



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

associations humanitaires

Question écrite n° 10562

Texte de la question

M. Marc Le Fur attire l'attention de M. le ministre des affaires étrangères et européennes sur le contrôle des associations humanitaires et la mise en oeuvre de leurs projets de solidarité internationale à l'étranger. Un nombre croissant de français s'engage dans ces associations, qui emploient un très grand nombre de bénévoles et de plus en plus de professionnels. Au demeurant, au regard de cette implication et de l'importance des dons réalisés par les français, une exigence particulière de professionnalisme s'impose dans l'action de ces organisations non gouvernementales. Si ces ONG remplissent aujourd'hui un rôle crucial à l'étranger, symbolisant les liens de solidarité qui existent entre les citoyens français et les sociétés civiles des pays en développement, leurs actions ont également des répercussions sur la politique étrangère de la France. Il lui demande des précisions sur les contrôles existant sur ces ONG et les suites qui y ont été données en 2006 et 2007.

Texte de la réponse

Le milieu associatif français est un milieu très contrôlé : il existe de nombreuses procédures et des certifications tant sur le plan de la gestion financière qu'opérationnelle. De plus, certaines associations humanitaires adhèrent volontairement à des codes de conduites concernant leurs pratiques ou leur gestion, qui restent soumises au contrôle de la Cour des comptes. Les contrôles de l'État : Les contrôles préalables : contrôles liés au statut « association loi 1901 » : les « ONG » françaises sont des associations françaises déclarées et inscrites auprès de la préfecture de leur département et disposent du statut de personne morale créée dans le cadre législatif français. Si une association agit de manière contraire à la loi française, l'État, via le préfet, peut dissoudre l'association. Ainsi, l'État a tout pouvoir de contrôle pour savoir si l'ONG française agit dans le bon respect de la législation française. De manière plus générale, une ONG française est tenue aux mêmes obligations que toutes les personnes morales en France (respect du droit du travail, etc.). contrôles de gestion financière : La loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique rend obligatoire la production de certificats de comptes des ONG les plus importantes (commissaires aux comptes). La reconnaissance d'utilité publique : Selon la loi de 1901, une association peut demander une procédure de reconnaissance d'utilité publique (RUP). La reconnaissance d'utilité publique, accordée par décret en Conseil d'État, concerne les associations dont la mission d'intérêt général ou d'utilité publique s'étend aux domaines philanthropiques, social, sanitaire, éducatif, scientifique, culturel, etc. Pour son obtention, les associations doivent satisfaire cinq conditions : une pratique d'au moins trois ans comme association déclarée ; des ressources en adéquation avec leur objectif (budget d'au moins 45 734 EUR) l'adhésion d'au moins 200 membres ; l'intervention sur un plan national ; des statuts conformes au modèle approuvé par le Conseil d'État. La demande, accompagnée des statuts, doit être faite auprès du ministère de l'intérieur. Celui-ci fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction du dossier. Dans ce cas, la demande est transmise au Conseil d'État pour avis. Les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des donations et des legs. Au-delà de ses effets proprement juridiques, la reconnaissance d'utilité publique est perçue par le monde associatif comme un label conférant à l'association qui en bénéficie une légitimité particulière dans son domaine d'action. Près d'une

dizaine d'associations sont reconnues d'utilité publique chaque année, leur nombre étant proche de 2 000.

Contrôles liés aux demandes de fonds publics : pour l'obtention de fonds publics dans le cadre de projets ou dans le cadre de l'envoi de volontaires à l'étranger, les ONG doivent fournir un certain nombre de documents, garanties supplémentaires de leur bon fonctionnement et de leur bonne gestion financière.

