

LES RESSOURCES DES ONG ET LEUR CONTRÔLE

FRANÇOIS RUBIO*

CÉCILE ZIEGLÉ**

Au niveau mondial, les organisations non gouvernementales (ONG) contribuent largement à la lutte contre la pauvreté, en mettant en œuvre des projets de développement avec et auprès des populations des pays du Sud. Ces projets sont financés soit en collectant des fonds auprès de leurs donateurs, soit en recevant des fonds publics d'origine nationale ou internationale (des organisations internationales gouvernementales, comme les Nations unies). Tantôt les ONG agissent uniquement à partir de leurs fonds privés, tantôt à partir de fonds exclusivement publics, mais, le plus souvent, fonds privés des ONG et subventions publiques se complètent.

Les données et les analyses qui sui-

vent proposent une analyse de l'origine et des volumes financiers transitant par les ONG européennes et françaises, ainsi qu'une description des contrôles externes auxquels elles sont soumises.

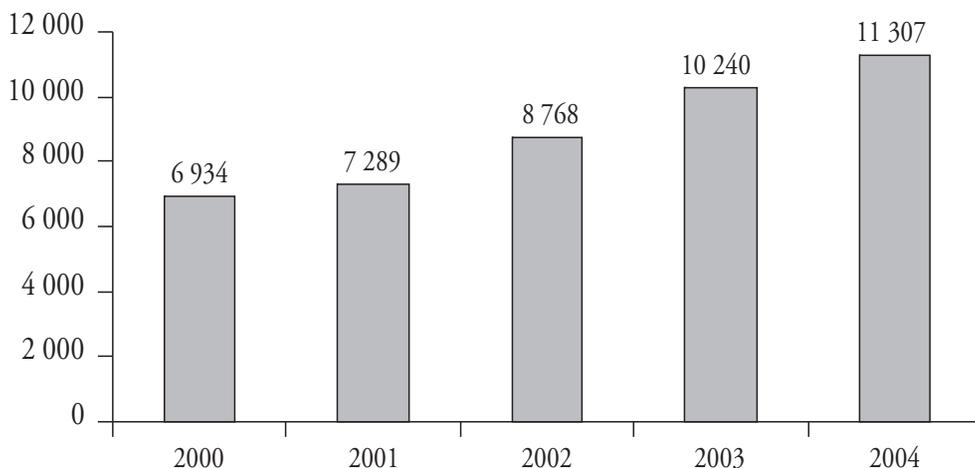
L'AIDE D'ORIGINE PRIVÉE

Comme l'illustre le graphique 1 ci-après, l'aide d'origine privée apportée par les ONG est loin d'être négligeable. Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui regroupe 22 pays¹ parmi les plus riches du monde, elle était, en 2004, de plus

* Directeur juridique de Médecins du Monde, maître de conférences à l'université du Mans, secrétaire général de l'Union nationale des organisations faisant appel à la générosité du public (Unogep)^a.

** Chargée de mission au Centre de ressources de Coordination SUD^b.

Graphique 1
Évolution de l'aide privée des ONG de l'ensemble des pays du CAD
 (en millions de dollars)



Source : CAD-OCDE, annexe du rapport 2005, tableau 2.

Encadré 1

Qu'est-qu'une ONG ?

C'est à l'article 71 de la Charte des Nations unies, adoptée en 1945 à la conférence de San Francisco, que, pour la première fois, apparaissent les termes « organisations non gouvernementales ». Les ONG succèdent alors dans le langage commun à ce que l'on nommait précédemment les associations transnationales. Elles existaient sous leur forme moderne depuis déjà plusieurs décennies et jouaient un rôle important dans la défense des droits humains, la justice internationale, l'environnement, la paix, ou les droits des femmes.

Il n'existe aucune définition légale d'une ONG. Le DPI (Département de l'information des Nations unies) définit une ONG comme un regroupement de citoyens dans un but altruiste.

En France, si le terme ONG est souvent employé, on lui préfère généralement celui de OSI (Organisation de solidarité internationale) ou ASI (Association de solidarité internationale).

Les OSI/ASI peuvent être des associations (loi du 1^{er} juillet 1901) ou des fondations (loi du 23 juillet 1987). Une association est un regroupement de personnes physiques ou morales dans un but déterminé avec un objectif altruiste. Une fondation est l'affectation par une personne physique ou morale d'un patrimoine à une cause.

Selon l'Union des associations internationales (UAI)², il y aurait environ 40 000 ONG dans le monde.

de 11 milliards de dollars. Les fonds collectés par les ONG et par le mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge pour le tsunami en 2004-2005 s'élevèrent à 4,4 milliards de dollars !

