale et du développement et avec la mission spécialement chargée de la mise en œuvre de cette politique. Je crois que nous avons fait la démonstration que le Parlement était bien à sa place dans l'exercice de ses prérogatives de contrôle et que la Cour peut nous apporter une aide extrêmement significative. On ne peut finalement que se réjouir que l'administration ait d'emblée bien voulu reconnaître qu'il y avait des marges de progression et que l'on ne devait pas systématiquement justifier ce qui est parfois injustifiable. Je pense qu'il serait pertinent que, d'ici un an, nous puissions vous inviter à nouveau, Monsieur le Directeur général, afin que vous nous rendiez compte de l'application des propositions faites aujourd'hui. Nous sommes là dans la philosophie de la LOLF car il s'agira aujourd'hui et demain de débattre de la mission Aide au Développement. Les ONG apparaîtront comme les partenaires du ministère. Il convient de leur fixer des objectifs clairs car il n'est pas dit que les sollicitations des ONG correspondent à la politique que conduit le gouvernement. Ces organisations ne sont pas les bonnes œuvres du ministère des affaires étrangères.

Mesdames, Messieurs, merci infiniment de votre participation. Je vais donc demander à mes collègues de la commission des finances de décider si nous pouvons ou non publier le rapport de la Cour, les propos du Directeur général de la coopération internationale et du développement et du responsable de la Mission pour la coopération non gouvernementale. Mes chers collègues, je crois pouvoir vous recommander la publication de ce rapport.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial – Je suis favorable à la publication assortie des observations et de la clause de rendez-vous qu'a donnée la commission d'ici un an. A cette occasion, le bilan des réformes mises en œuvre à la suite de ces observations.

M. Jean Arthuis, Président – Est-ce un avis partagé par tous les membres de la commission des finances ? Ce rapport sera donc publié. Nous suspendons nos travaux pour les reprendre ici-même dans quelques minutes.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES SUR LES FONDS OCTROYES AUX
ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)
FRANÇAISES PAR LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE LA COMMISSION
DES FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES
COMPTES
ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT**

**Article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de
finances
Articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières**

**LES FONDS OCTROYES AUX ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES
(ONG) FRANÇAISES PAR LE MINISTRE DES AFFAIRES
ETRANGERES**

JUIN 2005

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. METHODOLOGIE DE L'ENQUETE.....	51
A. LES CHAPITRES CONCERNES DU BUDGET DU MAE.....	51
1. Les chapitres principaux.....	51
2. Les chapitres consacrés à la coopération.....	52
3. Les points de concordance.....	52
4. Les chapitres des subventions aux ONG.....	53
B. LES ORGANISMES ETUDIES.....	54
II. L'AIDE AU DEVELOPPEMENT VERSEE AUX ONG PAR LE MAE	54
A. LE VOLONTARIAT.....	56
1. Les OSI de volontariat.....	56
2. La gestion du volontariat.....	57
B. LES COFINANCEMENTS.....	59
1. Le choix des projets.....	59
2. Le traitement des dossiers.....	59
3. Le montant des financements.....	60
C. LES ONG BÉNÉFICIAIRES.....	61
D. L'ABSENCE DE MISE EN CONCURRENCE.....	65
1. Les conventions de prestation.....	65
2. La gestion du volontariat par le FONJEP.....	65
III. LE CADRE D'ACTION DES ONG	66
A. L'ARTICULATION ENTRE COOPÉRATION ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....	66
B. LE RÔLE DU FSP.....	67
1. Les principes.....	67
2. De l'aide projet à l'aide programme.....	68
IV. UN FINANCEMENT PUBLIC SOUS-EVALUE.....	69
A. UN COFINANCEMENT INSUFFISAMMENT AFFICHE.....	69
B. DES SUBVENTIONS INDIRECTES NON PRISES EN COMPTE.....	70
1. La mise à disposition de locaux.....	70
2. La mise à disposition de personnels.....	70
C. LES TRAVERS DE LA VALORISATION.....	71
D. DES SUBVENTIONS GIGOGNES.....	72
E. LES PRELEVEMENTS POUR FRAIS DE GESTION.....	72
F. LES REVERSEMENTS DE SUBVENTIONS.....	72

V. UN CONTRÔLE INSUFFISANT	73
A. LA FAIBLESSE DU CONTRÔLE DE GESTION A LA DGCID.....	73
B. LE SUIVI LACUNAIRE DE LA MCNG.....	74
C. LE CONTRÔLE DES DEPENSES DES ONG.....	76
1. <i>Les rémunérations des salariés</i>	76
a) Les salariés du siège	76
b) Les salariés expatriés et les salariés de recrutement local	76
2. <i>Les dépenses des structures décentralisées</i>	77
a) Les frais de mission et de déplacement	77
b) L'utilisation à titre privé des matériels des associations	77
D. DES EVALUATIONS DISCUTABLES	78
1. <i>Le choix des évaluateurs</i>	78
2. <i>La pertinence des études d'évaluation</i>	79

Par lettre du 18 mai 2004 le président de la commission sénatoriale des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a sollicité la Cour des comptes pour que celle-ci réalise, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un contrôle sur les fonds octroyés par le ministère des affaires étrangères aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises.

Les délais de production du rapport, fixés par les textes à huit mois, ont été prorogés afin de permettre à la Cour d'appuyer ses constatations sur des investigations approfondies menées auprès de quatre ONG.

Le rapport s'attache, par delà les constatations des modalités d'attribution, de gestion et de suivi des crédits publics attribués aux ONG, à fournir aux membres de la commission des éléments de nature à permettre la formulation par le Parlement de recommandations et de pistes de réforme.

I. METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

L'aide française au développement s'est fortement réduite pendant la dernière décennie : elle a enregistré, entre 1993 et 2000, une baisse de 1,98 milliards € (13 milliards de francs) en volume et de 40 % en valeur. Après avoir chuté à 0,31 % du revenu national brut (RNB) en 2000, elle a connu depuis lors une légère mais constante remontée : 0,44 % du RNB (7,2 milliards €) sont prévus pour 2005, soit un retour au niveau de 1998.

C'est dans cet environnement général que la Cour a examiné les conditions d'octroi des fonds par le ministère des affaires étrangères (MAE) aux organisations non gouvernementales (ONG) dans le cadre de la mise en œuvre d'opérations et projets en temps de paix, pour les années 2002 et 2003. Après avoir identifié les chapitres budgétaires et les opérations concernés, elle a procédé aux contrôles des services bailleurs de fonds et de certaines des ONG subventionnées.

A. LES CHAPITRES CONCERNES DU BUDGET DU MAE

1. Les chapitres principaux

Au regard des montants en jeu, certains chapitres budgétaires du ministère des affaires étrangères peuvent être considérés comme les chapitres essentiels de son action de coopération et en faveur du développement :

- le chapitre 36.30, « *Subventions aux établissements publics* » (338 M€) ;
- le chapitre 37.95, « *Financement des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger* » (51 M€) ;

- le chapitre 42.14, « *Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle* » (165 M€) ;
- le chapitre 42.15, « *Coopération internationale et le développement* » (531 M€) ;
- et le chapitre 68.91 « *Fonds de solidarité prioritaire* » (112 M€).

2. Les chapitres consacrés à la coopération

Le rapport spécial de la commission des finances du Sénat relatif à l'aide au développement considérait que dans la LFI 2002 seuls sont en totalité affectés à la coopération, pour un total de 1.611,08 M€ en 2002 (DO et CP) – soit 36,11 % du budget total du MAE, les chapitres suivants :

- Le chapitre 41-43, « *Concours financiers* » ;
- Le chapitre 42-13, « *Appui aux initiatives privées et décentralisées* » ;
- Le chapitre 42-26, « *Transport de l'aide alimentaire* » ;
- Le chapitre 68-91, « *Projets financés par le FSP* » ;
- Le chapitre 68-93, « *Projets financés par le biais de l'Agence française de développement* » (AFD) ;
- Le chapitre 68-02, « *Contribution de la France au Fonds européen de développement* » ;
- Le chapitre 68-80 pour ses subventions d'aide au développement (en investissement).