Subvention de financement de projets humanitaires : au niveau du ministère des affaires étrangères et européennes, deux organismes octroient principalement des subventions aux ONG de solidarité internationale : la délégation à l'action humanitaire (DAH) et la mission d'appui à l'action internationale des ONG (DGCID / MAAIONG). La DAH demande, avant toute subvention, une copie du dépôt des statuts de l'association, de sa déclaration en préfecture, de l'annonce au Journal officiel ainsi qu'une remise du rapport d'activité annuel et du rapport du commissaire aux comptes ; la MAAIONG : les projets doivent lui être soumis selon un cahier de charges et un format précisés sur le Manuel de procédure (vade-mecum) disponible sur le site France-Diplomatie. Les projets cofinancés doivent être portés par des ONG françaises justifiant de trois ans d'existence, d'une véritable vie associative (tenue régulière d'assemblées générales, CA, ressources privées, membres,...), et d'expériences dans l'action internationale. Les projets quant à eux doivent être d'une certaine ampleur, s'inscrire dans la durée, avoir fait l'objet d'un accord avec un partenaire local (au sud), si possible issu de la société civile, être en cohérence avec les politiques locales, témoigner d'une bonne connaissance du contexte politique, économique et social du pays, préciser les conditions d'appropriation, de pérennisation et de viabilité par rapport aux bénéficiaires et aux partenaires locaux, être assortis de budgets précis (ressources et dépenses). La demande de cofinancement auprès du MAEE ne peut excéder 50 % du budget total du projet et l'association requérante doit apporter au minimum 15 % de fonds propres d'origine privée.

Procédure d'attribution des subventions : 1^{re} étape : les propositions de subventions sont prises, chaque mois, en pré-comité technique, après une instruction de plusieurs semaines, ayant pris en compte les avis de l'ambassade de France dans le pays concerné et des services techniques et géographiques du ministère. 2^e étape : toutes les subventions proposées doivent être entérinées par le comité des subventions, qui se réunit chaque mois, présidé par le directeur général de la coopération et du développement (DGCID) et auquel participent tous les services financiers. 3^e étape : toute subvention doit ensuite faire l'objet d'une convention de financement assortie des pièces administratives demandées pour toute demande de fonds publics (dossier COSA, statuts de l'ONG, comptes d'exploitation et de résultats, budget, composition du CA, rapport d'activités...). Cette convention présente le projet et les budgets prévisionnels du projet, elle est signée par les services financiers du MAEE, le contrôle financier et par l'ONG.

Suivi et évaluation : à la fin de l'année, toute subvention accordée doit impérativement faire l'objet d'un compte-rendu technique et financier, les sommes non dépensées devant être remboursées. Tout écart supérieur à 10 % au budget prévisionnel joint à la convention de financement doit être dûment explicité. Dans le cas contraire, l'administration se réserve le droit de demander le remboursement des sommes avancées. Un renforcement accru des méthodes de contrôle des documents est à l'étude, en concertation avec d'autres services du MAEE. Le ministère peut procéder à un audit de l'ONG cofinancée à tout moment et doit avoir accès à toutes les pièces afférentes au projet (factures...). Les projets cofinancés à plus de 300 000 EUR font l'objet d'une évaluation externe obligatoire. Les dossiers de subvention d'un montant supérieur à 23 000 EUR doivent prévoir la production d'indicateurs de résultat, qui seront renseignés et communiqués après réalisation du projet. A noter concernant la MAAIONG qu'un poste « spécifique » (chargé de mission transversale) a été créé pour assumer, entre autres, l'analyse des documents financiers et comptables des ONG, et qu'une procédure de déconcentration des crédits aux ambassades a été mise en place (elle concerne désormais huit pays pour un montant de 7 MEUR en 2008) qui est de nature à faciliter le contrôle des activités et des projets des ONG françaises et de leurs partenaires locaux.

L'agrément des associations au titre du volontariat de solidarité internationale (VSI) : les associations souhaitant être agréées au titre du volontariat envoient directement à la MAAIONG un dossier comprenant : une lettre de demande, les statuts de l'association, un dossier technique sur les activités de l'association, les 3 derniers bilans financiers. La MAAIONG pré-instruit cette demande en vérifiant que l'association répond bien aux exigences fixées par le décret n° 2005-600 du 27 mai 2005 - Titre II : les associations agréées / article 6 : « l'agrément est délivré à l'association qui : 1) justifie d'un minimum de 3 années d'activité à l'étranger, 2) présente un budget en équilibre et une situation financière saine sur les trois derniers exercices budgétaires, 3) dispose de ressources d'origine privée supérieures à 15 % de son budget annuel au cours des trois derniers exercices budgétaires, 4) présente les garanties nécessaires à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger ». La MAAIONG envoie aux associations répondant à ces critères un dossier de candidature, communiqué aux représentants des ministères et des

associations à la Commission du volontariat. Les demandes d'agrément sont étudiées et font l'objet d'un avis de cette commission. Le nouveau dispositif législatif et réglementaire régissant le volontariat de solidarité internationale issu de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005, du décret d'application du 27 mai 2005 et des arrêtés des 1er et 24 décembre 2005, définit le cadre et les conditions d'allocation des aides de l'État aux associations agréées au titre du volontariat de solidarité internationale. Il fixe en particulier les plafonds des montants forfaitaires des aides du ministère des affaires étrangères et européennes aux associations agréées :

