

La responsabilité de bien dépenser

Fabrice Weissman

2008

*L'argent des ONG : la liberté des ONG au risque de leurs financements, Patrick Aeberhard,
Paris, 2008, Les études hospitalières.*

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

La responsabilité de bien dépenser¹

Fabrice Weissman

De toute évidence, le tsunami a donné lieu à une mobilisation sans précédent de la part des donateurs privés. Sans avoir lancé une campagne de collecte massive, MSF a reçu plus de 10 millions de dollars en moins d'une semaine, dont 10 millions d'euros en France. Du jamais vu dans l'histoire de notre association. Au total, les ONG et les sociétés de la Croix-Rouge ont récolté 5,7 milliards de dollars, auxquels s'ajoutent les 7,3 milliards de dollars débloqués par les États au titre de l'aide bilatérale et multilatérale.

De nombreux observateurs se sont interrogés sur les raisons de cette mobilisation exceptionnelle. Comme cela a été mentionné par la plupart des intervenants de ce colloque, l'ampleur de la catastrophe est un premier élément d'explication. Avec 230.000 morts, le tsunami est l'une des catastrophes naturelles les plus meurtrières des cent dernières années. Elle n'est pas pour autant sans précédent. En 1976, un tremblement de terre a fait 250.000 morts en Chine. Au Bangladesh des cyclones d'une rare violence ont provoqué la mort de 300.000 personnes en 1970 et de 180.000 en 1991. Le sentiment de proximité avec les victimes du tsunami est un deuxième facteur explicatif. « L'effet Noël » associé à « l'effet touriste » ont sans aucun doute renforcé l'identification du donateur avec les survivants de la catastrophe. Cette identification a été facilitée par le caractère « naturel » du désastre. En règle générale, le public est plus sensible au sort des populations confrontées à un événement qui échappe totalement à leur vouloir qu'à celui des populations victimes de conflits, dont on peut toujours se demander quelle part de responsabilité elles portent dans leur malheur. Enfin, l'élan de solidarité qui s'est exprimé à l'occasion du tsunami n'est pas étranger à la façon dont les médias - audiovisuels surtout - ont rendu compte de la catastrophe. Au lieu de s'en tenir à un rôle d'information sur les conséquences du désastre et les efforts des secours, les grandes chaînes de radio et de télévision ont lancé des campagnes de communication où dominait une injonction de donner. Les grands médias audiovisuels se sont fait le relais des départements de collecte de fonds des organisations caritatives et se sont transformés, si on force la caricature, en des médias de type totalitaire. Dans les démocraties, on attend des journalistes qu'ils nous informent, non qu'ils nous mobilisent et qu'ils nous disent quoi faire. Or, c'est le rôle qu'ont joué les médias pendant cette crise.

Nombreux ont été les observateurs à remarquer l'absence d'un élan de Cachemire (Pakistan) qui a fait plus de 75 000 morts quelques mois plus tard. Faut-il s'en indigner ? Je ne pense pas que l'on puisse, tout un chacun, exprimer le même degré d'empathie pour toutes les souffrances du monde. Ce serait proprement inhumain de se sentir autant affecté par la mort d'un enfant anonyme à des milliers de kilomètres que par rapport à la mort d'un proche, son propre fils ou sa propre fille par exemple. Il y a un fait anthropologique fort qui veut que notre sentiment d'empathie soit à géométrie variable. Il s'accroît à mesure de notre proximité sociale et affective avec la victime et de notre capacité à s'identifier à elle. J'y vois avant tout un fait anthropologique, pas nécessairement une raison de s'indigner. En revanche, c'est précisément parce que ce sentiment d'empathie échappe en large part à une logique rationnelle qu'il est de la responsabilité des organisations de secours professionnelles d'informer les donateurs sur la réalité de la situation sur le terrain. Pour que le sentiment ne vire pas au sentimentalisme, pour qu'il se traduise en actions de solidarité concrètes, utiles aux victimes, il importe de substituer à cet élan émotif une analyse posée des besoins prioritaires auxquels il est possible de répondre. Force est de constater que

¹ Cette intervention est largement inspirée de l'article de Rony Brauman, « Tsunami, mythes et réalités » paru dans le Dictionnaire des risques, Paris, Armand Colin, 2007.

