

Associations et bailleurs de fonds publics internationaux : concilier les objectifs de redevabilité et d'efficacité des projets de solidarité

Ludovic Donnadieu • Expert-comptable et commissaire aux comptes

L'inflation administrative dans leurs rapports avec les bailleurs de fonds est largement décriée par les organisations non gouvernementales. Au nom de la redevabilité, les procédures de rendus de comptes accaparent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent. L'auteur en appelle ici à une sorte de « choc de simplification » qui permettrait de faire mieux correspondre les exigences des bailleurs à la réalité des structures de solidarité.

Les actions des organisations non gouvernementales internationales (ONGI), notamment celles qui mettent en œuvre des activités humanitaires ou de développement, sont principalement financées par d'importants bailleurs de fonds publics internationaux. Il en va ainsi de la Commission européenne (ECHO¹, INTPA², etc.) et des agences nationales de coopération et de développement (l'AFD³ en France, SIDA⁴ en Suède, USAID⁵ aux États-Unis, FCDO⁶ au Royaume-Uni, DDC⁷ en Suisse, etc.). En raison de leurs propres obligations de conformité à leur cadre légal et aux objectifs de l'action financée, les bailleurs de fonds publics imposent aux ONGI des mécanismes de redevabilité. En d'autres termes, elles doivent rendre des comptes à leurs financeurs.

Cependant, du fait de leur exigence élevée, ces règles de redevabilité peuvent parfois provoquer des divergences entre les bailleurs de fonds et les ONGI, alors même que leurs objectifs sont convergents : garantir une utilisation optimale des fonds publics pour le bien des populations aidées.

Les ONGI sont des partenaires cruciaux pour les bailleurs de fonds dans la mise en œuvre de politiques d'aide humanitaire et de développement. Il est donc essentiel de préserver leur stabilité financière et leur efficacité opérationnelle en mettant en place des mécanismes de redevabilité appropriés.

¹ Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation* – ECHO en anglais).

² Partenariats internationaux (*International Partnerships* – INTPA en anglais).

³ Agence française de développement (AFD).

⁴ Agence suédoise de coopération internationale au développement (*Swedish International Development Cooperation Agency* – SIDA en anglais).

⁵ Agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development* – USAID en anglais).

⁶ Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (*Foreign, Commonwealth & Development Office* – FCDO en anglais).

⁷ Direction du développement et de la coopération (DDC).

Une redevabilité exigeante

Comparées aux exigences de redevabilité fiscale et sociale auxquelles sont soumises les entreprises privées – généralement limitées à la présentation de justificatifs de dépenses (factures, etc.) –, les ONGI qui bénéficient de financements publics pour leurs projets sont soumises à un contrôle externe plus strict. En effet, les grands bailleurs de fonds publics exigent des audits et des évaluations afin de déterminer si les fonds publics ont été utilisés conformément aux termes des accords de financement.

Ces audits requièrent souvent un bon nombre de justificatifs pour chaque étape de la chaîne de dépenses, de l'engagement jusqu'à l'utilisation finale des biens et services financés dans le cadre d'un projet. De plus, les règles de redevabilité peuvent parfois ne pas être adaptées à la nature et à l'environnement des activités conduites par les ONGI, ou à la taille et à la maturité des organisations. Ces facteurs peuvent entraîner des inadaptations, des approximations, des erreurs, voire un excès de zèle lors des audits, qui peuvent avoir des impacts significatifs sur les ONGI. Ces impacts se manifestent à travers le temps et l'énergie que les équipes doivent consacrer à ces audits, ainsi que par les redressements financiers en cas de rejet de dépenses déclarées irrégulières, faute de documentation suffisante ou de respect des procédures. En outre, chaque bailleur de fonds peut avoir ses propres règles de redevabilité, ce qui complique la tâche des ONGI en matière de conformité et augmente le nombre d'audits à réaliser.

Cela crée également une disparité entre les audits menés par différents cabinets, cause possible à la fois d'une mauvaise compréhension des règles de redevabilité par les ONGI et d'une préparation inadéquate aux audits.

Parce que ces audits sont exigeants et coûteux pour les ONGI quant aux ressources humaines et techniques nécessaires – sans parler des conséquences financières et réputationnelles en cas de non-conformité aux règles de redevabilité –, ils peuvent représenter un frein à l'efficacité des actions menées.

La nécessité de moyens adaptés

Dans le respect des principes fondamentaux du droit des contrats, il est nécessaire de fournir aux ONGI les ressources humaines, techniques et financières requises afin de leur permettre d'honorer leurs engagements contractuels en matière de redevabilité, pour contenir les risques juridiques, financiers et réputationnels.

