

APRÈS LE TSUNAMI : POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE HUMANITAIRE

RICHARD WERLY *

L'année 2005 aura été l'année de toutes les catastrophes. Entamée par l'horreur du tsunami, elle s'est poursuivie avec les désolations causées aux États-Unis par le cyclone Katrina, puis par les souffrances des populations montagnardes victimes, au Pakistan comme en Inde, du séisme du 8 octobre 2005. Lors du raz de marée qui submergea l'Asie du Sud au lendemain de Noël : 232 000 morts. Dans les seuls contreforts himalayens du Cachemire pakistanais : 80 000 morts. Le défi humanitaire aura rarement atteint ces sommets. Tout comme, et c'est la bonne nouvelle de ces douze derniers mois, la générosité internationale. Plus de 10 milliards d'euros, rappelons-le, ont été collectés à travers le monde pour venir en aide aux sinistrés du tsunami. Aujourd'hui, 3 milliards d'euros environ sont disponibles pour les secours au Pakistan, après

une première phase d'urgence où les ressources financières ont cruellement fait défaut. Cette manne d'argent et de moyens logistiques (intervention des armées, engagement de moyens aériens lourds...) donne une idée de l'impératif humanitaire indissociable de l'action publique. Montrer que l'on aide est un élément crucial de l'action gouvernementale. Au risque d'occulter l'interrogation pourtant plus fondamentale : comment aider ? et comment garantir l'efficacité de l'aide ?

Le tsunami, de ce point de vue, est un bon baromètre. Et l'enquête de terrain, une bonne façon d'y voir clair et de déceler les enjeux.

Nous sommes à Aceh, en juin 2005, soit 6 mois après le raz de marée dévastateur qui déferla le 26 décembre 2004 sur l'Asie du Sud-Est. La province indonésienne, à l'extrême nord de la grande île de Sumatra, a subi de plein

* Chef de la rubrique internationale du *Temps* (Genève).

fouet la vague meurtrière de 20 mètres de haut. Je suis de retour, pour mon troisième voyage sur place depuis la catastrophe, au quartier général des Nations unies, alignement de préfabriqués blancs posés sur un ancien stade le long de l'avenue Sudirman qui mène à l'aéroport. Mon objectif est de faire le point sur la coordination de l'aide et l'efficacité de cette dernière. Le sujet s'impose : plus de 10 milliards d'euros collectés, 232 000 morts et plusieurs millions de personnes déplacées dans cinq pays de la zone (Thaïlande, Indonésie, Sri Lanka, Inde, Maldives) ; du jamais vu, dans les annales de la générosité internationale.

Gouvernance humanitaire : les deux mots, accolés, choqueront les puristes de l'aide d'urgence. Comme si l'acheminement de secours à des populations défavorisées et vulnérables, dans des conditions de transports parfois cauchemardesques, pouvait passer sous les fourches caudines des exigences habituellement imposées aux entreprises privées et aux États : transparence, limitation des coûts, vigilance anticorruption. Les chiffres en jeu, pourtant, justifient une pareille exigence. Outre les montants d'aide sans précédent, la communauté humanitaire à Aceh n'a jamais été aussi nombreuse. À travers la province, 160 organisations non gouvernementales (ONG) sont présentes. Et encore : il s'agit d'une estimation minimale et approximative. « Environ 160, peut-être 200. Vous savez, ils ne nous préviennent pas tous », rectifie joliment Imogen Wall, ex-journaliste britannique de la BBC propulsée porte-parole de l'opération des Nations unies en Indonésie. L'Organisation des Nations unies

(ONU) gère, en rongant son frein, l'arrière-cuisine de l'après-tsunami : supervision des vols humanitaires, logistique, préparation de cartes, rédaction de rapports techniques, accueil quasi quotidien de ministres occidentaux en visite pour planter à Aceh le drapeau de leur pays et en retirer, au passage, les alléchants bénéfices médiatiques. Un déluge de moyens financiers et médicaux, d'expatriés et de rapports est au rendez-vous de l'anniversaire des 6 mois.