rare ont été les organisations humanitaires à avoir proposé cette analyse rationnelle, posée, documentée, des besoins prioritaires auxquels elles étaient en mesure de répondre. Nous avons plutôt assisté à un florilège de contre-vérités et de mythes sur la réalité des dangers et la manière de les prévenir. Je voudrais mentionner les trois principaux mythes propagés à l'occasion du tsunami. Tout d'abord, il y a eu celui des épidémies qui allaient faire plus de morts que la vague elle-même, selon le directeur du département d'urgence de l'Organisation mondiale de la santé et le ministère de la Santé français. Il est surprenant de voir des autorités aussi éminentes tenir des propos en contradiction flagrante avec toute l'expérience de l'épidémiologie moderne. Répandre l'idée que les cadavres génèrent des épidémies est un non-sens total pour quiconque a un peu étudié la santé publique. Ce sont les épidémies qui provoquent des cadavres et non les cadavres qui provoquent des épidémies. Les victimes emportées par la vague alors qu'elles étaient porteuses d'infections transmissibles étaient beaucoup plus dangereuses, en terme épidémique, lorsqu'elles étaient vivantes. Le discours sur les épidémies et l'urgence d'enterrer les cadavres a donné lieu à des pratiques de collecte et d'enfouissement rapide des corps qui ont eu parfois un impact traumatique sur les familles. L'ensevelissement précipité des cadavres a également généré des problèmes légaux inextricables pour les familles tenues de fournir des certificats de décès pour prouver la mort de leur conjoint ou d'un membre de leur famille. Parallèlement au mythe des épidémies, le mythe des secours d'urgence aux blessés a largement été véhiculé. Or l'expérience de plusieurs décennies de réponse aux catastrophes naturelles a clairement établi que ces dernières font beaucoup plus de morts que de blessés. Si dans les conflits armés on compte en moyenne quatre à cinq fois plus de blessés que de morts, le ratio s'inverse dans les catastrophes naturelles, même si, depuis une dizaine d'années, l'urbanisation rapide et la perte des mémoires collectives sur la gestion des risques naturels semblent entraîner une augmentation du nombre de blessés. Le tremblement de terre au Pakistan en 2005, par exemple, a fait plus de 40 000 blessés graves pour 75 000 morts. En tout état de cause, nous n'avions pas à faire avec le tsunami à une configuration de type conflit où le nombre des blessés aurait été cinq fois supérieur au nombre de morts. En l'occurrence, le nombre de blessés était extrêmement limité et, qui plus est, la capacité des structures sanitaires, médicales et hospitalières locales à répondre aux besoins était relativement préservée. À la différence d'un conflit qui, bien souvent, déstructure l'intégralité d'un pays, l'intégralité d'un système de soin, le tsunami n'a eu qu'un impact très localisé. Au Sri Lanka, c'est une bande côtière de 100 à 300 mètres qui a été rasée par la vague. Le reste du pays est resté intact et les infrastructures ont continué à fonctionner comme avant. Très rapidement, les autorités sri lankaises ont pu dépêcher plus de 1 000 médecins et infirmiers sur les lieux de la catastrophe. Le gouvernement indonésien s'est également fortement mobilisé et a envoyé du personnel médical dans les zones sinistrées. Tant et si bien que les secouristes médicaux arrivés sur place ont créé un formidable embouteillage et un encombrement des structures sanitaires particulièrement contre-productifs.

Troisième mythe répandu à l'occasion de cette catastrophe, celui de la sidération selon laquelle les populations seraient incapables de réagir suite à la catastrophe. Elles seraient comme figées, pétrifiées par la catastrophe qui vient de les frapper. L'expérience dément cette représentation. En règle générale, les premiers secours viennent des voisins qui ont échappé à la catastrophe. Au Sri Lanka, dès le premier soir, toutes les victimes ont pu bénéficier d'un repas chaud et d'un abri fourni par leurs proches ou leurs voisins.

En déconstruisant ces trois mythes, je veux souligner que face à une catastrophe naturelle, la réponse à apporter est souvent limitée. L'essentiel, pour les secouristes internationaux, est de venir en appui aux initiatives locales: aider à la fourniture d'abris, d'eau, de vivres pour les rescapés; approvisionner en médicaments et matériel médical les structures locales, voire installer des structures temporaires si besoin; mettre à disposition des moyens de transport et de déblaiement. Ce sont des actions à mener dans les quelques semaines qui suivent la catastrophe. C'est conscient de ces limites d'intervention que MSF a annoncé, une semaine après le drame, sa décision non pas d'arrêter complètement la collecte de dons, mais d'arrêter la collecte de dons

affectés au tsunami pour nos opérations. Au 3 janvier 2005, nous avons d'ores et déjà réuni la somme de 40 millions d'euros à l'échelle internationale. Et nous savions qu'il nous serait impossible de dépenser l'intégralité de ces sommes. Cette décision a été bien reçue dans la plupart des pays où nous collectons des dons, sauf en France, où elle a déclenché de façon assez inattendue une vive controverse.