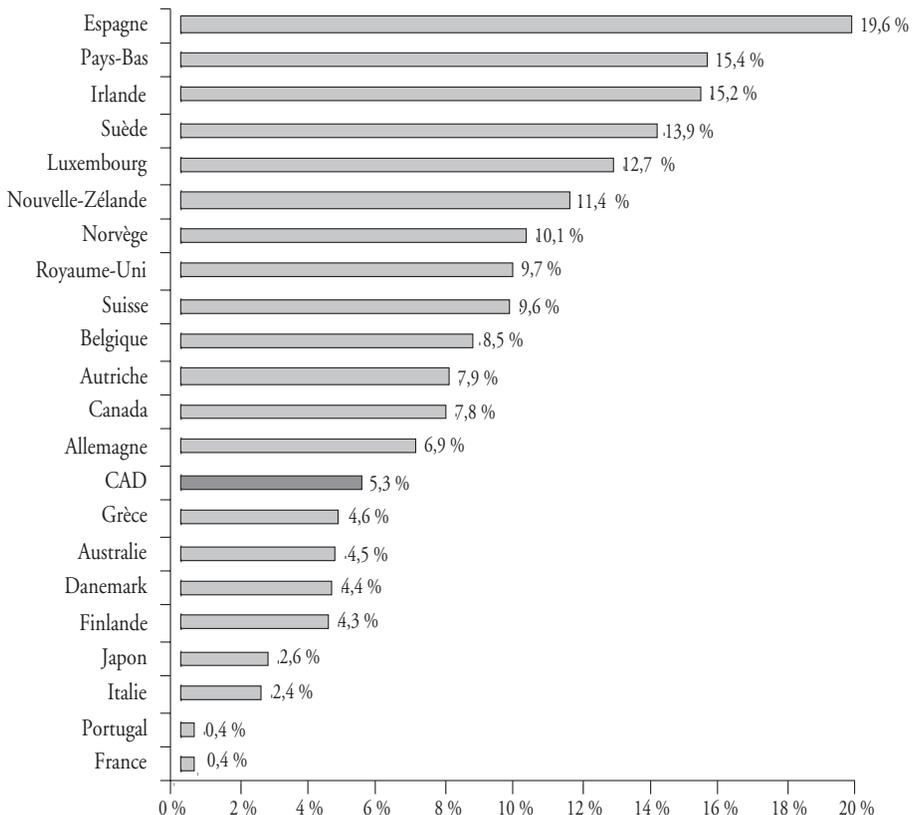
L'AIDE PUBLIQUE

Par ailleurs, l'aide publique au développement (APD) qui transite par les ONG, toujours selon l'OCDE, est de plus en plus importante. Le graphique 2 montre que, dans certains cas, elle

représente jusqu'à 20 % de l'APD, par exemple pour l'Espagne.

Cependant, la France produit d'autres données que celles qu'elle notifie au CAD. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères estime que, en 2003, le montant de l'APD versée aux ONG françaises s'élevait à 71 millions d'euros, soit 1,11 % de l'APD française. Cependant, même en prenant en compte ces estimations et sans réévaluer le montant des autres pays donateurs, le montant alloué aux ONG françaises reste sept fois moins important qu'aux Pays-Bas³.

Graphique 2
Part de l'APD bilatérale allouée ou transitant par les ONG
(moyenne 2003-2004)



Source : CAD, annexe du rapport 2005, tableau 18.

LA PARTICULARITÉ DES ONG FRANÇAISES

Dans ce panorama international, la France se distingue. Si les ONG françaises sont internationalement reconnues pour leur savoir-faire tant au niveau de l'urgence que de l'aide au développement, l'État français se situe en dernière position en ce qui concerne l'aide publique qui transite par les ONG. Il en résulte une structure budgétaire atypique des ONG françaises avec des fonds privés (notamment les dons et legs) qui prédominent chez les plus importantes d'entre elles comme Médecins Sans Frontières ou Médecins du Monde⁴.

Ces chiffres sont encore plus significatifs de l'atypisme des OSI/ASI françaises, si on les compare aux moyennes nationales. En effet, les OSI/ASI ne représentent que 3 % du secteur associatif français et les

dons reçus par les associations, en France, ne représentent en moyenne que 1,4 % de leurs ressources budgétaires⁵ !

Cependant, les sommes gérées directement ou indirectement par les ONG françaises restent conséquentes. Le tableau ci-dessous montre qu'en 2003, les ressources totales des ONG françaises représentaient 652 millions d'euros, dont 402 millions d'euros de fonds privés et 240 millions d'euros de fonds publics. Sur ces 240 millions d'euros de fonds publics, 114 millions d'euros proviennent de l'Union européenne, c'est-à-dire 47 %. L'Union européenne est ainsi le premier bailleur de fonds international pour les ONG françaises, principalement (93 % des subventions), à travers deux mécanismes de financement : ceux de EuropeAid⁶ et de ECHO⁷. Les contrôles effectués par la Commission européenne dans le cadre des subventions accordées par

Tableau
Parts respectives de ressources publiques et privées
dans l'ensemble des ressources des ASI françaises : évolution 1991-2003
(en millions d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ressources privées	227	250	246	275	284	289	280	333	407	419	440	423	412
%	65	65	59	56	58	56	56	60	61	59	62	63	63
Ressources publiques	120	137	174	212	209	228	224	226	258	287	273	246	240
%	35	35	41	44	42	44	44	40	39	41	38	37	37
Ressources totales	347	387	420	487	493	517	504	559	665	706	713	669	652

Source : enquête intitulée *Argent et organisations de solidarité internationale - 2002-2003*, publiée en septembre 2005 par la Commission coopération développement.