UNE LÉGION DE CONSEILLERS

Les humanitaires n'aiment guère parler de chiffres. Et pourtant : l'après-tsunami illustre, mieux que toute autre catastrophe, la normalisation du secteur caritatif. La professionnalisation revendiquée de longue date par les médecins urgentistes au long cours trouve là sa pleine justification. Tout juste publié, le volumineux plan de reconstruction des autorités indonésiennes en douze volumes est rempli de statistiques en tout genre. Et la réalité du chantier sur le terrain témoigne de la complexité de l'opération. Aux baroudeurs spécialisés dans l'acheminement de l'aide par tous les moyens et tous les temps ont succédé, dans les locaux préfabriqués des Nations unies, une légion de conseillers techniques : construction, environnement, droit foncier, désarmement (un accord de paix, négocié à Helsinki avec les représentants en exil du GAM, le mouvement rebelle indépendantiste, a été signé en août 2005). L'heure des experts a sonné.

L'humanitaire, dans le cas du tsunami, a aussi rendez-vous avec les comptables. Côté français, les équipes de deux émissions de télévision, « Complément d'enquête » pour France 2 et « Droit de savoir » pour TF1 (respectivement diffusés les 21 et 29 juin 2005), ont commencé, des rivages de la Thaïlande à ceux du Sri Lanka, à mettre le nez dans les bilans 6 mois après la tragédie, et à fouiller dans les caisses de quelques associations caritatives tricolores engagées en Asie du Sud, comme la Croix Rouge française ou le Secours Populaire. Après la télé-solidarité de Noël, toutes vanes ouvertes au service des dons, le syndrome du « Combien ça coûte ? » s'est mis à planer. Et pas seulement dans l'hexagone. Aux États-Unis, la presse affirme que plusieurs centaines de milliers de dollars auraient été détournés, au plus fort de la mobilisation, par des escrocs ayant monté des sites Internet frauduleux. La compagnie de crédit Master Card a embauché une équipe de web-détectives. À Genève, Chris Lamb, le conseiller diplomatique australien de la Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, a obtenu de son organisation qu'elle fasse figurer un avertissement à la une de son site Internet (www.ifrc.org). L'avertissement est ainsi libellé, en rouge vif : « Un certain nombre de sites Web frauduleux utilisent les emblèmes de la Croix Rouge et du Croissant Rouge pour demander des fonds en faveur d'actions de secours, en particulier pour le désastre du tsunami. La plus grande méfiance est requise ». Les calembrets et les bordereaux bancaires remplacent peu à peu les sacs de riz et les kits médicaux.

OBJECTIF MANAGEMENT

Pour les Nations unies comme pour les grandes organisations d'entraide, l'impression de « bazar humanitaire » de cet après-tsunami doit alors prendre fin. Il en va de la crédibilité de la reconstruction. Imogen Wall, leur porte-parole, aligne son discours sur les circonstances. Les déblocages de fonds qu'elle mentionne devant moi n'ont plus grand-chose à voir avec l'urgence alimentaire ou sanitaire : « Nous venons d'allouer, au titre du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), 250 000 dollars pour former 26 nouveaux fonctionnaires de l'administration locale », explique-t-elle. « Il nous faut des gens capables de comprendre le *master plan* indonésien et de l'adapter aux réalités. Plus vite les équipes des ONG étrangères arrêteront de virevolter et de travailler en solo, plus vite la réhabilitation se traduira dans les faits ». Après le battage médiatique sur la nécessité de l'aide, l'accent est mis, au quartier général de l'ONU à New York, sur la transparence et le *tracking*, c'est-à-dire la traçabilité des fonds et le suivi de leur affectation. Une tâche en partie confiée par les Nations unies aux géants internationaux de l'audit KPMG et PricewaterhouseCoopers qui, pour le tsunami, ont tous deux offert à l'organisation des milliers d'heures de travail pro-bono, c'est-à-dire officiellement gratuites.