Assez rapidement, l'enjeu du débat s'est porté sur la reconstruction. Les agences qui, comme la Croix-Rouge française, ont continué à collecter les dons ont répondu en substance : « Médecins sans frontière, vous êtes une organisation d'urgence, mais nous, nous faisons de la reconstruction. Celle-ci peut prendre dix ans et nous avons tout à fait le temps de dépenser l'argent que nous avons récolté ». Même si, comme le souligne la Cour des comptes, il y a duplicité en la matière puisque la plupart des dons qui ont été récoltés pour répondre à l'urgence ont été affectés, par la suite, à la reconstruction. J'aimerais attirer votre attention sur l'ambiguïté de ce discours. De quoi parle-t-on quand on parle de reconstruction? On parle de dédommagement des victimes, d'aménagement du territoire, de relance économique et de reconstruction des services publics. Ma question est la suivante : quelle est la légitimité des organisations non gouvernementales et de la Croix-Rouge dans ces quatre domaines d'intervention ? En quoi MSF, la Croix-Rouge, l'UNICEF et l'OMS sont-ils habilités à dire s'il faut reconstruire les casernes, les écoles, les hôpitaux à leur emplacement initial ou s'il faut profiter de la catastrophe pour réaménager la carte administrative et sanitaire du pays ? Est-ce à nous de décider s'il faut reconstruire des maisons à plus ou moins trois cents mètres de la côte ? S'il faut que chaque pêcheur soit indemnisé individuellement ? S'il faut redonner à chacun un filet de pêche, un bateau, un moteur ? Ou s'il faut, au contraire, profiter de l'occasion pour encourager une transformation du secteur économique de la pêche, favoriser la constitution de coopératives ou d'entreprises de pêche collective, ce qui a été fait par un certain nombre d'agences?

Enfin, quelle est la compétence professionnelle des acteurs de secours dans tous ces domaines ? Je pense que la reconstruction pose un double problème de légitimité aux secouristes internationaux. Un problème de légitimité politique tout d'abord : je ne crois pas que les ONG et la Croix-Rouge soient les mieux placées pour décider à la place des principaux intéressés comment ils veulent reconstruire leur pays. Un problème de légitimité technique ensuite: la reconstruction requiert des compétences d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs, de planificateurs, d'administrateurs publics, d'entreprises de travaux publics, etc. À ce jour, je ne connais aucune ONG ou société de Croix-Rouge qui ait démontré un quelconque savoir-faire en la matière. À mon sens, la question de la reconstruction, au niveau international, est avant tout un enjeu de financement. Il est important que les particuliers et les États, s'ils le souhaitent participent à l'effort de relèvement d'un pays frappé par une catastrophe. Mais je pense que ces efforts de reconstruction doivent se faire à travers les autorités nationales et internationales concernées et via des transferts de ressources directes aux sinistrés. Les autorités nationales peuvent bénéficier de programmes de coopération bilatérale ou multilatérale spécifiques. Quant aux sinistrés, il est préférable de leur venir en aide à travers une logique d'indemnisation et non de reconstruction. Concrètement, il s'agit, partout où c'est possible, d'opérer des transferts directs d'argent ou de toute autre ressource que les principaux intéressés pourront utiliser à leur guise. À cet égard, on peut noter qu'un certain nombre de progrès ont été réalisés en la matière. En effet, plusieurs expériences de dédommagement matériel ont été menées à l'occasion du tsunami. Pour conclure, je voudrais répondre à la question posée en ouverture de cette discussion: quelle responsabilité particulière incombe aux organismes de secours face à une mobilisation populaire comparable à celle déclenchée par le tsunami ? Je pense que si les organisations humanitaires veulent garder la confiance du public, il est capital qu'elles soient extrêmement claires, honnêtes, transparentes et lucides sur les limites de ce qu'elles peuvent offrir et le dire clairement à leurs donateurs.