Remarque : ces données ne comprennent pas les contributions en nature ou en ressources humaines.

ECHO et EuropeAid sont développés ci-après.

Au vu de ces chiffres, deux questions récurrentes se posent avec une particulière acuité :

- qui contrôle l'emploi des ressources des ONG ?
- qui mesure la bonne utilisation desdites ressources, autrement dit l'efficacité des programmes ?

LE CONTRÔLE DES RESSOURCES DES ONG

Il est fréquent de lire ou d'entendre que les ONG ne sont pas contrôlées, qu'elles disposent à leur guise des fonds collectés auprès de leurs donateurs, et que les contrôles de l'État ou des organisations internationales gouvernementales (pour les fonds publics) sont « symboliques », voire inexistantes. Ces idées reçues sont pour le moins surprenantes car, aujourd'hui, les ONG sont au moins autant, si ce n'est plus, contrôlées que les sociétés commerciales cotées en Bourse ou que les structures publiques ou parapubliques. Les scandales, qui sont très rares, mais malheureusement existent comme dans n'importe quel autre secteur, ont un impact fort et durable sur la confiance des donateurs et des conséquences lourdes sur l'image des ONG.

Les ONG sont soumises à des contrôles externes et internes, contractuels ou volontaires, obligatoires ou facultatifs, selon les choix qu'elles font selon leur statut, selon l'origine des fonds qu'elles reçoivent. En 1996, le professeur Gérard Sousi dénombrait

déjà plusieurs dizaines de contrôles légaux obligatoires pour les OSI/ASI⁸.

Les contrôles légaux

Le premier contrôle est celui lié à la nature juridique des ONG. La plupart des ONG françaises sont des associations reconnues d'utilité publique, ou bien ont le statut de fondation. Dans l'un et l'autre cas, la loi impose soit des formalités spécifiques de fonctionnement, voire d'emploi des ressources pour les excédents financiers, soit la présence d'un représentant de l'État dans le cas des fondations. Même si ces contrôles⁹ sont formels (au sens juridique du terme) plus que financiers, il n'en demeure pas moins qu'ils existent et apportent de réelles garanties.

De nombreux autres contrôles financiers existent, en fonction de l'origine des fonds reçus ou de la taille de l'ONG.

Depuis la loi de 1991, les fonds privés collectés par appel à la générosité publique au niveau national font l'objet d'un contrôle de la part de la Cour des comptes. Plusieurs dizaines d'organismes ont déjà été contrôlés depuis l'entrée en vigueur du texte. Par ailleurs, l'arrêté de 1993 sur le compte d'emploi des ressources oblige les ONG à présenter leurs comptes selon des normes précises, comptes qui, par ailleurs, sont publiés et facilement accessibles à tous les donateurs, et au public en général, par simple consultation du site Internet des ONG. Ponctuellement, la Cour des comptes mène des études transversales sur plusieurs organisations pour mesurer et comparer les modalités de gestion

Encadré 2

Le tsunami et le serpent de mer de l'affectation des dons

Difficile aujourd'hui d'aborder le thème des ressources financières des ONG sans parler du tsunami. Par son ampleur et par sa médiatisation, la générosité qui s'est exprimée au niveau national et international, tant pour les fonds publics que privés, est sans précédent et atypique.

Sans précédent, car jamais en si peu de temps les ONG n'auront recueilli de la part du grand public (particuliers, entreprises) et des bailleurs institutionnels (États, organisations internationales...) autant d'argent en si peu de temps.

Atypique, pour au moins deux raisons :

- c'est la première fois que les médias, de leur propre chef, décident de collecter des fonds pour les ONG, sans que celles-ci ne les aient réellement sollicités ;

- par ailleurs, pour la première fois également, une ONG, Médecins Sans Frontières, a lancé un appel pour que le public cesse de lui envoyer des dons.

Toutes ces caractéristiques méritent assurément une réflexion approfondie. De même qu'il faudra bien un jour s'interroger sur les motivations profondes d'une telle générosité ou sur la façon dont les médias ont traité cet événement.

Cela dit, les problèmes que le cas du tsunami a révélés au grand jour ne sont pas nouveaux. Le tsunami n'a fait que les exacerber. En particulier, toutes les ONG sont confrontées à la question de l'affectation et de la réaffectation des dons¹⁰. Le rôle des ONG étant d'intervenir selon leur mandat, là où elles ont identifié des besoins, et de financer des activités peu ou pas soutenues par les États et les donateurs, et peu relayés par les médias ; elles ont besoin de fonds non affectés et pérennes. C'est une des garanties de l'exercice d'une solidarité détachée à la fois des intérêts politiques et des engouements médiatiques.