L'administration indonésienne a entendu le message. Directement relié au chef de l'État, Susilo Bambang Yudhoyono, un bureau spécial chargé

de gérer la réhabilitation d'Aceh, le BRR (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi - Agence pour la réhabilitation et la reconstruction) a vu le jour fin avril. Son directeur général, Kuntoro Mangkusubroto, est un ancien ministre de l'énergie réputé honnête et compétent. Le BRR a pris ses quartiers dans une zone pavillonnaire de Banda Aceh, à l'intérieur d'une villa traditionnelle en bois. L'une de ses premières décisions, fait symbolique, a été d'appointer le cabinet de consultants international Mac Kinsey pour gérer son organisation interne et élaborer son plan d'action, présenté aux Nations unies et aux ONG le 13 mai 2005. « La confusion était à la limite acceptable dans l'urgence. Elle ne l'est plus aujourd'hui. Il faut de l'ordre », assène, lorsque je la rencontre dans le petit local dévolu à la cellule information, Laura Wolsey-Brown, une énergique canadienne nommée porte-parole du BRR. Les fonds alloués par l'ONU au renforcement de l'administration locale n'ont visiblement pas eu beaucoup d'impacts : au quartier général du BRR, tous les interlocuteurs que je rencontre viennent soit de Djakarta, soit de l'étranger. Les Acehnais se comptent sur les doigts d'une main. Les managers ont supplanté les fonctionnaires. Heru Prasetyo, responsable des relations avec les donateurs étrangers, est un ancien directeur financier de PT Accenture, une firme indonésienne. L'énergique directrice de l'intendance et des ressources humaines est une expatriée philippine qui, me dit-on, retourne chaque week-end à Manille pour retrouver sa famille. Le BRR, qui n'a pas eu d'autre choix que d'avaliser, dans un premier temps, pour

plus de 2 milliards de dollars de projets déjà engagés, entend peu à peu asseoir son autorité et orienter les crédits disponibles vers les priorités gouvernementales. Un challenge pas mince pour Heru Prasetyo : « Des mauvaises habitudes ont été prises », reconnaît ce dernier, dans un recoin de la salle de réunion occupé par un ministre canadien de passage à Banda Aceh. « Notre rôle est de servir de pont entre les besoins et les crédits disponibles. Nous sélectionnons des projets auxquels nous attribuons des financements. Le problème, c'est que dans beaucoup de cas, les donateurs sont réticents. Vous trouvez plus facilement des fonds pour financer une école ou un hôpital, bien visibles et bien vendables à l'opinion, que pour payer du personnel à nettoyer les rizières ou à remettre des digues en état ».

UN TÉLÉTHON MONDIALISÉ

Ce constat, 1 an après, montre l'étendue des défis au secteur caritatif, dans un monde où les dons peuvent soudainement pleuvoir si la cause émeut. Le tsunami a été une sorte de téléthon à l'échelle mondiale. Mais cette poussée de fièvre altruiste est-elle gérable par le consortium humanitaire ? En 12 mois d'enquête et une dizaine de voyages sur le terrain, ma conviction est que cette machine à faire du bien est plus proche de dérailler, non par manque de conviction ou de bonne volonté, mais par une obligation mal placée de résultats. Plutôt que d'interrompre la collecte, comme Médecins Sans

Frontières l'a fait dès le début janvier 2005, trop d'organisations ont cru bon de surfer sur la vague de générosité. Toutes ont envoyé des équipes vers les rivages dévastés de l'Asie du Sud. Toutes ont voulu monter leurs programmes. La compétition pour les victimes est devenue la règle, quitte à marginaliser des associations locales d'entraide qui, si l'on avait parié sur elles, auraient pu, dans bien des cas, faire mieux et plus vite.

Je me souviens, par exemple, de ce témoignage recueilli à Aceh, chez une jeune avocate indonésienne. Elle m'a confié que pas mal de bateaux en fibre de verre, offerts par des ONG étrangères, n'ont pas trouvé preneurs parce que les pêcheurs encore en vie les trouvent instables et redoutent de prendre la mer sur de telles embarcations. Elle m'a raconté la levée de boucliers suscitée, au sein de la communauté humanitaire, par un programme d'aide en argent liquide aux rescapés mis sur pied par la coopération suisse. Je me souviens de ce programme. J'ai rencontré, en mars, les deux coopérants helvétiques en charge de cette initiative baptisée «Cash pour familles d'accueil». Le principe était simple : verser une prime en espèces aux familles ayant accepté chez elles des réfugiés du tsunami, pour les aider à faire face à l'augmentation de leurs charges et diminuer ainsi le nombre de personnes déplacées entassées dans les camps. Environ 9 000 familles ont commencé à recevoir, début avril, une indemnité d'une trentaine d'euros par mois durant 6 mois, sur la base de listes élaborées en lien avec l'administration locale et une grande banque privée indonésienne. Un succès. Mais aussi

une pierre posée dans le jardin de pas mal d'organisations plus pressées de construire que d'aider, plus soucieuses d'acheminer du matériel que de donner un peu d'oxygène financier à ces populations. Tant d'argent disponible et tant de gens condamnés à attendre, sans autres effets personnels que des seaux en plastique, une cantine, quelques vêtements, des couverts et un peu de savon.

