

LONG-COURRIER#02

Le courrier d'information financière et juridique des ONG

ONG françaises et audits bailleurs publics

Les ONG françaises sont pour une grande majorité financées par des bailleurs de fonds publics, français ou internationaux. Qui dit fonds publics dit contrôles : quelles sont les exigences des bailleurs de fonds publics en la matière ? Comment les ONG françaises répondent-elles à cette obligation ?

Cet article présente dans un premier temps un comparatif des exigences d'une sélection de bailleurs de fonds publics en ce qui concerne l'audit et la vérification de dépenses. Dans un second temps, nous présentons une synthèse d'entretiens réalisés auprès d'ONG françaises, entretiens lors desquels ont été abordés la question des contrôles dont elles font l'objet, des opportunités et difficultés que cela génère, des contraintes qu'elles s'imposent.

1. Audit : comparatif des exigences des bailleurs de fonds publics

Nous rappelons en introduction que les contrôles demandés par les bailleurs permettent de garantir à leurs tutelles le respect de règles auxquelles ils sont soumis, à savoir leurs bases législatives. Ces dernières reflètent la « tradition juridique » de chaque pays ou union de pays. Les bailleurs sont donc redevables, au même titre qu'une ONG, vis-à-vis de leur financeurs. C'est le cas, par exemple, de la Direction générale ECHO vis-à-vis du Conseil européen, du parlement, de la Cour des comptes européenne, du Conseil des ministres etc.

Ces contrôles sont également une façon de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de façon adéquate, au regard des objectifs du projet. Le service aux bénéficiaires finaux se doit d'être rendu de façon efficace, avec un bon ratio coût/qualité et en toute transparence.

Certains bailleurs annexent au contrat signé avec l'ONG ou mettent à disposition dans leurs lignes directrices des termes de références de vérification de dépenses ou d'audit spécifiant les travaux qui doivent être réalisés, de façon plus ou moins détaillée.

D'autres, tels que l'AFD, laissent le soin à l'ONG (et son auditeur) de définir ses propres termes de références, puis les valident ou non. L'ONG, dans ce cas, bénéficie d'une grande liberté : certaines s'alignent sur les taux de couverture, stricts, d'une vérification de dépenses EuropeAid ; d'autres préfèrent diminuer ce taux mais tester en contrepartie d'autres aspects de contrôle interne, notamment chez leurs partenaires de mise en œuvre. Il est à noter que le guide méthodologique 2016 de l'AFD est venu clarifier les attentes du bailleur en la matière (cf. tableau comparatif).

De la même façon, en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses et les règles à respecter, les instructions fournies par les bailleurs peuvent être très précises, tout comme laisser le champ libre à l'interprétation.

Les exigences de l'AFD, EuropeAid, ECHO et la DDC, bailleurs finançant les ONG françaises, ont été comparées dans le tableau présenté en page 4 & 5. Lorsque le cabinet est mandaté directement par le bailleur (audits aléatoires), l'ONG n'a, en général, pas accès aux termes de référence.

Audit/vérification : quelles différences ?

Pour un audit, l'auditeur effectue les tests nécessaires pour atteindre une assurance minimum au regard des normes d'audit. Il émet un rapport avec opinion et recommandations éventuelles.

Une vérification de dépenses type EuropeAid est une procédure convenue. L'auditeur constate des anomalies éventuelles au regard des contrôles que la procédure lui demande d'exécuter, mais sans exprimer d'assurance, d'opinion ou de recommandations.

En l'absence de spécification par le bailleur, nous considérons que le pourcentage de couverture des dépenses s'applique au montant des coûts directs du projet.

Il existe également la possibilité pour les ONG d'être auditée par la Cour des comptes française, la Cour des comptes européenne, ou encore l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF, dans le cas d'une suspicion de fraude sur des financements européens).

2. ONG françaises et audit externe

Une dizaine d'ONG françaises, bénéficiant de fonds publics nationaux et internationaux, ont témoigné pour cet article. L'expérience de l'audit, au sens large, est appréhendée de façon très variée par ces ONG : certaines bénéficient d'équipes dédiées au siège, d'autres confient l'exercice aux services financiers, sur le terrain ou au siège. Certaines sont accompagnées dans la durée par un cabinet d'audit, qu'il soit également leur cabinet de commissariat aux comptes ou non, leur permettant ainsi d'améliorer leurs pratiques. La fréquence des audits est déterminante dans l'automatisation de l'exercice et l'adaptation de la structure.