Or, il est plus facile de collecter des fonds pour des causes médiatiques que pour des crises oubliées. Les bailleurs de fonds publics eux-mêmes ont tendance à financer des crises soutenues par l'opinion publique, c'est-à-dire les électeurs (ou les États dans le cas des organisations internationales), plutôt que des crises oubliées et peu « populaires ». On voit donc bien, à travers le cas du tsunami et celui, dramatique, du Pakistan, la difficulté qui se présente aux ONG : comment assurer leur mandat en toute indépendance si les financements dont elles disposent sont soumis aux modes et aux effets médiatiques ? En 2005, certaines ONG ont donc sollicité l'accord de leurs donateurs pour réaffecter à d'autres populations en danger une partie excédentaire des dons reçus pour le tsunami.

de certaines ressources spécifiques. C'est le cas de l'étude sur les legs publiée dans le rapport public 2004 ou encore de la mission spécifique sur l'emploi des fonds collectés pour le tsunami.

Les subventions publiques nationales et internationales font aussi l'objet de nombreux contrôles tant des bailleurs de fonds (États, USAID¹¹, ECHO, EuropeAid...), que des différents corps d'inspection de l'État (Inspection des finances, Inspection générale des affaires sociales...), ou des chambres régionales des comptes, de la Cour des comptes, voire de la Cour européenne des comptes (voir plus loin les développements spécifiques sur ECHO et EuropeAid).

À ces contrôles, s'ajoute celui du commissaire aux comptes dont la désignation est obligatoire pour la quasi-totalité des ONG, soit du fait du montant des subventions reçues, soit du fait du nombre de salariés employés, ou encore du montant des fonds privés collectés¹². Le commissaire aux comptes engage sa responsabilité en certifiant les comptes.

À ces contrôles financiers s'ajoutent les contrôles spécifiques liés aux agréments et à leur renouvellement qu'une ONG peut obtenir soit auprès de bailleurs comme ECHO ou USAID, soit pour certaines activités. Ces agréments servent aussi à bénéficier de certaines dispositions légales comme la loi sur le volontariat¹³, qui autorise une ONG à recruter des volontaires de la solidarité internationale et à bénéficier d'une aide financière de l'État.

Parallèlement à ces contrôles strictement financiers, s'ajoutent aujourd'hui

des outils d'évaluation des projets. Comme les contrôles financiers, ces outils sont volontaires, élaborés par les ONG, ou externes, imposés par les bailleurs de fonds.

Ainsi, des ONG et des organisations internationales se sont regroupées pour élaborer collectivement des normes « qualité »¹⁴, ou pour proposer des démarches « qualité »¹⁵, ou encore des codes de conduite comme celui proposé par le Comité international de la Croix Rouge, et auquel plus de 200 organisations ont adhéré. Parallèlement, les ONG se dotent de normes internes de qualité et d'évaluation de leurs programmes, tandis que les bailleurs se font de plus en plus exigeants à la fois sur les rendus financiers et sur la qualité des programmes, et leur efficacité. Les outils d'évaluation ainsi que ceux destinés à améliorer la qualité des projets élaborés par les ONG sont publics, pour la plupart consultables sur Internet.

Un phénomène nouveau fait aussi son apparition dans le paysage des multiples contrôles des ONG : le *rating* et les agences de notation. Comme pour les sociétés commerciales, les associations, en général, et les ONG, en particulier, font l'objet d'une surveillance par des agences de notation. Le *rating* est devenu un phénomène courant aux États-Unis et les ONG se voient attribuer des étoiles, comme les restaurants, en fonction de leurs performances selon un ensemble complexe de critères. De telles initiatives qui relèvent de la libre entreprise ne sont ni louables, ni condamnables. Il faut simplement les regarder avec précaution et s'assurer que les critères qu'elles ont choisis

sont judicieux. Comment comparer les frais de fonctionnement d'une ONG qui ne fait que collecter et redistribuer des fonds avec ceux d'une ONG qui agit directement sur le terrain, emploie de nombreux salariés, et utilise du matériel sophistiqué pour faire face aux urgences imprévues ? Par ailleurs, ces démarches ont souvent pour objectif de rassurer les donateurs par l'attribution de « points » en fonction de critères financiers et organisationnels au siège des ONG, alors que l'enjeu prioritaire reste et doit rester la qualité des actions réalisées auprès des populations. Évaluations des pro-

jets sur le terrain et démarches d'audit des procédures aux sièges se doivent d'être complémentaires.

Financements, contrôles et audits de la Commission européenne

La Commission européenne est un des principaux bailleurs de fonds institutionnels des ONG européennes¹⁶, et notamment des ONG françaises¹⁷.