LE TABOU DE L'AIDE DIRECTE

J'ai alors découvert avec stupeur que le programme suisse de l'initiative «Cash pour familles d'accueil» était un exemple isolé. Le Pnud, m'a-t-on dit, avait, en revanche, déployé d'ambitieux moyens pour des programmes de relance économique baptisés *Cash for Work* (du cash pour du travail). Sur sa fiche, les chiffres sont éloquentes : 162 villages concernés, 20 sous-districts, 30 000 personnes employées pour un total de 4,8 millions de dollars. Même chose du côté français. Renseignements pris auprès de la délégation interministérielle pour l'aide au tsunami et de Coordination Sud, l'un des principaux collectifs d'ONG, les seuls programmes d'aide financière directe, également appelés dans le jargon « interventions à impact rapide », concernent le financement de travaux d'utilité publique. Des projets de ce genre sont financés par des organisations aussi diverses qu'Action contre la faim, Care France, Médecins Sans Frontières, Solidarités. La plupart concernent l'évacuation des immon-

dices laissés par le raz de marée. En langage technocratique hexagonal, cela donne : « Mise à contribution des populations locales contre une rémunération pour la reconstruction de leur environnement et leurs outils de travail ».

Je continue tout de même de m'interroger : pourquoi, vu les sommes colossales recueillies par les associations et en train de dormir dans leurs banques, ne pas avoir organisé en parallèle des systèmes d'aide financière directe à plus grande échelle ? pourquoi s'obstiner à faire rimer l'aide avec travail, maison, matériel, alors que tant de ces familles ont avant tout besoin d'argent pour recommencer à vivre ? Les psychiatres rencontrés à Phuket, en Thaïlande, au lendemain du raz de marée, m'ont tous expliqué combien, chez les touristes rescapés, la reprise d'une vie normale, y compris en matière d'achats, de consommation, de petits plaisirs, est décisive pour dissiper le traumatisme. Est-ce si différent dans le cas des populations locales ? Réponse, à Aceh, de la responsable des programmes de soutien psychologique d'International Catholic Migration Commission (ICMC), Sally Johnson, qui travailla à Djakarta au chevet des victimes de l'attentat commis en août 2003 contre l'hôtel Marriott : « J'ai souvent l'impression que les humanitaires que je côtoie ont peur des Indonésiens avec lesquels ils travaillent. Ils les voient comme des patients, des réfugiés, éventuellement comme des employés, mais rarement comme des gens tels que vous ou moi. Alors leur donner de l'argent... ». Un de ses collègues, un quinquagénaire canadien installé à Lyon, poursuit :

« Quand j'aborde ces questions, on me répond soit « danger corruption », soit « nous ne finançons pas du superflu ». Or, ces deux remarques sont déplacées. La corruption, tout le monde le sait, se loge aussi dans la logistique. Les allocations en argent liquide sont même plus aisément contrôlables que les commandes de matériels. Je ne veux pas donner de conseils à mes camarades des autres ONG. Je leur dis juste : réfléchissez. Ces gens ont tout perdu. Certains n'ont plus ni maison, ni biens, ni même papiers d'identité. Est-il souhaitable de les laisser complètement dépendants de notre assistance ? Mieux vaut-il leur fournir des vélos, ou leur donner de l'argent pour en acheter, ce qui leur redonne au moins un but, un objectif, une raison de socialiser ».