3. Les points de concordance

- Le seul recoupement entre les notions ci-dessus énoncées (chapitres-leviers et chapitres affectés en totalité à la coopération) est le chapitre 68-91, qui regroupe les crédits du FSP ;
- le chapitre 42-15, pourtant au centre des interventions du ministère en matière de coopération, n'y figure pas, de façon logique puisque, malgré son intitulé, il alimente essentiellement des associations agissant en tant qu'opérateurs du ministère, dont la Cour a relevé qu'elles sont en réalité des démembrements de l'administration ;
- bien que retenus par le Sénat, les chapitres 68.02 (« *Contribution au Fonds européen de développement – FED* »), 41.43 (« *Concours financiers* »), et 68.93 (« *Dons mis en oeuvre par l'Agence française de développement – AFD* ») n'ont pas de pertinence pour l'objet de

la présente étude, même s'il peut arriver qu'un destinataire final des fonds soit une ONG, puisque leurs dépenses échappent au pouvoir de décision du ministère :

- enfin le chapitre 42-26, « *Transport de l'aide alimentaire* », n'entrait pas dans l'objet de l'enquête.

4. Les chapitres des subventions aux ONG

Les subventions versées aux ONG au titre de l'aide au développement relèvent :

- Pour l'essentiel du chapitre 42-13, « *Appui à des initiatives privées et décentralisées* » du titre IV, dont le montant reste modeste (34,14 M€ en dépenses en 2002, 31 M€ en 2003 et 34 M€ en 2004 ; et 37 M€ inscrits en LFI 2005) : sur la période 2002-2004, ces sommes représentent entre 0,5 et 1 % du montant total de l'APD – qu'il s'agisse de l'APD totale ou de la seule APD bilatérale ;
- et en partie du chapitre 68-91, « *Fonds de solidarité prioritaire* » du titre VI : les subventions aux OSI¹ prélevées sur FSP (15,8 M€ en 2002 et 14,5 M€ en 2003) représentent moins de 5 % des fonds alloués au FSP (AP + CP).

Ce sont donc les fonds attribués au titre de ces deux chapitres qui ont été analysés.

CHAPITRES BUDGETAIRES DU FINANCEMENT DE L'APD (LFI 2003)

Intitulés	Chapitres principaux	Chapitres Coopération	Chapitres ONG
Subventions établissements publics	36-30 = 338 M€		
Financement établissements culturels	37-95 = 51 M€		
Concours financiers		41-43	
Appui initiatives privées et décentralisées		42-13	42.13 = 34 M€
Subventions opérateurs action audiovisuelle	42-14 = 165 M€		
Coopération internationale et développement	42-15 = 531 M€		
Transport aide alimentaire		42-26	
Contribution France au FED		68-02	
FSP	68-91 = 112 M€	68-91	68-91
Projets financés par AFD		68-93	

(Source : Cour des comptes)

¹ L'appellation désormais retenue pour les ONG oeuvrant au développement ou intervenant dans le champ humanitaire est celle « d'organisations de solidarité internationale » (OSI) ; les deux acronymes seront donc employés indifféremment dans ce texte.

B. LES ORGANISMES ETUDIÉS

La Cour a d'abord contrôlé auprès du ministère des affaires étrangères les aides de l'Etat aux organisations non gouvernementales dans le cadre de l'aide publique au développement.

Afin d'approfondir l'enquête, il a ensuite été décidé de vérifier les comptes et la gestion de quatre ONG, sans toutefois, faute de temps, effectuer des contrôles sur place, dans leurs zones d'intervention, notamment en Afrique :

- Le groupement de recherche et d'études technologiques (GRET) ;
- Eau Vive ;
- Coordination SUD ;
- Agriculteurs français et développement international (AFDI).

Enfin, pour préciser certains des éléments recueillis, la Cour s'est appuyée sur les résultats de ses contrôles les plus récents qui concernaient :

- Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du ministère des affaires étrangères ;
- et l'organisation et le fonctionnement de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

La Cour a, parallèlement, conduit une enquête sur l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) mais le caractère propre de cet organisme, qui ne réalise pas de véritables opérations, a pour conséquence qu'il ne peut être considéré comme une ONG au sens classique du terme : les constatations n'ont donc été utilisées que marginalement dans le présent rapport.

II. L'AIDE AU DEVELOPPEMENT VERSEE AUX ONG PAR LE MAE

C'est la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) qui « assure la liaison de la DGCID avec les collectivités territoriales, les organisations de solidarité internationale et les institutions et entreprises de toute nature intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement¹ ».

¹ Décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, article 18, alinea 7.

La MCNG :

- finance le volontariat pour le développement (chapitre 42-13 article 20, fonds alloués à l'AFVP et au FONJEP, dans des conditions décrites *infra*) ;
- cofinance des projets présentés par des ONG (chapitre 42-13 article 10) ou des collectivités territoriales françaises (chapitre 42-13 article 30) ;
- délègue des fonds pour des projets en France (chapitre 42-13 article 40) ;
- promeut certains projets dans le cadre du FSP (chapitre 68-91).

En 2002, dernière année pour laquelle des informations étaient disponibles lors de l'enquête, sur 575 demandes des ONG, 454 opérations ont été financées sur le chapitre 42-13. Les projets de terrain représentent 53 % du total, la prise en charge du volontariat 40 %, le solde étant consacré à l'éducation au développement et au soutien aux collectifs d'ONG.

Le montant global des financements gérés par la MCNG est certes significatif, mais l'éparpillement considérable des subventions aux OSI en altère à la fois la visibilité et la lisibilité.

La mission elle-même parvient très difficilement à communiquer des chiffres cohérents et précis. Ainsi quatre versions différentes des montants des subventions ont été communiquées aux rapporteurs de la Cour avant la version « finale », et il apparaît que les réponses aux questions parlementaires¹ sont, pour la plupart, erronées : le service a expliqué ces flottements par des différences d'approche (par exemple, intégration ou non des AP dans les crédits FSP) ou de chronologie (référence au PLF, à la LFI, au budget exécuté).

Le ministère des affaires étrangères, et plus particulièrement la MCNG, éprouvent de grandes difficultés à fournir des données précises sur le montant de ces subventions, dont la dispersion ne facilite ni l'élaboration d'une véritable politique de développement, ni un réel travail de contrôle.

Le saupoudrage de financements sur de multiples projets conduit en effet à :

- une absence de cohérence et de stratégie d'ensemble ;
- une sous-évaluation systématique du montant des financements publics ;
- la quasi-impossibilité de contrôler sérieusement le bon emploi des fonds publics.

¹ Questions de la commission des finances du Sénat, rapporteur M. Michel Charasse.

Les fonds alloués aux ONG en 2002 et 2003 se répartissaient comme suit :

(en euros) :

	2002	2003
42-13 art 10 (projets)	7 623 359,00	6 734 847,45
42-13 art 20 (volontariat)	20 122 461,89	17 881 165,00
42-13 art 30 (coopération décentralisée)	4 880 890,00	5 065 648,43
42-13 art 40 (crédits déconcentrés)	1 398 875,00	946 222,00
FSP OSI	15 846 910,57	14 542 721,08
FSP CD⁵	2 856 086,28	3 098 355,21
Sous-Total FSP	18 702 996,85	17 641 076,29
TOTAL	52 728 582,74	48 268 959,17

(Source : MCNG)

A. LE VOLONTARIAT

Entre 18 et 20 M€ sont dépensés chaque année pour les actions de volontariat.

1. Les OSI de volontariat

Toutes les OSI agréées pour le volontariat de solidarité internationale selon les textes de 1995⁶ (26 en sus de l'AFVP en 2004), sont considérées comme « OSI de volontariat » (la liste en figure dans le tableau ci-après). Certaines ont pour activité principale, voire unique, l'envoi et la gestion des volontaires de la solidarité internationale (VSI), d'autres peuvent avoir des activités complémentaires, de type « projet ».

Le Comité de liaison des ONG de volontariat (CLONG), qui regroupe une quinzaine d'entre elles, émarge également sur la ligne volontariat du budget de la MCNG (42-13.20). Son rôle est assez particulier : il est le relais de la MCNG auprès des ONG et organise des campagnes d'information et des séminaires soutenus financièrement par le ministère.