Les ONG européennes ont accès à plusieurs lignes budgétaires, gérées par différentes Directions générales

Encadré 3

Un réel danger : la dictature des ratios

On peut vouloir légitimement rechercher des critères objectifs pour juger et comparer l'efficacité des ONG dans leur travail quotidien. Les ONG elles-mêmes se sont, à plusieurs reprises, livrées à cet exercice. Des consultants externes, des journalistes, des experts se sont aussi intéressés à cette question. Si l'exercice n'est pas impossible, il est très complexe, car il faut d'abord identifier des critères pertinents, et ceux-ci varient considérablement selon la mission sociale de l'ONG (droits de l'homme, urgence, développement, éducation au développement, plaidoyer...), sa notoriété, l'origine de ses financements, son indépendance, la médiatisation des causes soutenues... Par ailleurs, de « bon ratios », c'est-à-dire des frais faibles de fonctionnement et de collecte, ne sont pas forcément le signe d'une bonne gestion. Par exemple, ils peuvent traduire une « sous-administration » de l'ONG lui faisant courir des risques graves dans l'utilisation des produits de la générosité du public ou dans la qualité des programmes. Pour améliorer le ratio de l'affectation des fonds à la mission sociale, la tentation peut être grande de ne solliciter, pendant plusieurs années, que ses meilleurs donateurs. Le coût de leur sollicitation est plus faible que celui de la prospection, c'est-à-dire celui de l'acquisition de nouveaux donateurs, mais, à moyen terme, ce sont ces derniers qui vont assurer la pérennité de l'action de l'association.

Encadré 4

Un exemple de contrôle volontaire : le Comité de la Charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité du public

Le Comité de la Charte¹⁸ est un organisme de contrôle des associations et fondations faisant appel à la générosité du public, sur deux aspects : la transparence financière et la communication envers les donateurs. Les associations et fondations qui en font la demande et qui satisfont aux critères de la Charte de déontologie deviennent adhérentes du Comité de la Charte de déontologie.

Les principales associations françaises faisant appel à la générosité du public, dont les ONG de solidarité internationale, sont membres du Comité. C'est-à-dire qu'elles sont contrôlées de manière continue, tout au long de l'année, par des professionnels bénévoles : les censeurs. Il y a environ 150 points de contrôle répartis selon quatre catégories : fonctionnement interne et gestion désintéressée, rigueur de la gestion, qualité de la communication et des actions de collecte de fonds, transparence financière. Un comité de surveillance composé de douze personnalités indépendantes et sans lien, direct ou indirect, avec les organisations étudie les dossiers issus des contrôles des censeurs.

Dans le cadre d'une initiative exceptionnelle, le Comité de la Charte a demandé à ses membres de publier, au 15 décembre 2005, un compte d'emploi des ressources précis pour leurs actions auprès des victimes du tsunami. Les vingt ONG de solidarité internationale, membres du Comité de la Charte et présentes en Asie, ont publié, sous le même format, un bilan financier de leurs actions 1 an après le tsunami. Les bilans sont accessibles sur le site Internet du Comité.

Les questions auxquelles ont dû répondre les ONG pour constituer ce bilan financier ne sont pas basées sur des comparaisons de ratios de gestion. En effet, le Comité de la Charte invite à faire preuve de circonspection dans les comparaisons de l'efficacité des ONG à travers des ratios.

(EuropeAid, ECHO, DG relations extérieures, DG commerce...).

Dans le domaine des actions de développement et de lutte contre la pauvreté, ces financements sont gérés par EuropeAid.

EuropeAid gère notamment une ligne budgétaire spécifiquement dédiée

au financement des actions portées par les ONG européennes (ligne budgétaire « cofinancement ONG »). Dotée, en 2004, d'une enveloppe globale d'environ 200 millions d'euros, cette ligne a cofinancé environ 310 projets portés par environ 200 ONG. Cette ligne budgétaire ainsi que l'ensemble

des autres lignes budgétaires thématiques d'EuropeAid font actuellement l'objet d'une refonte globale, dans le cadre de la définition des perspectives financières 2007-2013 et de la réforme des instruments de l'aide extérieure de l'Union européenne.

Dans le domaine des actions humanitaires d'urgence, ces financements sont gérés par ECHO, la DG action humanitaire de la Commission européenne. En 2004, ECHO a financé des projets d'aide humanitaire d'urgence menés par les ONG européennes, pour un montant de 342 millions d'euros.

La politique de financement de la Commission européenne repose notamment sur le principe de réduction des risques de mauvaise gestion de ses financements par les bénéficiaires de subventions (en l'occurrence les ONG). Pour ce faire, la Commission européenne applique des contrôles en amont de la décision de financement (vérification de l'éligibilité du demandeur et de ses actions), pendant la durée opérationnelle du financement (par l'application d'un contrat standard et d'un règlement financier exigeant des audits réguliers), et en aval du financement (évaluation de la qualité et de l'impact des projets; audits finaux et audits de l'Office européen de lutte antifraude - Olaf).

LES OUTILS DE CONTRÔLE EUROPÉENS DE L'UTILISATION DES FONDS

L'ensemble de ces contrôles *ex ante*, des contrôles « pendant la durée des

projets » et des contrôles *ex post* visent à garantir une utilisation des fonds conforme au projet tel qu'il a été défini avec le bailleur et conforme aux différents règlements financiers et juridiques de la Commission européenne.