Retour au débat sur l'évaluation de la catastrophe. Le tsunami a frappé fort, mais brièvement. La communauté humanitaire n'est pas, en Asie du Sud, au chevet de pays dévastés par la guerre, comme l'Angola, ou de nations dont les élites ont été décapitées, comme le Cambodge après le régime sanguinaire des Khmers Rouges. Pourquoi tout focaliser sur la réhabilitation à long terme, alors que les rescapés veulent de nouveau jouir du temps présent ? L'une des séquences les plus fortes de l'émission « Complément d'enquête » est celle consacrée à un Français du sud-ouest venu offrir son aide dans les régions dévastées du Sri Lanka. L'homme arrive dans un village où tout manque encore. Sur le papier, l'assistance internationale doit arriver dans cette localité. Mais elle tarde. Question de délais, de régulations, de transports. Le Français et un de ses amis se rendent dans une ville voisine,

achètent les produits requis, reviennent les livrer. Le village est en liesse. Le reste des fonds recueillis en France par ce bienfaiteur est équitablement distribué. Coupez ! La scène est éloquente. L'efficacité de l'aide directe saute aux yeux : « Nous envisageons d'accroître ce genre d'intervention, mais c'est un vrai casse-tête », me confie quelques jours plus tard à Genève l'une des chevilles ouvrières d'OCHA, la coordination humanitaire de l'ONU chargée des secours d'urgence. « Il y a des précautions économiques à prendre pour ne pas engendrer, par exemple, une inflation galopante. Il y a aussi des considérations écologiques. Si tout le monde reçoit de l'argent, beaucoup se précipiteront pour acheter du matériel, du bois, et reconstruire leurs maisons n'importe comment. Ce que le gouvernement indonésien veut éviter ».

LES RATÉS D'UNE GESTION DE CRISE

Ces objections techniques sont valides. Mais ne trahissent-elles pas aussi une certaine culture de l'assistance ? L'argent amassé pour le tsunami aurait pu faire l'objet d'une réflexion particulière. Vu le volume d'aide, vu les défis (remettre une population sur les rails), vu l'existence dans les pays concernés d'une administration assez efficace, vu l'existence d'une société civile dynamique, organisée, vigilante, d'autres façons de distribuer l'argent aurait pu être envisagées. Or, cela n'a pas eu lieu. À de rares exceptions près, les organisations humanitaires ont

accepté la pluie de dons sans se poser la question de l'adéquation de leurs ressources aux besoins locaux. La plupart ont procédé comme s'il s'agissait d'une catastrophe normale, d'où affrètement de matériel, formation de cadres, chantiers étalés sur plusieurs années... « Le monde humanitaire n'aime pas donner de l'argent liquide aux sinistrés. C'est tabou », complète un diplomate, au siège des Nations unies à Genève. « On veut bien donner, mais l'on veut être vu en train de donner. Si les billets avaient un petit drapeau, ou une puce électronique pour signaler leur provenance, nous aurions sûrement plus de succès ».

L'argent est le talon d'Achille de la charité. Quand il manque, c'est toute l'aide à la reconstruction qui en souffre. C'est le drame des promesses non tenues des États contre lesquels l'ONU peste si souvent, lors des conférences de donateurs organisées à Genève ou à New York. Ironie du sort, l'abondance de fonds s'est avérée après le raz de marée guère plus facile à gérer. C'est le monde à l'envers. C'est la dictature du don. Exemple : début juillet à Banda Aceh, dans les locaux d'une grande organisation caritative américaine. Le décor ? Une grande villa isolée, tout juste construite, transformée en quartier général par cette ONG chargée, en Indonésie, de coordonner une partie de l'effort humanitaire. J'arrive au petit matin pour embarquer, avec une équipe, dans un véhicule à destination de Calang, la ville détruite du centre de la province. Onze heures de route au bas mot, dont trois à travers la jungle, sur une piste boueuse gangrenée d'ornières que même les plus puissants 4x4 peinent à franchir. J'attends, assis

sur la banquette installée dans le hall d'entrée, lorsqu'un bonhomme tout maigre, attaché-case en main, entre et convoque sans tarder l'ensemble du personnel. Je n'y peux rien si ce comptable a des allures de comptable, car c'est effectivement un commissaire aux comptes, spécialement dépêché de Baltimore, au Maryland. Mark, c'est son prénom, est un assez chic type, une sorte de baroudeur des chiffres. Il arrive du Botswana. Il sera dans 1 mois au Kenya. Mais ses propos transpirent l'inquiétude. Tant d'argent à manier, tant de tentations, tant de risques : « Ceux qui vous disent que l'argent ne change rien à l'affaire mentent », me précise-t-il dans l'avion qui nous ramène ensemble à Djakarta. « On ne prend pas les décisions de la même manière si l'on engage 100 ou 100 000 dollars ».