La subjectivité des points de vues est importante ici : ce qui est un avantage pour une ONG peut être un inconvénient pour une autre. Par exemple, la grande flexibilité donnée par certains bailleurs peut être perçue comme une liberté d'action et d'interprétation de la règle, là où elle peut également être vécue comme un manque de clarté, créant une confusion quant aux règles à respecter.

Principales difficultés rencontrées par les ONG interrogées :

- un trop grand nombre de contrôles, certains redondants (même contrat en cofinancement audité deux fois par exemple) ;
- peu d'harmonisation des exigences des bailleurs (non alignement des lignes directrices, elles-mêmes liées aux législations nationales) ;
- un manque de connaissance ou d'adaptation des auditeurs à la réalité du terrain, notamment en cas de crise humanitaire (obligation de déroger à la règle, urgence de l'action) ;
- la difficulté de savoir où « placer la barre » en interne pour éviter tout risque financier, sans créer non plus un système procédural trop complexe ;
- le manque de pertinence de certains points soulevés ou contrôles effectués au regard de la finalité de l'audit, ce qui amène une moindre valeur ajoutée à l'exercice ;
- a contrario, des audits très poussés et chronophages pour les équipes, notamment lorsque les auditeurs ne connaissent pas la structure et son fonctionnement interne (audits aléatoires) ;
- le coût élevé des audits pour l'ONG : certes le coût de l'intervention du cabinet est couvert par le bailleur, mais pas les autres coûts organisationnels, conséquents pour l'ONG (temps de travail de chacun, coût d'archivage, du rapatriement et de la sécurisation des pièces...) ;
- une incompréhension et un manque d'information face aux différents types d'audits terrain menés, notamment par les agences onusiennes... (certains réalisés avec un délai de prévenance de 24h).

Points positifs relevés par les ONG interrogées :

- la possibilité de mieux contrôler et évaluer ses partenaires ou ses opérations de terrain via l'audit imposé (et donc financé) par le bailleur, ce qui ne serait pas systématiquement fait sur fonds propres ;
- le renforcement des capacités des parties prenantes en matière de gestion ;
- l'opportunité de faire évoluer des pratiques en interne (mécanismes de contrôle, procédures...) suite aux recommandations répétées des auditeurs ;
- l'apport d'un regard extérieur sur le fonctionnement d'une structure, un projet ;
- la correction de failles dans le système de contrôle interne ;
- la détection de fraudes ;
- l'amélioration d'outils...

Il est à noter que la grande majorité des ONG interrogées s'inspire des termes de référence de la vérification de dépenses EuropeAid pour l'audit qui est exigé par l'AFD : elles ne font donc pas faire un audit avec émission d'opinion et fixent un taux de couverture des dépenses à 65%. Ce taux élevé peut être fixé soit sciemment car elles souhaitent un contrôle renforcé du projet (et potentiellement des partenaires), soit en s'imposant un taux de couverture supérieur à l'attente du bailleur. Elles prennent alors un risque financier potentiellement plus grand que si elles avaient laissé l'auditeur fixer un taux reflétant son niveau d'assurance.

Le nouveau Guide méthodologie publié par l'AFD en 2016 évoque un plancher minimum de 50% de couverture des dépenses, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il évoque également les tests de contrôle interne qui doivent être menés par l'auditeur (cf. fiche outil), ce qui va sûrement permettre aux ONG d'harmoniser leurs pratiques pour la rédaction des termes de référence. On peut regretter cependant la confusion que peut amener l'utilisation concomitante des termes « audit » et « vérification de dépenses » dans la nouvelle fiche-outil de l'AFD.