Les contrôles en amont du financement

Ces contrôles permettent à la Commission européenne de s'assurer, avant tout engagement de sa part, de la fiabilité, de la compétence, de l'expertise et de la solidité financière de l'ONG qui sollicite un cofinancement. Les pratiques diffèrent d'un office de coopération à l'autre (EuropeAid, ECHO).

EuropeAid vérifie l'éligibilité du demandeur à chaque demande de cofinancement. Sont ainsi examinées l'éligibilité de l'ONG (statuts, durée d'existence), sa compétence et son expertise technique, sa capacité financière à gérer un financement d'envergure. EuropeAid réfléchit actuellement à la mise en place d'un système de base de données permettant de simplifier cette phase de contrôle *ex ante*, à l'instar du système ECHO.

Dès 1993, ECHO a mis en place un système de « contrats cadres de partenariat »¹⁹. Une ONG devient partenaire d'ECHO après avoir répondu à une grille de questions visant à évaluer ses capacités financières, opérationnelles et administratives, et après avoir fourni tous les documents administratifs et juridiques requis. En 2005, 190 ONG européennes sont partenaires d'ECHO,

dont 24 ONG françaises. Le statut de « partenaire ECHO » permet à une ONG de solliciter un cofinancement auprès d'ECHO en réponse à une crise humanitaire. La demande de cofinancement porte alors uniquement sur la qualité de la proposition, puisque le statut de « partenaire ECHO » garantit déjà l'éligibilité du demandeur.

Dans le cadre de cette analyse *ex ante*, EuropeAid et ECHO exigent la production d'audits financiers portant sur l'ensemble des comptes de l'ONG pour l'année n-1. Pour EuropeAid, cet audit financier intègre également une dimension prospective, puisque le contrôleur des comptes agréé doit indiquer dans quelle mesure, selon lui, le demandeur dispose de sources de financement stables et suffisantes pour maintenir son activité pendant la période de mise en œuvre du projet et, le cas échéant, pour participer à son financement.

Les contrôles pendant la durée du projet

Afin de garantir une utilisation adéquate de sa contribution financière, la Commission européenne a mis en place différents outils contractuels : règlement financier, contrat standard, règles de passation de marché. Ces outils lui permettent de vérifier que l'utilisation réelle des financements est conforme aux engagements contractuels. Ces vérifications sont mises en œuvre à la fois pendant la durée opérationnelle du projet et une fois le projet terminé.

Ainsi, le bénéficiaire de subventions doit produire annuellement des rap-

ports narratifs et financiers intermédiaires, lesquels détaillent les activités engagées au cours de l'année et les coûts qui en découlent. Par ailleurs, chaque demande de paiement de la tranche de financement suivante (année 2, puis année 3 du projet) doit être accompagnée d'un rapport sur la vérification des dépenses effectuées dans le cadre de l'action, produit par un contrôleur des comptes agréé, membre d'une association de surveillance du contrôle légal des comptes internationalement reconnue²⁰.

Les contrôles « ex post »

En fin de projet, l'ONG bénéficiaire d'une subvention européenne doit produire également des rapports narratifs et financiers finaux présentant un décompte de l'ensemble des coûts éligibles du projet, ainsi qu'un état récapitulatif complet des recettes et des dépenses du projet et des paiements reçus. Les audits externes se généralisent également en fin de projet, conformément aux seuils fixés par la Commission européenne.

Les partenaires d'ECHO qui reçoivent les financements les plus importants sont audités régulièrement. L'audit externe d'ECHO consiste à déterminer les niveaux du contrôle interne appliqués par les partenaires²¹ et la conformité des dépenses déclarées à ECHO avec les documents originaux. Les auditeurs ont une méthodologie conçue pour vérifier les partenaires et les contractants à la fois au siège et sur le terrain.

Les évaluations de projets

Tout ce qui vient d'être mentionné porte sur des critères financiers et des critères d'ordre organisationnel et institutionnel. Parallèlement à ces contrôles, la Commission européenne peut demander, en début de projet, qu'une évaluation à mi-parcours ou en fin de projet soit prévue dans le cadre du projet. Elle porte sur le bon déroulement des activités et la réalisation ou non des objectifs : on évalue, par exemple, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la durabilité²² du projet. Ces évaluations sont menées par des évaluateurs externes à l'ONG.

L'Office européen de lutte antifraude

En 1999, la Commission européenne a créé un organisme d'enquête : l'Office européen de lutte antifraude (Olaf)²³. Le rôle de l'Olaf consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris celle perpétrée au sein des institutions européennes. L'Olaf atteint cet objectif en effectuant en toute indépendance des enquêtes internes et externes.

Les ONG, en tant que bénéficiaires de subventions de la Commission européenne, peuvent être soumises aux enquêtes de l'Olaf. La Direction de l'Olaf en charge du renseignement et de la stratégie opérationnelle ainsi que les services de l'information accordent ainsi une importance particulière au financement des ONG.