Mark godille. Il élude ma question sur les critères de gestion et de déblocage des fonds. C'est pourtant assez simple : je suis persuadé que l'extraordinaire générosité mondiale a, dans le cas du tsunami, des effets collatéraux. Elle ne facilite pas le travail. Elle n'accélère pas la reconstruction. Elle est plutôt un boulet, parce qu'à force de multiplier les précautions, l'inertie menace : « C'est un peu vrai », concède Marc. « Dans notre cas, nous avons, par exemple, changé trois fois de directeur pour notre programme à Aceh depuis le début janvier. C'est devenu tellement gros qu'il nous a fallu dépêcher quelqu'un du siège. Bizarrement, plus il y a d'argent en jeu, moins on décide vite ».

L'argent incite également à se taire. Demandez à Caritas Internationalis, cette holding mondiale des secours

catholiques basée à Rome. En Indonésie, l'organisation a investi 20 millions de dollars. Une misère, face aux 150 millions de dollars recueillis pour la région par Catholic Relief Services, le Secours Catholique américain, officiellement chargé de coordonner l'aide confessionnelle déversée sur Aceh. Question : pourquoi une telle absence sur le terrain des équipes locales de l'église catholique indonésienne ? J'ai rapporté précédemment les bons échos reçus à propos du travail de la Croix Rouge indonésienne. J'enquête. Je pense d'abord que les évêques de l'archipel souhaitent se tenir à l'écart d'Aceh, province musulmane conservatrice où seule subsiste une paroisse catholique, au centre de Banda Aceh, à l'ombre de la grande mosquée. La vraie raison est autre. Caritas Indonésie, qui existait auparavant, a dû être démantelée en 2003. Pour quelle raison ? Détournement de fonds et abus de confiance. Que sont devenus les administrateurs de l'époque ? Motus. Où est passé l'argent alors en caisse ? Motus. Prière de ne pas effrayer les donateurs. C'est l'omerta caritative. Pis : échaudés par cette désolante histoire pourtant antérieure au raz de marée, les secours catholiques nationaux, à commencer par la Croix Rouge suisse, veillent jalousement sur leurs fonds et prennent tout juste la peine d'informer leurs partenaires locaux. « La richesse nourrit plus la jalousie que la pauvreté », ironise à Medan, à la sortie d'une réunion d'information, le nouveau coordinateur de Caritas, Kevin Beatie. Il faut avoir vu Kevin, la tête dans les mains, pour comprendre que l'afflux de dons ne rend ni la vie facile, ni la reconstruction aisée.

« TRACKING » : MODE D'EMPLOI

Pareil étalage de susceptibilités n'est pas étonnant. L'été 2005 approche. Avec le tsunami, le *tracking* des fonds s'est imposé comme le nouveau mot d'ordre. Tout le monde s'y est engagé : les Nations unies, les grands bailleurs de fonds privés, les institutions financières internationales... Les ONG françaises ne sont pas en reste. À l'image de Médecins Sans Frontières qui, dès le début janvier, a proposé à ses 85 000 donateurs pour le tsunami de réutiliser leurs fonds pour d'autres causes, des acteurs importants de la scène humanitaire hexagonale, comme Handicap International, ont relancé leurs donateurs par lettre pour leur suggérer une réaffectation.

J'ai essayé de savoir, à Aceh, comment se traduisent ces consignes de transparence. Nommé représentant spécial de l'ONU pour l'assistance aux pays ravagés par le tsunami, l'ancien président américain, Bill Clinton, a promis que les fonds alloués aux agences des Nations unies pourront être suivis à la trace. Il a parlé de *tracking*. Je sais qu'auprès de lui, à New York, une équipe de fins limiers onusiens travaille, sous la direction de la sous-secrétaire générale suédoise, Margareta Walhstrom, et de ses collaborateurs, Stéphanie Bunker et Robert Piper, à un programme informatique sophistiqué qui permettra, presque en temps réel, de visualiser l'utilisation de l'aide internationale par régions. À Genève, l'équipe d'informaticiens de Reliefweb, le site d'OCHA, est mobilisée. Je m'attends donc à trouver, au