Hors l'association française des volontaires du progrès (AFVP, 284 volontaires en 2002), ces associations font appel à 1 811 volontaires, la délégation catholique pour la coopération (DCC) en prenant en charge à elle seule 550.

⁵ Fonds de solidarité prioritaire/coopération décentralisée : projets d'autorités locales soutenus par l'ambassade de France.

⁶ Deux textes relatifs au volontariat de solidarité internationale : décret du 30 janvier 1995 et arrêté du 2 mai 1995, cf infra.

OSI DE VOLONTARIAT AGREEES

ACF	Action contre la Faim
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
ATD	ATD quart monde
ASMAE	Association Sœur Emmanuelle
CEFODE	Coopération Et Formation au Développement
CICDA	Centre International de Coopération pour le Développement Agricole
DCC	Délégation Catholique pour la Coopération
DEFAP	Département Evangélique Français d'Action Apostolique
DSF	Douleur Sans Frontières
EED	Enfants Et Développement
EMDH	Enfants du Monde Droits de l'Homme
EMI	Entraide Médicale Internationale
ERM	Enfants Réfugiés du Monde
ESF	Ecoles Sans Frontières
GER	Guilde Européenne du Raid
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
HI	Handicap International
MDM	Médecins du Monde
MSF	Médecins Sans Frontières
PE	Planète Enfants
PSF	Pharmaciens Sans Frontières
SANTE SUD	Santé Sud
SCD	Service de Coopération au Développement
SIPAR	Soutien à l'Initiative Privée pour l'Aide à La Reconstruction du sud-est asiatique
SOS ESF	SOS Enfants Sans Frontières
UNMFREO	Union Nationale des Maisons Familiales et Rurales d'Education et d'Orientation
VSF	Vétérinaires Sans Frontières

(Source : MCNG)

2. La gestion du volontariat

Deux associations gèrent les volontaires : l'AFVP et le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Les volontaires du progrès (VP) ne sont pas soumis au statut ordinaire des volontaires de solidarité internationale (VSI), édicté par le décret du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale.

L'AFVP se trouve en outre exclue du champ d'application de la loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, qui définit les conditions dans lesquelles des volontaires majeurs sont envoyés à l'étranger sous la responsabilité d'associations agréées par l'Etat, dans les domaines de l'action humanitaire et de la coopération au développement.

Ainsi, aucun texte ne vient régir le statut des volontaires du progrès, mais l'association a néanmoins reçu plus de la moitié des 19,6 M€ inscrits au budget 2004 annoncés au titre du volontariat.

MOIS VOLONTAIRE ET COUT DU VOLONTARIAT

	2002		2003	
	mois	Coût (€)	mois	Coût (€)
ACF	1 954	812 864	1 971	790 371
ASMAE	126	52 416	192	76 992
ATD	300	124 800	272	109 072
CEFODE	264	109 824	251	100 651
CICDA	58	24 128	40	16 040
DCC	5 182	2 155 712	5 060	2 029 060
DEFAP	499	207 584	399	159 999
EED	60	24 960	35	14 035
EMDH	163	67 808	120	48 120
EMI	33	13 728	65	26 065
ERM	187	77 792	207	83 007
ESF	25	10 400	13	5 213
GER	220	91 520	424	170 024
GRET	-	-	24	9 624
HI	807	335 712	580	232 580
MDM	653	271 648	557	223 357
MSF	349	145 184	330	132 330
PE	-	-	39	15 639
PSF	208	86 528	191	76 591
SANTE SUD	13	5 408	18	7 218
SCD	1 936	805 376	2 251	902 651
SIPAR	12	4 992	22	8 822
SOS ESF	14	5 824	-	-
UNMFREO	50	20 800	41	16 441
VSF	145	60 320	123	49 323
TOTAL	13 258	5 515 328	13 225	5 303 225

(Source : MCNG)

Le coût unitaire total du mois/volontaire de l'AFVP s'établissait à 3 931 € en 2003, montant à comparer avec la prise en charge du mois/volontaire de solidarité internationale par l'administration, qui représentait en moyenne de l'ordre de 400 € par mois/volontaire.

Mais il faut ajouter aux coûts de volontariat de l'AFVP (environ 12 M€ par an) :

- le forfait payé au FONJEP pour le traitement des dossiers : 57 169 € par an ;
- le « forfait volontaire » payé au FONJEP pour reversement à chaque ONG employant ces personnels, dont le montant total s'élève à 5 515 328 € en 2002 et 5 303 225 € en 2003.

B. LES COFINANCEMENTS

1. Le choix des projets

Si les projets sur convention ou sur commande correspondent à des priorités du ministère, ceux qui reçoivent des subventions spécifiques ne relèvent pas d'un choix délibéré de sa part. Dans ce cas, sa démarche ne consiste pas à déterminer quels projets seraient utiles à sa politique d'aide au développement, à les rendre publics, puis à analyser les dossiers de différentes OSI candidates sur la base de ses critères. Il procède de façon inverse : ce sont les OSI qui présentent des projets parmi lesquels la DGCID en sélectionne certains qui lui paraissent entrer dans le cadre de sa politique.

Le ministère devient alors simple organisme payeur de prestations, ce qu'il reconnaît d'ailleurs en présentant ses objectifs de réforme : « *passer d'une logique de guichet à une logique d'utilisation de crédits incitatifs orientant les propositions des ONG vers les priorités du ministère* ».

2. Le traitement des dossiers

Des lourdeurs pèsent sur le traitement des dossiers au niveau central, que la Cour avait déjà relevées.

Ainsi en 2001, la durée moyenne de traitement d'un dossier de subvention se situait entre trois et six mois. Mais il fallait plus de six mois pour traiter 14 % des dossiers, ce délai atteignant 27 % des dossiers instruits par la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), ou encore 21 % de ceux instruits par la Direction du développement et de la coopération technique (DCT).

En moyenne, 52% du temps de traitement d'un dossier de subvention est utilisé par le service prescripteur (analyse de la demande et constitution du dossier), 23 % par le contrôle financier (après passage à la commission ministérielle présidée par le Secrétaire général), 19 % par le bureau des subventions (traitement administratif et comptable du dossier) et 6 % par l'ordonnateur.

La durée médiane de traitement des commandes hors marché ou sur convention est d'entre 90 et 120 jours, dont la moitié consacrée à la certification du service fait. Le délai est même de plus de 6 mois pour 25 % des commandes hors marché ou des conventions supérieures à 16 000 €. Il convient en outre de noter que 30 % des commandes hors marché et 25 % des commandes sur convention ont été passées en régularisation.

L'allongement anormal des délais plaide pour une simplification des procédures (la circulaire de programmation des crédits 2003 comporte 47 pages) et des circuits de décision, pour un renforcement des capacités de gestion, ainsi que pour une dématérialisation d'une partie des dossiers, par exemple pour les échanges de documents entre Nantes (Trésorerie générale pour l'étranger) et Paris. Ces délais observés en administration centrale, et les coûts qu'ils occasionnent – mais qui, en l'absence de comptabilité analytique, ne sont pas mesurés – devraient également en principe pousser à une déconcentration plus forte des décisions, qu'il s'agisse de gestion déléguée à des opérateurs ou aux ordonnateurs secondaires.

3. Le montant des financements

Un « vade-mecum » sur les cofinancements des projets des OSI, élaboré par la DGCID et la MCNG, détaille à l'usage des demandeurs les procédures d'élaboration des projets ou programmes et la liste des pièces à produire à l'appui de la demande (budgets prévisionnels, descriptifs des projets, etc.). Il détermine également les conditions dans lesquelles la mission accepte de financer des projets.

Il est ainsi rappelé que, d'une façon générale, la part du coût total de l'opération que les pouvoirs publics acceptent de prendre en charge ne peut dépasser 50 %, et que l'ONG doit apporter au minimum 15 % de fonds propres.

S'ajoutent d'autres spécifications selon le type de programme concerné. Ainsi :

- pour une convention-programme, l'ONG doit avoir plus de 1,5 M€ de budget annuel et le budget de la convention ne doit pas représenter plus de 35 % du budget annuel sur 3 ans ;

- le cofinancement public ne doit pas dépasser 75 % du montant total d'un programme concerté ;
- un programme d'éducation au développement doit justifier d'un apport minimum de 15 % de fonds privés.