En novembre 2005, Frans Kallas, vice-président de la Commission européenne s'exprimait dans le cadre d'un échange avec Concord²⁴ sur les enquêtes concernant les ONG menées par l'Olaf entre 2001 et 2005. Il affirmait que rien ne permet de conclure à des fraudes importantes au sein des ONG européennes. En effet, les statistiques de l'Olaf ne révèlent pas de disproportions entre le nombre de cas relevant des ONG et le nombre de cas relevant d'autres catégories d'acteurs, qui représentent en tout 3 000 enquêtes préliminaires entre 2001 et 2005 (donc 3 000 suspicions de fraudes, malversations ou mauvaise gestion au regard des règlements). Parmi ces 3 000 enquêtes préliminaires, 56 concernaient des allégations de fraude concernant des ONG. Parmi celles-ci, 10 enquêtes ont abouti et ont été communiquées aux États membres les concernant, pour approfondir les investigations. Ces 10 enquêtes, rapportées au nombre de contrats signés entre la Commission européenne et des associations en 5 ans (plusieurs milliers), montrent, effectivement, qu'on ne peut pas conclure à des fraudes importantes dans ce secteur.

Le projet de code de bonne conduite européen

En juillet 2005, la DG justice, liberté et sécurité de la Commission européenne proposait de mettre en place un code de bonne conduite des organisations sans but lucratif, et ce, pour promouvoir, sur une base volontaire, les meilleures pratiques de

transparence et de responsabilité dans le secteur non marchand, en vue d'empêcher l'exploitation de ce dernier pour le financement du terrorisme et d'autres types d'abus criminel. Un texte a été proposé aux États membres, recommandant d'adopter un code de bonne conduite européen pour les associations et de se donner les moyens d'exercer un contrôle accru sur les associations supposées à risque.

Les États membres étaient aussi encouragés à mettre en place des « programmes de mise en garde » pour leurs citoyens, c'est-à-dire de mener des campagnes afin d'inciter les citoyens à vérifier la bonne foi de l'organisation qu'ils soutiennent financièrement.

La Commission européenne a prévu sur ce document une consultation avec les fédérations associatives européennes. Celles-ci ont exprimé, par exemple, que :

- les recommandations concernant l'information du public contribuent à créer un climat de suspicion sur les organisations de solidarité internationale. S'il est bénéfique que l'acte de don soit accompagné d'une recherche d'information de la part du donateur visant à une meilleure compréhension du fonctionnement associatif et des problématiques sur lesquelles interviennent les associations, il est dangereux d'encourager cette recherche d'information en invoquant un risque de financement d'actes terroristes, non prouvé ;

- la lutte contre le terrorisme est conduite plus efficacement en renforçant les services de police et de maintien de l'ordre et les services de renseignements des pays membres, et en s'attaquant aux racines politiques de

la violence terroriste. La transparence des organisations à but non lucratif reste un fait mineur de la lutte contre le terrorisme et cette approche risque de les diaboliser de façon injuste aux yeux de l'opinion publique européenne et des pouvoirs publics. En outre, en matière de lutte contre le financement du terrorisme, le document n'aborde pas le contrôle du secteur privé marchand, qui pourrait aussi se plier à un code de bonne conduite ;

- dans le document, la définition du secteur non lucratif reste très vague. La diversité très importante de ce secteur est occultée et le risque est grand de parler aussi bien de petits regroupements communautaires que de grandes associations à dimension internationale.

En novembre 2005, lors d'une rencontre avec les principales fédérations associatives européennes²⁵, le commissaire européen en charge du dossier réagissait aux craintes des ONG. Il a souligné que le texte avait été substantiellement amélioré. La proposition d'organiser des programmes de sensibilisation du public sur les fragilités du secteur non marchand face au financement du terrorisme a notamment été retirée. En revanche, et contrairement aux attentes des fédérations associatives engagées dans le dialogue, le nouveau texte maintient la focalisation sur le secteur associatif en général, sans en analyser la variété et sans mentionner le secteur privé marchand.

Il ne fait aucun doute aujourd'hui que les ONG sont des acteurs à part entière des relations internationales en général et des stratégies de dévelop-

pement en particulier. L'enjeu est, bien sûr, financier car les sommes en jeu sont loin d'être négligeables, que ce soit via leurs ressources privées ou bien via les flux financiers publics qui transitent par leur intermédiaire. Mais l'essentiel n'est peut-être pas là. Leur impact moral est beaucoup plus important sur l'opinion publique et, par voie de conséquence, sur les gouvernants. Qu'il s'agisse de la réduction de la dette, la mise en place de politiques de microcrédit, le commerce équitable ou la lutte contre la corruption, les ONG sont à l'origine de nombreux changements. Ce n'est pas un hasard si, en moins de 20 ans, la très conservatrice Banque mondiale affirme avoir considérablement augmenté la part de ses financements allouée aux ONG. Un tel impact est, bien évidemment, à double tranchant. Les ONG sont à la fois redoutées lorsqu'elles mettent en cause des États ou dénoncent des entreprises, mais, en contrepartie, elles sont la cible de nombreuses critiques lorsqu'elles ne remplissent pas correc-

tement leur mission. Le tsunami est un bon exemple, qui voit l'opinion publique et les médias « sommer » les ONG d'intervenir au plus vite pour soulager les souffrances, tout en leur reprochant de ne pas utiliser suffisamment les fonds collectés, alors que ces mêmes ONG ont alerté sur les problématiques complexes de la reconstruction dans cette région et la nécessité de prendre « son temps ».