QG de l'ONU, à Banda Aceh, les statistiques requises. Puisque l'heure est au *tracking*, traçons... Or, ce que j'entends donne à réfléchir. Oliver Lacey-Hall, le nouveau coordinateur des secours de l'ONU, vit assez mal cette pression. Non pas qu'il la récuse. Au contraire : « Pour une fois que les États donateurs tiennent leurs promesses, les Nations unies ont effectivement un devoir de transparence », m'explique-t-il. « Seulement, les batailles de chiffres ne doivent pas passer avant les résultats ». Son raisonnement est celui de l'homme de terrain : « On ne peut pas, en même temps, demander à l'ONU de rendre toujours plus de comptes, et ne pas considérer les réalités. Une catastrophe comme celle-ci implique des donateurs différents, aux demandes différentes. Nos partenaires indonésiens ont été clairement dépassés par les volumes d'aide disponibles. Toute l'énergie humaine et technologique que nous consacrons au suivi des fonds ne peut pas être utilisée ailleurs, c'est un dilemme pour lequel je n'ai pas la solution ».

La piste des dons mène pourtant ici, dans ces bâtiments préfabriqués de l'avenue Sudirman. Oliver Lacey-Hall en est conscient. Mais derrière le sourire, l'agacement perce. La prolifération des ONG, l'aspect foire humanitaire n'est pas trop du goût de ce vétéran de l'urgence qui supporte mal de voir les Nations unies en permanence clouées au pilori et contraintes de se justifier : « Je ne cherche pas à exonérer l'ONU de ses responsabilités, mais je pense que nous ne rendons pas un bon service aux donateurs, privés ou publics, en leur faisant croire que nous avons les moyens, à

tout moment, de localiser leur argent. Cette culture de la réponse immédiate a quelque chose de dangereux en matière humanitaire. L'ONU produit déjà suffisamment de rapports. N'alourdissons pas le système. Reconstruire une région comme celle d'Aceh implique de consacrer beaucoup d'énergie à des tâches qui coûtent et qui ne sont pas visibles, comme la réforme du plan d'occupation des sols ou l'étude de la salinité des rizières. Il faut aussi penser à cela. Je suis sûr que le tsunami représente un moment clé dans l'histoire récente de l'humanitaire. Par le montant des dons, bien sûr, mais aussi par l'implication du secteur privé. Le plus triste, en revanche, serait que cette formidable mobilisation en faveur des pays affectés par le raz de marée débouche sur une médiocre polémique comptable ».

LE PRIX DE LA GOUVERNANCE

La question posée, à travers cette enquête consacrée au tsunami, est celle du fonctionnement actuel de la machine humanitaire. J'emploie le mot « machine » à dessein. Depuis la création du mouvement des *french doctors* dans les années 1960, le monde des ONG est devenu une nébuleuse puissante, financièrement imposante et politiquement incontournable. Peu de gens savent, par exemple, que l'aide humanitaire de l'Union européenne est presque exclusivement conduite, sur le terrain, par des ONG sous supervision de consultants envoyés périodiquement pour relever les compteurs,

dresser des bilans et décerner des blâmes ou des *satisfecit*. Conséquence : une double dépendance s'est installée. Les États, à force d'amputer leurs services de coopération bilatéraux perçus comme des éléphants blancs dispensables, ont délégué leur politique humanitaire à des entités privées soumises entre elles à une rude concurrence. Il n'est qu'à voir, pour s'en convaincre, les projets présentés par les uns et les autres pour décrocher les budgets de Bruxelles dont, parfois, leur existence dépend. Il n'est qu'à voir, plus simplement, les prospectus déversés chaque jour dans nos boîtes aux lettres. La professionnalisation dans la collecte des dons, popularisée par des organismes tels que TBWA Non Profit pour la France, a entraîné en ricochet un suivisme de l'action gouvernementale. Les États aident là où les ONG sensibilisent les populations. La générosité est aujourd'hui moins dictée par les besoins réels des victimes que par l'écho médiatique et publicitaire que reçoivent les différentes catastrophes.

Une meilleure gouvernance de l'action humanitaire passe donc sans doute par une remise à plat des relations entre les États, les organisations caritatives, les médias et les donateurs. À chacun son rôle. Une saine distinction doit remplacer l'actuelle confusion.