Pour conclure cet article, nous ne pouvons que fortement recommander aux ONG de se former, dans la mesure du possible, aux règles des bailleurs avec lesquelles elles travaillent, se former également à ce qu'est l'audit bailleur. Les bailleurs comme ECHO, des acteurs comme Coordination Sud ou des cabinets de conseil proposent des formations idoines. En effet, un audit s'anticipe et se prépare dès la signature du contrat de financement. Les ONG doivent également continuer à collaborer ensemble pour améliorer leurs connaissances et compréhension des exigences des bailleurs, à créer du retour d'expériences sur ces questions d'audit. Enfin elles peuvent se rapprocher de cabinets ayant une expertise en matière d'audit de projets de solidarité internationale, ceci afin de bénéficier d'un accompagnement spécifique à valeur ajoutée.

Au regard des témoignages des ONG, les recommandations suivantes peuvent également être émises, à destination des bailleurs cette fois :

Que vérifie l'auditeur ?

La pierre d'achoppement de l'audit est généralement le rapport financier intermédiaire ou final d'un projet, assorti du rapport narratif. Néanmoins, les contrôles dépassent la simple revue des factures et suivent les 4 étapes suivantes :

1. **Engagement** : dépense autorisée, respect des procédures d'achat internes ou imposées par le bailleur
2. **Réception** : bien, service, travaux délivrés conformément à la commande
3. **Paiement** : paiement autorisé et réalisé, fonds décaissés
4. **Utilisation** : utilisation des biens et services contrôlée

1. Limiter le nombre d'audits ou bien les regrouper
2. Travailler à l'harmonisation des exigences en la matière afin de simplifier les injonctions auxquelles font face les ONG
3. Améliorer la valeur ajoutée de l'audit : l'exercice devrait permettre une montée en compétences des ONG en termes de conformité aux règles bailleurs et règles de gestion (accompagnement)
4. Accepter une meilleure prise en charge du coût global de l'audit
5. Clarifier les exigences d'audit, afin que les ONG soient sur un pied d'égalité au niveau des rapports d'audit qu'elles soumettent avec leur reporting

Eloïse Dougère

L'auteure, partenaire de Donnadiou & Associés, est consultante et formatrice, spécialisée dans les problématiques de financement des ONG.

Nos remerciements aux équipes des ONG suivantes pour leur contribution à la réalisation de cet article : Action Contre La Faim, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, CARI, CCFD-Terre Solidaire, Croix-Rouge Française, ESSOR, GRDR, Handicap International, Institut Européen de Coopération et Développement, InterAide / ATIA, Secours Catholique, Solidarités International et Union Nationale des Maisons Familiales et Rurales.

Donnadiou & Associés est un cabinet d'audit et de conseil financiers spécialisé dans la solidarité internationale, notamment dans la mise en œuvre d'audits de projets d'ONG financés par des bailleurs de fonds.

Mieux nous connaître : www.donnadiou-associes.fr

Pour vous abonner à LONG-COURRIER inscrivez vous en suivant le lien : <http://www.donnadiou-associes.fr/fr/lettre-information.html>

SOURCES ET RÉFÉRENCES

Liens internet vers les documents cités dans le tableau comparatif :

- AFD : Guide méthodologique
<http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/ONG/vous-etes-une-ong/Deposer-projet-initiatives-ONG>
- EuropeAid : PRAG, Conditions générales et autres annexes
<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/>
- ECHO : CCP 2014, Conditions générales, Audit information et FPA guidelines
http://dgecho-partners-helpdesk.eu/reference_documents/start
- DDC : Conditions générales et Termes de référence d'audit annexés aux contrats, non disponibles en ligne