Les ONG se doivent d'être exemplaires à la fois dans la réalisation de leurs missions et dans les stratégies qu'elles utilisent pour collecter des fonds. Les multiples instruments de contrôle mis en place en France depuis maintenant 15 ans, volontaires ou légaux, sont un exemple de la prise de conscience de cette nécessité par tous les acteurs. Ces systèmes peuvent être améliorés, et l'enjeu pour les ONG et leurs donateurs est de continuer à se doter des moyens nécessaires pour garantir une transparence totale de leurs comptes, mais aussi, et surtout, des résultats de leurs actions sur le terrain.

NOTES

a. L'Unogep regroupe plus de 50 associations et fondations françaises parmi celles recevant le plus de fonds de la générosité publique.

b. Coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (www.coordinationsud.org).

1. Les pays membres du CAD-OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas Portugal, Royaume-Uni, Suisse, Suède.

2. L'UAI a été créée à Bruxelles en 1910 (www.uia.org). Elle a contribué à la création de la Société des nations (SDN).

3. Voir le *Rapport sur l'APD et la politique de coopération française* de Coordination SUD (www2.coordinationsud.org/article.php3?id_article=2380).

4. Les fonds privés représentent 90 % des ressources de Médecins Sans Frontières France et 70 % pour celles de Médecins du Monde.

5. Étude non publiée réalisée pour le compte de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (Addes) par Viviane Tchernonog.
6. Office de coopération au développement de la Commission européenne.
7. Office européen d'aide humanitaire.
8. Gérard Soussi, Petites affiches, 24 avril 1996, n° 50, p. 61.
9. Pour une liste complète des contrôles légaux possibles, voir la brochure n° 1068 éditée par les journaux officiels sur les associations et celle sur les fondations, septembre 2000.
10. La base juridique de la relation entre le donateur et l'ONG est un contrat de droit civil (articles 1101 et 1105 du Code civil et suivants). Si l'ONG indique une affectation, elle doit respecter cette obligation. Si elle propose d'affecter à d'autres causes en cas d'excédent, le donateur accepte juridiquement cette autre affectation. L'ONG peut aussi interroger ses donateurs pour savoir s'ils acceptent une réaffectation de leurs dons, dans le cas où cela n'était pas prévu dans l'appel initial à la générosité.
11. Agence de coopération internationale et de développement du gouvernement des États-Unis (www.usaid.gov).
12. Les organismes reconnus d'utilité publique ou assimilés collectant plus de 153 000 euros de dons par an doivent assurer la publicité et la certification de leurs comptes annuels par un commissaire aux comptes. Cette même obligation s'applique aux organisations percevant plus de 153 000 euros de financements publics par an.
13. Distinct du salariat et du bénévolat, le volontariat de solidarité internationale est un statut à part entière, dont le cadre est fixé par la loi du 23 février 2005 (cf. le site du CLONG-Volontariat : www.clong-volontariat.org).
14. Comme le projet Sphère (Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions en cas de catastrophes) (www.sphereproject.org).
15. Comme le guide *Synergie Qualité : propositions pour des actions humanitaires de qualité*, édité par Coordination SUD (www.cordinationsud.org).
16. Selon une enquête de Concord, confédération des ONG européennes d'urgence et de développement, 22 % des financements publics des ONG européennes proviennent de l'Union européenne.
17. Selon l'étude de la Commission coopération développement intitulée *Argent et OSI 2002-2003*, 47 % des financements publics des ONG françaises proviennent de l'Union européenne (www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Argent_OSI_2005_B.pdf).
18. Comité de la Charte (www.comitecharte.org).
19. Texte du contrat cadre de partenariat de ECHO (europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/partnership/fpa_fr.pdf).
20. Rapport nécessaire dès que le montant cumulé du préfinancement excède 750 000 euros ou dès qu'une demande de paiement de solde au titre d'une subvention excède 100 000 euros.
21. Questionnaire pour l'évaluation du contrôle interne (www.europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/echo-icq_july2004.pdf).
22. Critères d'évaluation des actions de développement définis par le CAD de l'OCDE .
23. Voir Thierry Cretin, *La lutte antifraude dans l'Union européenne*, in Rapport moral sur l'argent dans le monde 2005. Voir aussi le site Internet de l'Olaf : www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/index_fr.html .
24. Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.
25. Les représentants de Concord et d'autres secteurs de la société civile du Groupe de contact de la société civile, tels que la plate-forme des ONG du secteur social, Green-10, Human Rights and Democracy Network.