Aux États, notamment, de veiller à ce que l'aide humanitaire ne devienne pas un instrument à deux vitesses, au seul service des catastrophes médiatisées. L'initiative récente des Nations unies qui ont annoncé la création d'un fonds mondial contre les catastrophes de 500 millions de dollars va dans ce sens. S'il obtient les financements

désirés, ce fonds permettra aux agences onusiennes spécialisées dans l'aide d'urgence de financer les premiers secours sans avoir à quémander des rallonges budgétaires. Ce fonds de roulement, géré par OCHA, permettra aussi de financer les opérations de prévention dont on sait qu'elles diminuent considérablement le coût total de l'assistance. Une famine évitée coûte beaucoup moins cher à la communauté internationale qu'une famine incontrôlée. Le prépositionnement de nourriture, les missions de détection, la capacité d'anticipation sont essentielles pour intervenir à temps...

Aux États, aussi, de contrôler l'action humanitaire sur le plan financier. Le fait qu'après le tsunami, et au vu des montants atteint par la collecte, la Cour des comptes française ait adressé à toutes les ONG un courrier de demande d'informations comptables va dans le bon sens. Le contrôle parlementaire, avec ses limites, est aussi souhaitable. Le fait que des députés ou des sénateurs visitent sur le terrain les associations caritatives financées par des fonds publics contribue à maintenir l'humanitaire dans le débat politique démocratique. À éviter aussi que l'humanitaire n'engendre des rentes de situation prébendaires au bénéfice d'une cause, ou de telle ou telle personnalité.

Une meilleure gouvernance de l'aide passe aussi par une remise à plat des relations entre les médias et le monde humanitaire. Les médias, trop souvent, ont fini par relater l'action humanitaire de l'intérieur, incorporés aux équipes d'urgence. Or, le tabou de la générosité (comment critiquer, puisqu'il s'agit de faire du bien au service

de populations victimes ?) doit peu à peu sauter. L'indépendance du jugement journalistique sur l'action humanitaire doit être préservée. La mesure de l'efficacité des opérations entreprises sur le terrain doit être le plus objective possible. N'oublions pas que les journalistes, aussi imparfaits soient-ils, sont souvent les seuls présents dans les zones difficiles aux côtés des volontaires ou des médecins. Qu'une complicité, voire un rapport presque passionnel, les unisse, est donc normal. L'action humanitaire et le devoir journalistique partagent un plus grand nombre d'objectifs communs : lutte contre les oppressions, défense des plus vulnérables, dénonciation de l'injustice... Mais il importe que cette complicité n'engendre pas de compromission. Le meilleur allié des ONG et de l'action humanitaire en général est un journaliste engagé, mais critique.

La dernière piste de réflexion et d'action concerne les donateurs. Prenons garde à l'effet téléthon, qui mobilise la générosité publique à intervalles précis pour des causes données. Prenons garde surtout à ce que la forme festive de la collecte (concerts, implications de personnalités...) ne prenne pas le dessus sur les raisons profondes de la générosité. À l'heure où les moyens technologiques modernes (Internet, SMS envoyés par téléphones mobiles...) augmentent considérablement la vitesse des dons, le risque est grand de voir l'écart se creuser entre des causes populaires et d'autres impopulaires. Des mécanismes de redistribution doivent être mis en place. Une logique de juste répartition doit prévaloir au sein des organisations caritatives. Le pire serait de tomber dans le piège des fonds

dédiés : trop d'argent subitement alloué à une catastrophe tandis que, sous d'autres latitudes, les victimes attendent désespérément les secours. La Croix Rouge française, interpellée pour son action post-tsunami, a raison de justifier sa non réaffectation de fonds vers d'autres catastrophes par son souci de ne pas se lancer dans une course sans fin, qui verrait l'argent du tsunami reversé pour le

Pakistan, puis pour une autre tragédie et ainsi de suite jusqu'à épuiser les fonds disponibles sans que nulle part, une vraie reconstruction voit le jour. Prévision, redistribution, indépendance, transparence, ces exigences, imposées chaque jour au monde de l'entreprise et aux opérateurs de l'action publique, doivent aussi guider la charité et l'allocation de la générosité.

Cet article, actualisé en mars 2006, reprend de larges extraits d'un chapitre du livre de l'auteur, Richard Werly, intitulé *Tsunami, la vérité humanitaire*, publié en décembre 2005 aux Éditions du Jubilé.