Comme cela sera montré, ces règles ne sont pas réellement respectées. De plus, comme le vade-mecum explicite la notion de « pouvoirs publics » en indiquant qu'il s'agit des ministères : dès lors, les fonds publics versés par d'autres autorités publiques (collectivités territoriales, établissements ou entreprises publics, organismes européens) ne sont pas comptabilisés comme tels, ce qui fausse l'analyse du financement.

C. LES ONG BÉNÉFICIAIRES

Les tableaux, communiqués par la MCNG, figurant ci-après indiquent :

- la liste des quinze ONG les plus subventionnées par la MCNG en 2002 et 2003 ;
- les quinze opérations les plus subventionnées en 2002 et 2003.

Compte tenu de leur importance, les fonds versés à l'AFVP restent mentionnés ici, bien que cet organisme ne puisse, comme il a été dit, être considéré comme une ONG.

LES ONG LES PLUS SUBVENTIONNEES (CP)

(en euros)

ONG	2002	ONG	2003
AFVP	12 436 791	AFVP	11 192 000
CCFD	2 095 812	GRET	1 256 909
GRET	1 110 871	CCFD	1 071 615
Inter Aide	923 187	Inter Aide	899 910
Eau Vive	878 259	Secours Catholique	875 485
HI	767 064	VSF	762 245
VSF	762 250	FERT ⁷	737 702
CIDR ⁸	749 006	ENDA-TM ⁹	689 908
CFSI ¹⁰	690 195	AFDI ¹¹	668 219
MDM ¹²	595 744	CICDA	593 300
GRDR ¹³	571 075	ID ¹⁴	558 918
RITIMO ¹⁵	570 275	HI	491 549
DCC	514 841	F3E ¹⁶	445 000
CICDA	503 100	Eau Vive	423 046
Coordination .Sud.	503 000	ADER ¹⁷	413 761
ID	456 123		
TOTAL	24 127 594		21 079 467

(Source : MCNG)

⁷ Formation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre

⁸ Centre international de développement et de recherche

⁹ Environnement et développement du Tiers Monde.

¹⁰ Comité français pour la solidarité internationale. Campagne mondiale contre la faim.

¹¹ Agriculteurs français et développement international.

¹² Médecins du monde.

¹³ Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural.

¹⁴ Initiative développement.

¹⁵ Réseau d'information Tiers Monde des centres de documentation pour le développement.

¹⁶ Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations.

¹⁷ Association pour le développement économique régional (intervient essentiellement au Mali).

LES 15 OPERATIONS LES PLUS SUBVENTIONNEES EN 2002 ET 2003

(en euros (et en CP pour le FSP))

2002			2003		
1	Volontariat (AFVP)	12 436 791	1	Volontariat (AFVP)	11 192 000
2	Sahel (Eau Vive)	878 259	2	VSF	762 245
3	Maroc (CCFD)	872 479	3	AFDI / ZSP	668 219
4	VSF	762 250	4	Am. Latine (CICDA)	503 100
5	Am. Latine (CICDA)	503 100	5	IG (F3E)	445 000
6	Fleuve Sénégal(GRDR)	479 605	6	PS Eau (GRET)	423 340
7	IG (F3E)	443 400	7	Sahel (Eau Vive)	423 046
8	DCC	421 600	8	Afrique ouest (ENDA-TM)	372 814
9	Afr. Centrale (CCFD)	394 918	9	DCC	339 099
10	IG (RITIMO)	316 600	10	IG (RITIMO)	320 000
11	Roumanie (Cté PECO)	305 000	11	Roumanie (Cté PECO)	304 402
12	Am. Latine (MDM)	304 900	12	IG (Coord. Sud)	300 000
13	Brésil (Coord. SUD)	293 000	13	Madagascar (FERT)	300 000
14	Sahel (Afrique verte)	280 506	14	Palestine (CNAJEP)	285 000
15	EAD (RITIMO)	253 675	15	Cuba (CCFD)	273 993
TOTAL		18 946 083	TOTAL		16 912 258

(Source : MCNG)

La MCNG a transmis à la Cour deux autres tableaux qu'elle a élaborés à partir des données des sites Internet des associations et des documents du collectif « Coordination Sud ». Ces tableaux, qui figurent page suivante, mentionnent le pourcentage que représentent dans le budget de ces associations les subventions accordées, ne reflètent pas la réalité du montant exact des financements publics : toutes les données affichées et communiquées sur ce sujet sont erronées, les associations ne prenant par exemple en compte ni les subventions indirectes ni les reversements d'autres organismes eux-mêmes subventionnés – ce point sera détaillé *infra*.

2002 : POURCENTAGE DES SUBVENTIONS DANS LE BUDGET DES ONG

ONG	Montant des CP versés en 2002 (€)	Budget total 2000 ou 2001¹⁸ (€)	% des subventions / à leur budget global
AFVP	12 436 791 €	23 782 000 €	52,29 %
CCFD	2 095 812 €	28 508 000 €	7,35 %
GRET	1 110 871 €	8 202 000 €	13,54 %
Inter Aide	923 187 €	6 505 800 €	14,19 %
Eau Vive	878 259 €	2 100 000 €	41,82 %
HI	767 064 €	54 880 000 €	1,40 %
VSF	762 250 €	4 800 000 €	15,88 %
CFSI	690 195 €	2 100 000 €	32,87 %
MDM	595 744 €	51 600 000 €	1,15 %
GRDR	571 075 €	15 500 000 €	3,68 %
RITIMO	570 275 €	2 200 000 €	25,92 %
DCC	514 841 €	3 400 000 €	15,14 %
CICDA	503 100 €	3 157 000 €	15,94 %
COORD SUD	503 000 €	3 800 000 €	13,24 %
ID	456 123 €	3 257 000 €	14 %

(Source : MCNG)

2003 : POURCENTAGE DES SUBVENTIONS DANS LE BUDGET DES ONG

ONG	Montant des CP versés en 2003 (€)	Budget total 2001 ou 2002 (€)	% des subventions / à leur budget global
AFVP	11 192 000 €	23 782 000 €	47,06%
GRET	1 180 684 €	8 202 000 €	14,40%
CCFD	1 024 853 €	28 508 000 €	3,59%
Inter Aide	899 910 €	6 505 800 €	13,83%
Secours catholique	875 485 €	28 886 000 €	3,03%
VSF	762 245 €	4 800 000 €	15,88%
FERT	737 702 €	1 768 500 €	41,71%
ENDA-TM	689 908 €	9 316 000 €	7,41%
AFDI	668 219 €	1 123 000 €	59,50%
CICDA	593 300 €	3 157 000 €	18,79%
ID	558 918 €	3 257 000 €	17,16%
HI	491 549 €	54 880 000 €	0,90%
F3E	445 000 €	4 847 000 €	9,18%
Eau Vive	423 046 €	2 100 000 €	20,15%
ADER	413 761 €	1 434 600 €	28,84%

(Source : MCNG)

¹⁸ Sic dans les documents utilisés

D. L'ABSENCE DE MISE EN CONCURRENCE

1. Les conventions de prestation

Pour les opérateurs qui interviennent sur des commandes précises de l'administration, la formule de la convention de prestation est en voie de généralisation, même si dans la plupart des cas il n'a pas été procédé à une véritable mise en concurrence.

Ces conventions sont à l'évidence plus faciles à suivre, l'opérateur agissant la plupart du temps en qualité de prestataire de services quantifiables, avec une tarification établie chaque année, comme pour le CNOUS ou EGIDE. En revanche, en l'absence de mise en concurrence, l'administration n'est pas en mesure de s'assurer que les prestations qu'elle finance lui sont fournies au meilleur prix.

Plus encore, le ministère s'appuie sur de très nombreux opérateurs privés, qu'il a parfois suscités, et qu'il ne met pas en concurrence avec d'autres. C'est le cas par exemple en matière d'ingénierie éducative avec la société anonyme SPHERE, subventionnée par le ministère pour fournir clé en main des programmes d'étude en France avec d'autres financements internationaux.

Ainsi, la DGCID n'est pas organisée pour peser pleinement sur la stratégie et suivre la gestion des opérateurs qu'elle finance pour mettre en œuvre l'essentiel de ses actions.