	COUVERTURE sociale (par mois)	GESTION (par mois)	FORMATION	APPUI au retour à la vie professionnelle	PRIME forfaitaire d'insertion professionnelle	INDEMNITÉ forfaitaire de réinstallation
Montant par volontaire	272	75	780	358	2 001	3 700

Les modalités de renouvellement des conventions de volontariat conclues entre les associations et le MAEE sont définies suivant les dispositions de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 et au décret n° 2005-600 pris pour son application qui formalisent l'agrément donné par le MAE pour l'envoi de volontaires de solidarité internationale et en marquent le renouvellement dans le cadre des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. L'agrément en cours a été donné aux associations pour une durée de deux ans. Désignée comme opérateur LOLF, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) dispose d'un statut à part. Elle a signé en décembre 2006 avec le MAEE un contrat d'objectifs et de moyens d'une durée de trois ans (2007-2009). Elle tire 60 % de ses ressources de la commande du MAEE, qui se monte à 8 millions d'euros par an. Le contrôle a posteriori de la Cour des comptes : en application de l'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958, la Cour des comptes exerce une compétence de plein droit sur les organismes qui reçoivent des concours financiers de l'État. Cette compétence a été étendue par l'article 45 de la loi du 12 avril 1996 portant DDOEF. Aux termes de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, la Cour des comptes peut exercer dans des conditions fixées par voie réglementaire un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État, d'une autre personne morale soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne. Elle assure en outre le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées dans le cadre de campagnes nationales par des OSBL. L'adhésion à des normes déontologiques du milieu associatif humanitaire : sur le plan des pratiques : le code de conduite de 1995 : après les crises du Rwanda et de la Yougoslavie, une multitude d'organisations nouvelles ont brusquement fait leur apparition. Dans ce contexte, le code de conduite de 1995 s'est attaché à établir des normes communes. Il est constitué de dix principes de comportement, fondés sur les principes humanitaires fondamentaux (humanité, neutralité, indépendance, impartialité), mais aussi sur des règles de base témoignant du professionnalisme et de l'expérience des ONG adhérentes ; la charte de Coordination Sud : « Une éthique partagée » (novembre 1997) Cette charte réunit 120 ONG françaises de l'urgence et du développement, basée également sur l'engagement volontaire autour de valeurs et principes communs ; autres codes et/ou chartes : sphère, projet qualité URD... Même principe de respect volontaire et non contraignant d'un certain nombre de règles de mise en oeuvre techniques et/ou déontologiques. Beaucoup d'ONG ont leur propre charte définissant leur principe d'action. Sur le plan de la gestion : ce Comité de la charte et du don en confiance réunit plus de cinquante associations et fondations qui adhèrent volontairement à cet organisme de droit privé. Elles s'engagent alors solennellement non seulement à respecter la charte de déontologie, mais aussi à se soumettre à un contrôle continu. La norme ISO 9001 est liée au système de management de qualité. En France, l'ARC et l'AFM ont obtenu ce statut. Concernant les associations humanitaires oeuvrant à l'international, un groupe de travail informel réunissant les entités en relation avec les ONG (au sein du MAEE, la mission d'appui à l'action internationale des ONG, la délégation à l'action humanitaire et la délégation à l'action extérieure des collectivités locales, en liaison avec l'AFD) a été mis sur pied. Il est notamment chargé de procéder au recensement des différentes méthodes d'évaluation des ONG existantes en vue de l'établissement d'une grille commune de lecture de nature à améliorer le contrôle des ONG partenaires ainsi que des programmes financés ou cofinancés par le ministère des affaires étrangères et européennes. Ce travail se fera en concertation avec les ONG et un certain nombre d'organismes français ou européens ayant une expertise dans ce domaine. Le comité de la charte ainsi que des organismes comme l'FNOR, bureau Véritas et SGS France seront associés à cette réflexion.

Données clés

Auteur : [M. Marc Le Fur](#)

Circonscription : Côtes-d'Armor (3^e circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 10562

Rubrique : Associations

Ministère interrogé : Affaires étrangères et européennes

Ministère attributaire : Affaires étrangères et européennes

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 20 novembre 2007, page 7153

Réponse publiée le : 8 avril 2008, page 3014