Les métiers financiers du secteur de la solidarité internationale requièrent des compétences spécifiques – comptabilité, finance, droit, contrôle interne – adaptées à la complexité des activités, des montages financiers et des exigences de redevabilité, dans un contexte international. On observe pourtant un manque criant de formation dédiée à ces métiers distincts des filières classiques générales, lesquelles se révèlent largement inadaptées aux particularités du secteur. Les rares formations existantes sont dispensées à un public relativement limité, sur des périodes courtes, et ne couvrent pas l'exhaustivité des domaines requis pour une maîtrise intégrale des problématiques financières et juridiques du secteur. S'ensuit une rareté des ressources humaines qualifiées en inadéquation avec l'ampleur des besoins du secteur.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

On observe également une carence quant aux outils informatiques adaptés aux spécificités des besoins des ONGI en matière de pilotage et de redevabilité financière (comptabilité, suivi budgétaire, suivi des stocks, etc.) dans un contexte international complexe (multiplicité de pays, de devises, d'ONG et de bailleurs de fonds). Seules les grandes ONGI ont les moyens de faire développer leurs propres progiciels, complexes et onéreux, pour réaliser ce suivi de façon dynamique et sécurisée. Le commun des ONGI doit faire face à ces exigences en adaptant des outils traditionnels, au prix d'un grand investissement en temps pour leurs équipes.

Les ONGI étant principalement financées pour des activités identifiées, rares sont celles qui disposent de fonds propres suffisants qui leur garantissent un certain niveau de sécurité financière. Celle-ci est évidemment souhaitable pour financer leurs charges de structure, mais aussi pour faire face aux redressements financiers – parfois significatifs, voire fatals – qui peuvent survenir à la suite d'audits de projets et atteindre des dizaines, voire des centaines de milliers d'euros. À cet égard, nous observons une multiplication des partenariats Nord/Sud qui implique que les ONG du Nord récipiendaires de subventions publiques collaborent avec des ONG partenaires du Sud en leur confiant la gestion d'une partie du financement. Ces dernières, bien que disposant généralement de faibles moyens humains, techniques et financiers, sont soumises aux mêmes exigences de redevabilité, sous la responsabilité d'une ONG du Nord – y compris en cas de redressement financier. Cette importante responsabilité requiert des moyens financiers qui, là encore, sont aujourd'hui absents ou insuffisants. Alors même que l'on débat depuis le Sommet humanitaire mondial de la localisation de l'aide, c'est incontestablement un frein à l'accompagnement étroit des ONG partenaires du Sud pour renforcer leurs capacités et sécuriser les fonds publics alloués.

Pour une méthodologie constructive

Outre la nécessité de donner aux ONGI les moyens d'honorer leurs engagements contractuels, une conciliation des objectifs de redevabilité et d'efficacité opérationnelle implique également de réformer les pratiques actuelles de redevabilité du secteur de la solidarité internationale. Cela doit pouvoir se faire dans une logique constructive et sécurisée pour les parties.

Les règles de redevabilité doivent être pertinentes, c'est-à-dire justifiées et adaptées : justifiées en se référant à un référentiel d'audit et/ou à un dispositif légal applicables ; adaptées en répondant à un objectif identifié et réaliste quant à la faisabilité de la redevabilité requise. Chaque règle de redevabilité doit être nécessaire et ne pas faire doublon avec une autre. Elle doit aussi conduire au meilleur rapport entre le temps nécessaire (pour l'auditeur et l'audit) et l'intérêt des résultats du contrôle, afin d'apprécier la régularité, la nécessité et la réalité des dépenses du projet. À ce sujet, il convient de rappeler l'importance de la fiabilité du budget d'un projet par rapport à ses objectifs opérationnels. Hormis le fait que la consommation budgétaire sécurise l'ONGI sur le financement des activités de son projet et qu'elle garantit une juste utilisation de l'argent public, elle permet une validation de la consommation budgétaire par rapport au degré d'atteinte des objectifs d'un projet. Par conséquent, si les objectifs du projet sont atteints, voire dépassés, cela constitue un bon indicateur de la réalité de la consommation budgétaire, et donc de la nécessité et de la réalité des dépenses engagées par l'ONGI durant le projet. Or, les ONGI sont fréquemment redressées du fait de dépenses présentant des manques documentaires, dus fréquemment à des problèmes d'archivage, alors même que les objectifs du projet ont été atteints, voire dépassés, tels que traduits dans le rapport d'évaluation du projet. Dans ce cas, on pourrait imaginer que le bailleur de fonds nuance l'impact du redressement financier.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

L'objectif des règles de redevabilité et les moyens de les satisfaire doivent être clairement définis et expliqués afin de sécuriser leur application conforme par les ONG, en évitant de laisser place à l'approximation, voire à l'interprétation.