2. La gestion du volontariat par le FONJEP

L'article 14 du décret du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale indique : *« la gestion des contributions financières visées au titre III du présent texte peut être assurée par un organisme mandaté à cet effet par les ministres concernés (...). La désignation de cet organisme et les conditions d'exercice de la mission qui lui est confiée font l'objet d'un arrêté ministériel »*.

L'arrêté du 2 mai 1995 du ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme précise, en son article premier, que *« le Fonds de coopération et de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est désigné pour assurer la gestion des contributions financières destinées au volontariat »*.

Le FONJEP reçoit des fonds importants du ministère des affaires étrangères (MAE), dans le cadre d'une commande annuelle « d'appui aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale » : il gère en effet, en lieu et place du ministère, les volontaires recrutés pour la réalisation des projets des diverses OSI financées par lui. Pour ce rôle de « boîte aux lettres-gestionnaire », le FONJEP perçoit une

rémunération du MAE « *d'environ 1 %* » de la commande : en 2002 et 2003, il s'est agi d'un forfait de 57 169 €. La MCNG a en outre financé, à hauteur de 5 515 323 € en 2002 et 5 303 225 € en 2003, les volontaires gérés par le FONJEP et mis à disposition des OSI agréées.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 5 mars 2003 a annulé, en raison d'une incompatibilité avec la réglementation européenne des marchés publics, les dispositions du paragraphe 7 de l'article 3 du code des marchés publics qui permettait le choix discrétionnaire, sans mise en concurrence, d'un mandataire. La convention entre le ministère des affaires étrangères et le FONJEP, qui a été prorogée en 2004, contrevient donc à la réglementation européenne. Le ministère vient de créer un groupe de travail pour étudier cette question dans la perspective de la mise en œuvre de la future loi sur le volontariat de solidarité internationale.

III. LE CADRE D'ACTION DES ONG

A. L'ARTICULATION ENTRE COOPÉRATION ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La politique de coopération de la France comporte deux finalités qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : l'aide au développement, destinée à lutter contre la pauvreté, et la politique de coopération internationale comme vecteur d'influence dans le monde. Cette dualité d'objectifs nécessiterait l'élaboration d'une stratégie globale ou à tout le moins une hiérarchisation et une articulation plus claire.

L'aide au développement s'inscrit de plus en plus dans un cadre multilatéral (institutions de Bretton Woods, Accords de Lomé et Fonds européen de développement) qui privilégie une approche globale du développement des pays ou des régions et s'appuie sur une coordination forte avec les acteurs non gouvernementaux, à l'inverse de la logique de coopération qui privilégie le cadre bilatéral.

Dans ce contexte, le projet de la DGCID d'accroître la part des OSI en matière d'aide au développement et de re-calibrer l'aide en apportant ses soutiens financiers à des projets forts et recentrés sur quelques pays (principalement ceux de la zone de solidarité prioritaire – ZSP) ne pourra aboutir que s'il s'inscrit dans une véritable mise en cohérence stratégique des objectifs.

B. LE RÔLE DU FSP

1. Les principes

Le ministère des affaires étrangères affirme que les caractéristiques du FSP, par rapport à celles de l'ancien Fonds d'action et de coopération (FAC), lui permettent de « *mieux répondre aux nouveaux principes de mise en oeuvre de la politique française d'aide au développement* ».

Ces principes « nouveaux » sont exprimés ainsi :

- l'adaptation à un monde en développement « *différencié* » qui requiert un effort de spécialisation de ses interventions en fonction des pays concernés ;
- le renforcement de l'efficacité de l'aide française par l'adoption d'une logique de « projet » qui implique que, pour être éligible au FSP, un programme d'action doit être pluriannuel, se fixer des objectifs précis et mesurables, avoir un calendrier établi, et comporter des indicateurs de suivi permettant son évaluation rétrospective ;
- la mise en oeuvre d'un « *véritable partenariat* » qui se traduise par la signature d'accords de coopération spécifiques dans lesquels peuvent s'inscrire les projets financés par le fonds ;
- le nécessaire renforcement des sociétés civiles des pays du sud afin de satisfaire aux « *exigences de l'exercice de la citoyenneté dans des institutions démocratiques* » ;
- enfin, la volonté de transparence.

Le respect de ces principes débouche sur une série de domaines d'application que le ministère énonce ainsi :

- « *renforcement de l'état de droit et des capacités nationales et locales* » ;
- développement de « *l'intégration régionale, de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources naturelles* » ;
- développement « *de la lutte contre les discriminations de toute nature* » ;
- développement « *de l'éducation, la santé publique, la jeunesse, le sport, la promotion de la langue française, la recherche et la culture* ».

Cette énumération ne permet pas de distinguer clairement la place du FSP dans le cadre général de la politique d'aide au développement française.

2. De l'aide projet à l'aide programme

La DGCID souhaite transformer l'outil FSP, qui est le support même de « l'aide projet », en « aide programme ».

L'ensemble des bailleurs de fonds participant aux actions de développement dans les pays concernés s'accorde à réclamer plus de coordination et d'harmonisation dans le financement de l'aide publique au développement (conférence internationale de Monterrey).

Cette volonté, à laquelle s'est associée la France, conduit à l'accroissement des programmes sectoriels et bénéficiant des financements de plusieurs donateurs qui reposent notamment sur la définition d'une stratégie sectorielle, d'un ensemble d'objectifs et de priorités, des actions indispensables pour y parvenir, et d'un budget prévisionnel à moyen terme auquel sont associés des indicateurs de résultat.

Le ministère des affaires étrangères considère que le FSP actuel est peu adapté à ce type de financement de programmes sectoriels parce qu'il intervient marginalement et au coup par coup. Il propose donc d'insérer cet instrument dans des segments particuliers de l'aide sectorielle, de modifier le manuel des procédures FSP en conséquence, et d'expérimenter le nouveau processus dans un ou deux pays.

A la classification traditionnelle reconnue (FSP « pays », FSP « inter-Etats », FSP « mobilisateurs ») seraient substitués huit types de programmes entraînant des logiques d'approche différentes :

- les projets « pays » (projets présentés par le pays bénéficiaire et dont le SCAC local est le maître d'ouvrage) ;
- les projets « inter-Etats » (aide aux organismes régionaux favorisant le développement des pays membres) ;
- les projets « bi-multilatéraux » (programmes portés par des organisations multilatérales auxquels la DGCID contribue par des subventions) ;
- les projets dits de la « société civile » (actions financées par l'intermédiaire des ONG) ;
- l'aide programme, qui concerne les projets de tiers inscrits au budget d'investissement des Etats bénéficiaires (aide sectorielle multibailleurs de fonds dont les règles de mise en oeuvre sont celles de l'état bénéficiaire) ;
- les participations à des fonds de recherche et des fonds de développement locaux (contributions volontaires aux actions financées par ces fonds) ;
- les projets « mobilisateurs » (élaboration de politiques sectorielles de développement) ;

- les aides dites « post-conflits ».

IV. UN FINANCEMENT PUBLIC SOUS-EVALUE

Les sites Internet ou les brochures d'information des ONG communiquent le pourcentage des fonds publics dans leur budget. Ces données sont en général largement sous-évaluées, car les ONG ne prennent souvent en compte que les apports financiers directs des bailleurs publics étatiques français. Sont donc le plus souvent omis :

- les financements des autres bailleurs publics (collectivités locales, Union européenne) ;
- les subventions indirectes (mise à disposition de locaux, de personnels, de matériels).

Les exemples suivants donnent un aperçu des différences existant entre les estimations faites par la Cour¹⁹ et les données communiquées par les ONG.

Si l'on se réfère aux données communiquées sur les sites Internet (cf les tableaux *supra*) :

- le GRET reconnaît un apport de 13,54 % de fonds publics en 2002 et 14,4 % en 2003 alors que la Cour a identifié ces financements respectivement à 65 % et 51 % du budget de cette ONG;
- Eau Vive indique 42 % en 2002 et 20 % en 2003 alors que la Cour aboutit à 64 % et 67 % ;
- Coordination SUD affiche 13 % en 2002, la Cour relève 54 % ;
- AFDI revendique un budget « *un tiers public, un tiers privé et un tiers fonds valorisés* », la Cour constate 87 % de fonds publics en 2002 et 79 % en 2003.