Bailleurs						
	AFD (France)		DEVCO (UE)		ECHO (UE)	DDC (Suisse)
Documents de référence	Guide méthodologique 2016 (GM) Pour les contrats signés après le 01/01/16		PRAG 2013 et suivants Conditions générales (CG), contrat, TDR vérification dépenses et autres annexes		CCP 2014, Conditions générales (CG) et Audit information	Conditions générales (CG), contrat et TDR audit
Type de contrôle	Audit systématique	Audit aléatoire	Vérification de dépenses	Audit aléatoire	Audit aléatoire	Audit systématique
Conditions	Avec tout rapport final ⁽¹⁾ pour : - subvention AFD > 500 k€ - 1 ^{ère} subvention AFD reçue par l'ONG - subvention AFD < 500 k€ si les 2 dernières subventions < 500 k€ n'ont pas fait l'objet d'un audit <u>Art. 5.IV.B du GM</u>	Aléatoire	- Avec toute demande de paiement pour subvention > 5 M€ - Avec tout rapport final et demande de paiement de solde pour subvention > 100 k€ <u>Art. 15.7 des CG</u>	Aléatoire Art. 16.3 des CG	Suivant le plan d'audit annuel ECHO, fondé sur le risque : - Audit terrain : contrats en cours - Audit au siège : contrats terminés, dont ceux audités sur le terrain (tous les 2 à 4 ans) <u>Art. 10 et 11 du</u> <u>Audit information</u>	Avec tout rapport financier pour toute contribution dépassant les 50 000 CHF <u>Art. 7 des CG</u>
Auditeur externe	Mandaté par l'ONG dans les 12 premiers mois du projet. Modalités de sélection soumises à ANO ⁽²⁾ de l'AFD <u>Art. 5.I.B et 5.IV.B du GM</u>	Mandaté par l'AFD	Mandaté par l'ONG en suivant les règles de passage de marché. Cabinet mentionné au contrat. Informer la DUE en cas de changement. <u>Annexe IV du</u> <u>contrat et art. 9.5</u> <u>des CG</u>	Mandaté par DEVCO	Mandaté par ECHO ou personnel ECHO <u>Art. 23 des CG</u> <u>Art. 6 du Audit</u> <u>information</u>	Mandaté par l'ONG <u>Art. I.1 des TDR</u> <u>audit</u>
Coût	Supporté par l'AFD (si budgété) <u>Annexe 3 et fiche-outil 6</u> <u>du GM</u>	Supporté par l'AFD sauf dépenses liées ⁽³⁾ <u>Fiche-outil 6</u> <u>du GM</u>	Supporté par DEVCO (si budgété) <u>Art. 14 des CG</u>	Supporté par DEVCO sauf dépenses liées ⁽³⁾	Supporté par ECHO sauf dépenses liées ⁽³⁾	Supporté par la DDC (si budgété)
Timing	Remise du rapport 6 mois après la date de clôture effective du projet <u>Art. 4.I.B.3 du GM</u>	N/A	Remise du rapport 3 mois après la fin de l'action (ONG ayant son siège dans le pays d'intervention, sinon 6 mois) <u>Art. 15 des CG</u>	Possible jusqu'à : - 5 ans après le paiement du solde (3 ans si subven- tion < 60 k€) - Tant que recours, litige ou réclamation n'ont pas abouti <u>Art. 16.7 des CG</u>	Possible jusqu'à : - 5 ans après le paiement du solde - Tant que recours, litige ou récla- mation n'ont pas abouti - Prévenance : entre 6 et 8 semaines <u>Art. 23 des CG</u>	Se reporter au contrat <u>Art. 3.3</u> <u>du contrat</u>
Termes de référence (TDR)	TDR définis par l'ONG soumis à ANO ⁽²⁾ de l'AFD Lignes directrices de la fiche-outil à intégrer au rapport <u>Art. 5.I.B et fiche-outil 6</u> <u>du GM</u>	Non communiqué aux ONG	TDR annexés au contrat, listant les procédures convenues <u>Annexe VII du</u> <u>contrat</u>	Non communiqué aux ONG	Non communiqué aux ONG	Annexés au contrat
Périmètre de l'audit	Rapport financier pré- sentant 100 % du cofinancement	Rapport financier présentant 100 % du cofinancement	Rapport financier présentant 100 % du cofinancement	Rapport financier présentant 100 % du cofinancement	Rapport financier présentant 100 % du cofinancement	Rapport financier présentant 100 % du cofinancement
Rapport	Rapport d'audit (avec opinion), potentielles recommandations et "liste de vérification audit financier" signée <u>Fiche outil 6 du GM</u>	Rapport d'audit (avec opinion) et potentielles recommandations	Rapport d'observations factuelles. Format obligatoire <u>Annexe VII du</u> <u>contrat</u>	Rapport d'audit (avec opinion) et potentielles recommandations	Rapport d'audit (avec opinion) et potentielles recommandations <u>Art. 7 du Audit</u> <u>information</u>	Rapport d'audit (avec opinion) et potentielles recommandations <u>Cf. TDR audit</u>