Les règles de redevabilité sont fortement diversifiées et, afin d'en faciliter et d'en sécuriser l'application par les ONGI, les bailleurs de fonds devraient œuvrer à leur harmonisation, nonobstant certaines adaptations justifiées par le cadre légal ou la nature et le contexte du projet. Dans un premier temps, cette harmonisation pourrait être initiée en France, puis étendue aux bailleurs de fonds de l'Union européenne. Cette harmonisation des règles de redevabilité permettrait en outre d'éviter qu'une ONGI ne soit audité plusieurs fois sur le même projet par ses différents bailleurs de fonds soucieux de vérifier l'application de leurs propres règles.

À l'instar du secteur bancaire, un financement de projet par un bailleur de fonds devrait être conditionné à un diagnostic préalable de l'ONGI et de ses partenaires éventuels. Le but serait d'appréhender dans quelle mesure ceux-ci disposent des moyens humains, techniques et financiers leur permettant d'honorer leurs engagements contractuels, en particulier en termes de redevabilité. Il conviendrait notamment de définir dans quelle mesure l'ONGI prétendant à un financement dispose des procédures et des outils internes adaptés aux exigences du bailleur de fonds, afin d'asseoir la décision de financement et d'adapter les termes contractuels. Une bonne pratique en la matière concerne une procédure de cartographie des risques pratiquée par le Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères qui conditionne l'octroi de ses financements à cet examen préalable. Cette procédure – rapide et gratuite pour l'ONGI – porte sur une analyse préliminaire de ses procédures et outils internes, sous vingt-trois volets différents. Cet exercice permet à l'ONGI d'identifier ses forces et ses faiblesses afin de pouvoir adopter les mesures d'amélioration recommandées.

En fonction des conclusions issues du diagnostic préalable de l'ONGI financée, un accompagnement de celle-ci – notamment au moyen de formations sur les aspects nécessitant des améliorations – permettrait de sécuriser la mise en œuvre du projet et de renforcer les capacités de l'ONGI en vue d'un nouveau financement ultérieur, dans une logique partenariale. Dans ce cadre, on ne peut que saluer les modèles de procédures internes du CDCS et les séances de formation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de l'AFD, au bénéfice de leurs ONG partenaires. Outre un accompagnement par les bailleurs de fonds, il serait également opportun de prévoir un suivi permanent par l'auditeur et l'évaluateur, afin que ceux-ci accompagnent l'ONGI en répondant à ses questions tout au long de la vie du projet.

Afin d'apprécier l'efficacité d'un projet, en s'assurant que celui-ci a été conduit dans le respect de ses exigences financières et opérationnelles, il serait opportun de conduire les diligences d'audit et d'évaluation de concert et de croiser les conclusions. C'est ce que l'on observe dans les audits/évaluations de projets diligentés par le CDCS. L'audit d'efficacité est plus pertinent et constructif qu'un audit financier *stricto sensu* : en ne se limitant pas à la justification documentaire des dépenses, il apprécie la relation entre la consommation budgétaire et les impacts opérationnels du projet.

En conclusion, concilier les objectifs de redevabilité et d'efficacité des projets de solidarité internationale est un défi complexe, mais essentiel pour garantir que les fonds publics internationaux bénéficient pleinement aux populations vulnérables. Cela nécessite des ajustements des pratiques de redevabilité, par la définition de règles pertinentes et harmonisées axées sur l'efficacité des projets et

doublées d'un diagnostic préalable et d'un accompagnement des ONGI. En instaurant ces mesures, il serait possible de renforcer la transparence et l'efficacité des projets de solidarité internationale tout en préservant la stabilité financière et opérationnelle des ONGI.

Biographie

Ludovic Donnadiou • Ludovic Donnadiou est expert-comptable et commissaire aux comptes, associé fondateur du cabinet d'audit et de conseil Donnadiou & Associés, une « entreprise à mission », c'est-à-dire qui a une finalité d'ordre social et/ou environnemental. Ce cabinet est dédié à la sécurisation financière des fonds confiés aux organisations de solidarité internationale afin que ceux-ci profitent au mieux aux populations bénéficiaires, tout en respectant les termes des accords de financement.

Dans le cadre de sa mission d'appui au secteur de la solidarité, Donnadiou & Associés met régulièrement à la libre disposition des ONG des outils et études techniques, tout en plaidant en faveur d'une redevabilité adaptée à la réalité du secteur et compatible avec les objectifs d'efficacité opérationnelle des projets.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article :
Ludovic Donnadiou, « Associations et bailleurs de fonds publics internationaux : concilier les objectifs de redevabilité et d'efficacité des projets de solidarité »,
Alternatives Humanitaires, n° 24, novembre 2023, p. 108-117,
<https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/2023/11/20/associations-et-bailleurs-de-fonds-publics-internationaux-concilier-les-objectifs-de-redevabilite-et-defficience-des-projets-de-solidarite/>