A. UN COFINANCEMENT INSUFFISAMMENT AFFICHE

Il est souvent difficile de savoir quelles sont les actions financées par la France. D'une façon générale en effet, peu de publicité est donnée aux projets, et le logo du ministère des affaires étrangères ne figure pas toujours sur les projets cofinancés.

¹⁹ Ces estimations, basées sur une tentative d'identification de toutes les ressources d'origine publique perçues par l'ONG concernée, y compris les subventions indirectes, ne tiennent pas compte des pratiques telles que la valorisation ou les versements de subventions qui, dans la présentation des comptes, diminuent encore davantage le pourcentage apparent des fonds publics.

Il est frappant de constater, par exemple, que le site Internet de l'AFVP, lorsqu'il présente les « familles d'acteurs » du développement mentionne :

- « *les organisations de solidarité et de coopération décentralisée (partenariats de coopération décentralisée et organisations de solidarité internationale) ;*
- « *les institutions et agences d'aide publique au développement (dispositifs français et européens de coopération bilatérale, organisations multilatérales, Union Européenne) ».*

Aucune référence explicite n'est faite au ministère des affaires étrangères, alors que ce dernier finance presque entièrement l'organisation.

Les sommes utilisées par la DGCID dans le cadre de l'aide publique au développement sont substantielles et déterminantes pour la vie des OSI financées. Il n'y a aucune raison de taire l'origine de ces fonds publics sans lesquels ces OSI ne pourraient poursuivre leur action.

B. DES SUBVENTIONS INDIRECTES NON PRISES EN COMPTE

1. La mise à disposition de locaux

Plusieurs ONG sont hébergées dans des locaux appartenant à des ministères, à des collectivités territoriales, voire à des organisations elles-mêmes subventionnées (syndicats par exemple).

Quand un loyer leur est demandé, il n'est en général pas fixé au prix du marché – et au demeurant, toutes ne le paient pas en temps voulu.

Au cours de ses contrôles, la Cour a par exemple constaté que le GRET occupe à titre gracieux des locaux de l'institut de recherche pour le développement (IRD). Mais ni l'équivalent du montant du loyer non payé²⁰ ni la quote-part des taxes non versées ne sont comptabilisés par les organismes comme une subvention perçue.

2. La mise à disposition de personnels

Des agents sont mis gratuitement à disposition des ONG par des organismes publics (ministères, instituts de recherche, *etc...*). Cette procédure représente une subvention indirecte dont les montants sont parfois considérables (800 000 € annuels au GRET par exemple), mais qui ne sont le plus souvent pas identifiés dans les comptes comme un apport public.

²⁰ Dans le cas du GRET, il a été estimé en décembre 2004 à 100 000 euros annuels.

C. LES TRAVERS DE LA VALORISATION

Une OSI présentant une demande de cofinancement sur un projet est autorisée à considérer sa « valorisation » comme son apport financier au projet. Le poste « valorisation » peut correspondre à l'apport de locaux, de matériels, d'expertise.

Or certains des locaux ou des matériels ont été achetés ou sont loués en totalité ou en partie grâce à des subventions antérieures : les prendre en compte comme fonds autonomes participant au financement du projet est donc contestable.

De plus il n'est pas rare que cette « valorisation » serve dans de multiples projets, sans nécessairement qu'un prorata lui soit appliqué en fonction des projets auxquels elle est supposée déjà participer.

Enfin il est clair que plus l'OSI comptabilise d'expertise intellectuelle, plus sa valorisation est élevée : une OSI travaillant avec des diplômés de haut niveau peut donc exciper d'une valorisation importante, qui n'a pas de rapport réel avec un quelconque apport financier mais qui lui permet d'obtenir un niveau de financement plus élevé que celui accordé à une OSI dont l'apport « valorisé » est constitué d'une main d'œuvre peu coûteuse.

Pour de nombreux projets, un examen attentif du compte rendu final des dépenses montre que celles qui correspondent à un réel débours financier sont, dans le budget prévisionnel, souvent exactement égales à la subvention demandée et obtenue du ministère des affaires étrangères. Officiellement – et dans les documents de communication des ONG – la subvention est donc inférieure ou égale à 50 % du financement, mais elle est en réalité bien supérieure.

La valorisation de réunions ou de sessions de formation est d'autant plus sujette à caution que, dans la plupart des cas, elle n'est pas étayée par des pièces justificatives. Et lorsque de telles pièces existent (feuilles d'émargement par exemple), elles comportent bien souvent des indications extrêmement sommaires ne permettant aucune vérification sérieuse.

D'une façon générale, les bailleurs de fonds publics français ne semblent d'ailleurs pas procéder à de quelconques vérifications de ces pratiques pourtant porteuses de dérives ou d'approximations.

L'Union Européenne, qui autorisait auparavant le système des valorisations (dans un cadre de financement 50/50), a désormais décidé d'y mettre un terme en acceptant d'apporter 75 % du financement (et parfois même jusqu'à 85 %) d'un projet mais en exigeant des ONG 25 % d'apports financiers réels.

D. DES SUBVENTIONS GIGOGNES

Le ministère des affaires étrangères subventionne directement à la fois les OSI et les collectifs auxquels elles adhèrent. Or chaque organisme subventionné prélève des frais de gestion sur les subventions qu'il reçoit : il est donc tout à fait concevable qu'une partie des frais prélevés par une OSI serve à payer sa cotisation à la fédération. Tant le ministère que les associations s'en défendent, et affirment que les fonds nécessaires à ces cotisations sont prélevés sur les fonds propres mais ceci est incontrôlable.

En revanche, la Cour a pu par exemple constater que le conseil d'administration de Coordination SUD a décidé en mai 2002 de prélever 0,25 % sur les cofinancements encaissés au cours de l'exercice précédent par les associations membres du collectif.

Cette situation a pour résultat un manque total de lisibilité des subventions, une absence de transparence de leur utilisation, et une suite de prélèvements sur fonds publics qui semblent n'avoir pour objet que d'assurer la pérennité de certaines structures.

Devant de telles pratiques le ministère est quasiment impuissant : il attribue les fonds sans connaître le destinataire final (OSI, collectif, fédération de collectifs, voire autre OSI française ou locale par reversement des sommes allouées), et la faiblesse de son contrôle ne lui permet ni de rectifier d'éventuelles erreurs, ni de mettre un terme à de possibles dérapages.

E. LES PRELEVEMENTS POUR FRAIS DE GESTION

La situation en la matière est extrêmement confuse.

Au motif qu'ils n'ont pas à financer le fonctionnement des associations, les bailleurs publics n'acceptent pas que les OSI intègrent un prorata de leurs coûts administratifs dans leurs demandes de financement. Ils tolèrent en revanche un prélèvement pour « frais de gestion », qui varie selon les bailleurs et selon les ONG.

Or ce prélèvement (entre 4 et 10 %) s'exerce désormais non pas sur la seule subvention reçue, mais sur le coût de la totalité du projet.

Cette pratique a pour conséquence d'augmenter l'opacité des circuits financiers et de diminuer la sincérité des comptes rendus : les bailleurs n'ont plus de véritable contrôle sur l'emploi de leurs subventions, et le montant de subvention finalement affecté à l'exécution des projets n'est jamais réellement connu.

F. LES REVERSEMENTS DE SUBVENTIONS

La Cour a pu à plusieurs reprises constater que certaines OSI reversent des fonds provenant de subventions publiques à d'autres OSI.

Bien qu'elle manque de transparence, cette pratique peut se justifier dans le cas d'importants projets nécessitant des prestations de « sous-traitance ».

Il est en revanche contestable que les associations bénéficiaires fassent figurer les ressources ainsi obtenues au poste « ressources d'origine privée », au motif que les fonds concernés proviendraient des associations bienfaitrices, organismes de droit privé, mais largement subventionnés en crédits d'origine publique. Cela permet une fois encore de diminuer la part reconnue aux financements publics dans les ressources de ces ONG.

V. UN CONTRÔLE INSUFFISANT

A. LA FAIBLESSE DU CONTRÔLE DE GESTION A LA DGCID

La Cour a constaté des lacunes persistantes dans le suivi et la gestion des crédits confiés à la DGCID.