	AFD (France)		DEVCO (UE)		ECHO (UE)	DDC (Suisse)
% sélection de dépenses	- 50% minimum (le % peut être supérieur si l'auditeur le souhaite) - Chaque rubrique budgétaire est couverte (sans % précisé) <u>Fiche outil 6 du GM</u>	Non communiqué aux ONG	- 65% des coûts du rapport financier - 85% des coûts du rapport financier si > 10% d'anomalies constatées - au moins 10% de chaque rubrique et sous-rubrique budgétaires <u>Annexe VII du contrat</u>	Non communiqué aux ONG	Défini en fonction du résultat de l'ICQ ⁴ rempli par l'ONG : généralement entre 35 et 70%	Minimum fixé par l'auditeur. <u>Art. 2 des TDR audit</u>
Conformité :						
- de la base contractuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
- des dépenses	Oui	Oui	Oui <u>Art. 14 des CG</u>	Oui <u>Art. 14 des CG</u>	Oui <u>Art. 8 des CG</u>	Oui
- des ressources	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
- des passations de marché	Conformes à <u>Art. 4.I.B.2 du GM</u>	Conformes à <u>Art. 4.I.B.2 du GM</u>	Conformes à <u>Annexe IV du contrat</u>	Conformes à <u>Annexe IV du contrat</u>	Conformes à <u>Annexe III de la CCP</u>	Oui, en fonction de bonnes pratiques
- des procédures internes	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
- des systèmes de contrôle interne et de la supervision des partenaires	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Mise en œuvre des activités	Non	Non connu	Non	Oui	Oui pour les audits terrain	Non
Stocks et immobilisations	Vérification des achats d'équipement (ANO) et de leur amortissement. Transferts de propriété d'actifs si prévus au contrat <u>Fiche outil 6 du GM</u>	Vérification des achats d'équipement (ANO) et de leur amortissement. Transferts de propriété d'actifs si prévus au contrat <u>Fiche outil 6 du GM</u>	Certificats de transfert des immobilisations <u>Art. 7.5 des CG</u>	Certificats de transferts des immobilisations <u>Art. 7.5 des CG</u>	Vérification de l'existence des biens et stocks, des procédures les régissant (audit terrain)	Vérification de l'existence des biens et stocks recommandée <u>Art. 2 des TDR audit</u>
Conséquences	- Coûts inéligibles à rembourser - Suspension des paiements - Résiliation du contrat <u>Fiche outil 6 du GM</u>	- Coûts inéligibles à rembourser - Suspension des paiements - Résiliation du contrat <u>Fiche outil 6 du GM</u>	- Coûts inéligibles à rembourser - Rejet du rapport - Suspension des paiements - Résiliation du contrat <u>Art. 15.5 des CG</u>	- Coûts inéligibles à rembourser - 30 jours pour répondre au rapport - Suivi des recommandations acceptées <u>Art. 15.5 des CG</u>	- Coûts inéligibles à rembourser - 30 jours pour répondre au rapport - Suivi des recommandations acceptées <u>Art. 23.3 des CG</u>	- Coûts inéligibles à rembourser - Suspension des paiements <u>Art. 7 des CG</u>
Conservation des pièces	10 ans après la date limite de versement <u>Art. 4.I.B.2 du GM</u>	10 ans après la date limite de versement <u>Art. 4.I.B.2 du GM</u>	- 5 ans après le paiement du solde (3 si subvention < 60k€) - Tant que recours, litige ou réclamation n'ont pas abouti <u>Art. 16.7 des CG</u>	- 5 ans après le paiement du solde (3 si subvention < 60k€) - Tant que recours, litige ou réclamation n'ont pas abouti <u>Art. 16.7 des CG</u>	- 5 ans après le paiement du solde - Tant que recours, litige ou réclamation n'ont pas abouti <u>Art. 23.1 et 23.2 des CG</u>	10 ans <u>Art. 7 des CG</u>

¹ Si un audit ou une vérification ont déjà été réalisés pour un autre bailleur du cofinancement, sur la même période et le même rapport financier, ils peuvent être utilisés.

² ANO : Avis de Non Objection

³ Dépenses effectuées par l'ONG pour le bon déroulement de l'audit (rapatriement des pièces, ressources humaines...)

⁴ ICQ : Internal Control Questionnaire