Il n'y avait pas au sein de cette direction, qui gère directement ou indirectement plus de 2 milliards d'€ par an, de fonction identifiée de contrôle de gestion. Aucun outil ne permettait par exemple de suivre avec précision l'exécution budgétaire des crédits du FSP, pas plus que ceux confiés à l'agence française de développement.

Par choix ou par obligation, 73 % des crédits inscrits sur le budget de la DGCID sont en réalité confiés à des opérateurs qui en assurent la gestion. Le pilotage, le suivi et l'évaluation des résultats de la gestion déléguée devraient donc être le principal souci de la DGCID. Or, dans les faits, force est de constater que la délégation à des opérateurs n'a pas été assortie jusqu'à une date récente de la mise en œuvre des moyens du suivi nécessaire.

CREDITS OUVERTS EN GESTION 2002 PAR TYPE DE GESTION

Type de moyens	Chapitre	Crédits gérés en administration centrale	Crédits délégués à des opérateurs	Crédits déconcentrés aux postes
AEFE	36-30		319.00	
Moyens généraux des services	37-90	2.60		
Etablissements à autonomie financière (hors personnel)	37-95			50.30
Concours financiers (engagements)	41-43	25.20	81.90	
Solidarité internationale	42-13		8.00	
Associations de volontaires	42-13		19.20	
Coopération décentralisée	42-13	1.60		4.50
Audiovisuel	42-14		166.00	
Assistance technique	42-15-11	175.00		
Missions d'experts	42-15-20		10.90	
Bourses	42-15-12		119.00	
Alliances françaises	42-15-30 et 52		4.20	7.10
Crédits délégués	42-15-51			12.00
Crédits déconcentrés	42-15-52			37.70
Autres achats et subventions administration centrale (1)	42-15-30	108.00	37.40 22.40	
Aide alimentaire	42-26	19.00		
Sorties de crise	42-37-52	7.90		
Fonds européen de développement	68-02		595.00	
FSP (CP)	68-91	41.00		79.03
AFD (CP)	68-93		167.20	
Autres subventions d'investissement	68-80			7.80
TOTAL		380.30	1550.20	198.43
Part		18%	73%	9%

(Source : Cour des comptes)

(1) Opérateurs : AFAA, ADPF, EDUFRANCE

Le ministère affirme qu'un véritable contrôle de gestion épaulé par une informatique de gestion performante sera instauré à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, de même qu'une réelle globalisation des crédits.

B. LE SUIVI LACUNAIRE DE LA MCNG

Le « vade-mecum » sur les cofinancements des projets OSI stipule qu'à l'issue de l'opération, des comptes rendus techniques et financiers des programmes exécutés doivent être fournis pour justifier de la bonne utilisation des fonds publics reçus, mais également permettre d'appuyer une demande nouvelle pour d'autres projets.

L'examen des dossiers remis par la MCNG montre que ses services effectuent un contrôle très parcellaire des pièces que devraient fournir les ONG.

Bien que la MCNG affirme que « *la procédure de contrôle de la dépense pour les subventions s'effectue à partir des comptes-rendus techniques et financiers (et que) le reversement du trop-perçu quand le projet n'a pu être réalisé dans sa totalité est systématiquement demandé et exécuté* », la Cour a constaté que peu d'associations respectaient véritablement, et dans les délais, leurs obligations.

En réalité, ces comptes rendus sont souvent communiqués très tardivement – en général à l'occasion d'une nouvelle demande de subvention – et, s'ils mentionnent les écarts, ils les explicitent rarement. Le ministère paraît s'en satisfaire : il demande peu d'explications complémentaires et émet peu d'ordres de reversements.

De plus, comme la MCNG participe à de nombreux cofinancements, il lui est difficile d'affecter, de « flécher », les sommes qu'elle verse et, partant, de contrôler qu'elles ont réellement été employées conformément à la demande initiale. Ainsi pour les subventions ne relevant pas du FSP, elle ne dispose pas des factures, mais simplement de comptes-rendus financiers souvent peu étayés, voire indigents.

Lors de ses contrôles des associations, la Cour a pu observer que rares étaient les comptes d'emploi précis des financements reçus, et plus rares encore les justificatifs des dépenses effectuées. Ces pièces existaient cependant dans les cas de cofinancement par un bailleur international (souvent l'Union Européenne), ce qui tend à montrer que les ONG sont capables de répondre à des exigences strictes lorsqu'elles leur sont clairement exposées comme la condition préalable et obligée du financement ou de la poursuite du financement. Les bailleurs de fonds publics français pourraient donc s'inspirer en l'espèce des pratiques internationales.

Enfin, l'organisation de ce service ne facilite pas une appréciation et un contrôle d'ensemble :

- c'est le bureau des ONG qui instruit les dossiers et les présente au comité de pilotage et c'est à lui que sont envoyés les rapports d'exécution technique des projets, qu'il est censé examiner pour contrôle ;
- mais le compte-rendu d'exécution financier est envoyé au bureau des affaires générales.

Ce partage des tâches conduit en réalité à une dispersion des responsabilités de suivi, qui sont donc mal assurées.

Dans ces conditions, le contrôle effectué par la MCNG ne peut être efficace. En raison de l'inefficacité de son contrôle, le bailleur public n'est plus réellement maître de ses choix des projets et de leurs acteurs : il devient une sorte de distributeur automatique de fonds, dont on attend qu'il renouvelle systématiquement ses versements antérieurs.

C. LE CONTRÔLE DES DEPENSES DES ONG

1. Les rémunérations des salariés

a) Les salariés du siège

La seule pratique contestable relevée a consisté, dans certains organismes, à accorder une hausse marquée des salaires (plus de 12 % par exemple à Coordination SUD), en une fois et sur une année, après un gel consécutif aux accords sur l'ARTT passés dans l'entreprise.

Par ailleurs, les ONG accordent souvent à leurs dirigeants et à certains salariés sur le terrain des facilités (par exemple la prise en charge des frais téléphoniques ou des dépenses d'eau et d'électricité) qui ne font en général pas l'objet de conventions déterminant les modalités précises de leur mise en œuvre.

Il peut par ailleurs arriver qu'une relative confusion soit entretenue dans certains organismes entre statut de salarié et statut de consultant. Le GRET considère par exemple que ses salariés à temps partiel peuvent accomplir, sur le temps qui leur reste, des prestations de « consultance » pour l'association. Cette pratique, déontologiquement contestable, est impossible à encadrer, car il est difficile d'établir une distinction claire entre temps salarié consacré à l'ONG et temps dévolu aux activités de « consultance » pour la même ONG.

b) Les salariés expatriés et les salariés de recrutement local

Un certain laxisme prévaut dans la gestion des structures locales, la Cour a en particulier remarqué :

- des avances quasi-permanentes sur salaires, notamment pour les employés modestes ;
- des rémunérations accessoires accordées dans une grande opacité :
 - primes diverses versées à l'ensemble du personnel local – mais à des taux différents selon le grade : primes de logement des cadres responsables (parfois même quand le loyer est pris en charge par l'association), primes de « terrain », de déplacement, d'ancienneté, et « primes autres » pour divers motifs rarement justifiés ;
 - remboursement de l'hébergement et des fluides (eau, électricité, téléphone) des cadres responsables, même lorsque le contrat de travail ne contient aucun élément prévoyant la prise en charge des frais de cette nature ou que des primes sont par ailleurs versées pour y faire face.

Enfin, et bien que dans toutes les associations contrôlées leur taux soit en principe encadré par des textes, il arrive que les indemnités d'expatriation soient servies à certains salariés, de façon discrétionnaire, à un taux plus favorable que prévu par les textes.

2. Les dépenses des structures décentralisées

La Cour a pu observer que, d'une façon générale, les pièces ne sont pas – ou sont mal – contrôlées : les commissaires aux comptes locaux, lorsqu'il y en a, procèdent à des contrôles assez superficiels et, hormis sur les projets importants, il n'y a pas d'audit approfondi des dépenses par les structures centrales des organismes.

Le paiement de prestations essentiellement intellectuelles s'effectue par exemple sans aucune assurance que le service a été fait : le système repose sur la confiance et se fie aux déclarations des divers intervenants ; rares sont les pièces attestant la matérialité du service (listes de présence signées, fiches d'évaluation), et quand elles existent, elles sont souvent très sommaires.

Plusieurs autres postes susceptibles d'entraîner des pratiques irrégulières sont insuffisamment surveillés. Ainsi :

a) Les frais de mission et de déplacement

Ils ne sont pas toujours encadrés par des textes, la plupart des missions ne sont pas motivées et les pièces justificatives ne sont pratiquement jamais jointes.

Ces lacunes peuvent avoir des conséquences graves dans les structures locales. En effet, rares sont les associations qui ont établi un système de contrôle des comptes de leurs antennes locales leur permettant de détecter des anomalies ou des fraudes. La Cour a d'ailleurs relevé plusieurs cas équivoques de remboursements de frais ou de retraits de fonds sans justificatifs et portant sur des montants significatifs.

b) L'utilisation à titre privé des matériels des associations

Elle est parfois facilitée par des dispositions prises par l'ONG. On relève ainsi dans le manuel de l'équipier d'Eau Vive – qui est l'équivalent du règlement intérieur de l'association – les précisions suivantes concernant l'utilisation des véhicules:

« Un véhicule de fonction est la propriété d'Eau Vive et affecté en priorité aux missions. Cependant, ces véhicules de fonction peuvent être utilisés par les équipiers qui en disposent pour les déplacements bureau-domicile et autres menus déplacements en ville. (...) A titre exceptionnel, et avec l'accord du chef d'équipe, les véhicules de fonction peuvent être utilisés pour des déplacements personnels plus longs (brousse, ville à ville...). Les frais de carburant sont alors pris en charge en totalité par le salarié ».

De telles dispositions sont susceptibles d'engendrer des abus dans l'utilisation des matériels, elles pèsent sur les finances lorsque survient une panne ou un accident et pourraient en outre permettre de mettre en cause la responsabilité de l'organisme propriétaire.

D. DES EVALUATIONS DISCUTABLES

Par intermittence, la MCNG procède ou fait procéder à une évaluation des projets qu'elle cofinance, mais la démarche évaluative n'est pas systématique.

1. Le choix des évaluateurs

Selon le guide d'évaluation publié en mars 2003 par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), le principe est qu'il est procédé à une mise en concurrence pour la sélection de l'évaluateur. Mais ce principe est mal appliqué : si ces opérateurs sont parfois choisis à l'issue d'un appel d'offres, c'est loin d'être toujours le cas.

A priori, et afin de disposer d'un diagnostic en principe impartial et objectif, l'administration donneur d'ordre (le MAE) doit recourir à un évaluateur extérieur, qui peut appartenir soit à une autre administration, soit à l'université, soit au secteur associatif.

Le recours à des évaluateurs externes est réservé aux bilans d'une « certaine ampleur ». La DGCID admet, en effet, utiliser aussi les agents de ses services, dans le but « *d'assurer un suivi plus complet des activités de la direction* », pour évaluer eux mêmes les actions dont ils assurent la conduite.

Les caractéristiques « externes » des évaluateurs choisis, et donc le degré d'indépendance qu'ils ont vis à vis de l'administration qui les utilise, recouvrent des notions assez différentes. En effet, les intervenants peuvent être :

- des universités, écoles nationales ou autres organismes d'enseignement ;
- des personnes morales qui sont financées directement et indirectement par le ministère des affaires étrangères. Il en va ainsi :
 - du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), association essentiellement financée par des fonds du MAE et de l'AFD,
 - de l'IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement), dont les partenaires financiers principaux sont notamment le MAE, l'AFD, et le conseil régional du Nord Pas-de-Calais,

- de F3E, association regroupant plusieurs ONG (une cinquantaine) et financée à 70 % par le ministère ;
- des organismes d'études et de recherche dépendant d'institutions publiques (Centre international d'études pour le développement local, BDPA, SERES, CIEP, CREDES);
- des cabinets privés ou des consultants indépendants.

Lorsqu'elle est confiée à des agents de la DGCID, la réalisation de ces travaux peut conduire à une certaine « endogamie » dans les diagnostics, ce qui est déjà regrettable.

Or la Cour a constaté que quelques ONG (comme le GRET) ou certains collectifs (comme le Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations, le F3E) sont à la fois financés pour des projets et retenus comme évaluateurs d'autres projets. Les liens qui existent entre ces évaluateurs et les opérateurs de terrain d'une part, et d'autre part l'influence que peut avoir sur la démarche évaluative la perspective d'être à l'avenir jugé à son tour en tant qu'opérateur peuvent altérer la sérénité et l'objectivité du jugement porté.

2. La pertinence des études d'évaluation

En publiant sur son site électronique la liste, et le contenu à la demande, des études qui ne sont pas en « diffusion restreinte », la DGCID cherche explicitement à satisfaire quatre types de « publics » différents :

- ses propres équipes en démontrant qu'un travail de ce genre sert à optimiser la gestion des moyens budgétaires ;
- le public qui doit être convaincu de la valeur de l'intervention de l'Etat ;
- les décideurs qui doivent pouvoir juger, au vu de l'efficacité des programmes d'intervention, de leur maintien ou de leur arrêt ;
- enfin, les partenaires/baillleurs éventuels des projets FAC/FSP (cas des projets « mobilisateurs » en particulier) qui doivent être impliqués dans une démarche d'évaluation qui les concerne également.

Le travail ainsi demandé aux prestataires choisis ne peut donc pas être une étude strictement limitée au seul souci de connaître objectivement la réalité parce que les imperfections éventuelles, ou même l'inefficacité, des actions du FSP ne peuvent être publiquement étalées, surtout lorsqu'y sont implicitement associés, dans ce cas, les acteurs et les bénéficiaires.

Mais les réserves précédemment exprimées sur l'objectivité de l'évaluation permettent de comprendre en partie pourquoi ces études ont rarement, jusqu'à présent, entraîné des mesures correctives : les critiques sont

rare, et portent en général sur des éléments sans réelles conséquences sur la suite d'un programme. Rien ne démontre de manière précise qu'il y ait un « retour » des études faites sur la façon d'orienter et de conduire les actions de développement qui se portent sur des sujets identiques.

Ainsi, si le document établissant le bilan de l'aide française au Vietnam (rapport d'évaluation n° 21) ne dissimule pas les difficultés et les incohérences du dispositif français mis en place dans ce pays, en revanche le rapport sur l'évaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne pour les années 1995 à 2000 (rapport n° 57) qu'a rédigé le GRET (Groupe d'échanges et de recherches technologiques) consacre davantage de temps à décrire le périmètre précis de ce que l'Etat français a dépensé sur ce sujet (90 MF soit 13,72 M€) dans l'ensemble des pays d'Afrique, qu'à tenter de déterminer l'efficacité des aides apportées.

S'agissant des programmes FSP, il n'y a pas non plus de méthodologie homogène dans les documents disponibles :

- certains rentrent dans le détail des réalisations et des difficultés rencontrées en cours de mise en place (cas du document relatif à l'état d'avancement du projet FSP n° 2000-128 « *Appui à l'éducation nationale du Burkina Faso* ») ;
- d'autres se bornent à rappeler peu ou prou les objectifs du programme initial et donnent peu de renseignements sur le déroulement du projet lui même (voir documents concernant le programme FSP n° 9701200 « *Appui à la décentralisation et au développement local au Sénégal* », et celui sur le projet FSP n° 2000-156 « *Appui à la décentralisation et à la déconcentration en Mauritanie* »),
- d'autres encore se contentent de faire le point sur le taux de consommation des crédits alloués (exemple du document sur le FSP n° 2000-69 « *Appui à l'enseignement du français à Cuba* »).

Il est rare de trouver une évaluation à mi parcours qui prenne réellement position quant à la méthode, au devenir ou à la façon de conduire le programme en cours : le travail effectué sur l'avancement du programme FAC n° 99001100 « *Appui à la déconcentration et à la décentralisation au Burkina Faso* » par le cabinet BDPA (« petite fille » de la Caisse des Dépôts et Consignations) est, à cet égard, un bon contre-exemple, puisqu'il correspond véritablement à ce que devrait systématiquement être une démarche de ce genre.