

LES ONG CHINOISES FACE AUX DEMANDES DE TRANSPARENCE : LA CRISE DE CONFIANCE PROVOQUÉE PAR LE TREMBLEMENT DE TERRE DU 12 MAI 2008

Le séisme de mai 2008, qui a coûté la vie à 80 000 personnes et en a blessé 370 000 autres, a eu pour effet de cristalliser l'attention des citoyens chinois et de leur gouvernement vis-à-vis de leurs ONG. On voit ici comment la méfiance et les demandes de redevabilité ont coïncidé avec l'émergence sans précédent sur la scène publique de ces acteurs sociaux encore méconnus.

Kang Xiaoguang avec la participation de Chen Nanfang

|| KANG XIAOGUANG



Kang Xiaoguang est diplômé de l'Université polytechnique de Dalian et de l'École supérieure de l'Académie des sciences. En 2007, il fonde et prend la direction du Centre de recherche sur les organisations à but non lucratif, au sein de l'École d'administration publique de Renmin. Il continue par ailleurs d'enseigner au sein de l'Académie des sciences et de l'École d'administration publique.

Le 12 mai 2008, à 14 h 28, dans le district de Wenchuan (province du Sichuan), un tremblement de terre d'une magnitude 8 sur l'échelle de Richter a provoqué des pertes désastreuses et sans précédent, tant en vies humaines qu'en biens matériels. Après le séisme, un grand nombre d'ONG chinoises se sont rapidement investies dans les actions de secours aux victimes. Si leur mobilisation a été d'une grande utilité, elle a également soulevé le problème de leur responsabilité et de leur transparence¹, entraînant un débat d'une ampleur inédite. Sous la pression, les ONG ont réagi rapidement et efficacement.

Pourquoi le tremblement de terre de Wenchuan a-t-il soulevé une telle exigence de transparence ? Pourquoi les ONG ont-elles alors, et

1 | Le terme chinois employé ici par l'auteur fait plutôt référence à la notion de responsabilité, même si les notions de responsabilité et de transparence sont particulièrement enchevêtrées. Nous avons cependant choisi, pour la suite du texte, de traduire par « transparence », plus fidèle, nous semble-t-il, aux idées de l'auteur.

2 | En Chine, la très grande majorité des ONG est en fait créée et contrôlée par l'État, d'où le terme de GONGOs utilisé par les Anglo-Saxons. Il y a donc très peu d'organisations réellement non gouvernementales. Dans tous les cas, les ONG sont affiliées au ministère des Affaires civiles qui leur délivre des autorisations et peut suspendre leur activité à tout moment (NdT).

3 | Organe directement rattaché au gouvernement (NdT).

contrairement à leur habitude, répondu positivement à cette injonction ? Comment faire pour qu'avec le temps les ONG ne reviennent pas à leurs anciennes méthodes ? Cet article tente de formuler des réponses à ces questions.

L'EXIGENCE DE REDEVABILITÉ CONSÉCUTIVE AU TREMBLEMENT DE TERRE

Le corps législatif, l'administration et la justice ont fait cause commune pour adresser une demande de transparence aux ONG. Celle-ci a principalement pris la forme d'ordonnances réglementant les actions de secours aux victimes, d'un contrôle judiciaire et d'un audit des ONG. Ainsi, le ministère des Affaires civiles a rendu publiques un ensemble de règles qui lui ont permis de gérer et de contrôler efficacement les actions de ces dernières. Dans la période qui a suivi le séisme, le ministère a stipulé que seules trois organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement (ONGOG, plus connues sous l'acronyme anglais GONGOs), à savoir la Croix-Rouge chinoise, China Charity et la Fondation de la Croix-Rouge, pourraient recevoir les dons et contributions de la société². Dans un second temps, le ministère a permis à treize autres ONGOG de recevoir ces contributions, tandis que toutes les autres ONG se sont vu interdire de récolter des fonds pour le secours aux victimes.

Le gouvernement a encore mis en place un groupe de contrôle afin de mener des enquêtes judiciaires sur les ONG qui outrepasseraient le rôle qui leur était imparti. Par exemple, le Bureau de coordination de secours aux sinistrés du Sichuan avait reçu des fonds sur un compte privé. Cette façon de faire transgressant les règles imposées par le ministère des Affaires civiles, une enquête judiciaire a été menée auprès de son responsable. Parallèlement, les différents départements du gouvernement ont promulgué une série d'ordonnances concernant l'emploi des fonds récoltés pour le secours aux victimes. À tous les niveaux, le Bureau national d'audit³ du gouvernement a rapidement mis sur pied des groupes d'audit implantés dans les organes chargés de récolter des fonds. Ainsi, le 14 mai, le Bureau national d'audit s'est installé dans le centre administratif de la Croix-Rouge afin de contrôler le suivi des fonds récoltés. Autrement dit, toutes les actions des ONG se sont retrouvées sous le contrôle minutieux du gouvernement.

La demande de transparence exprimée par la population a été véhiculée principalement à travers les médias, notamment Internet, sous la forme de suspicions émises à l'égard de certaines ONG. Cette exigence provenant du peuple se situait en général sur le plan moral,

peu de demandes s'appuyant sur un fondement juridique. Le public exprimait ainsi sa préoccupation quant au sort des habitants des zones sinistrées, notamment en participant à la collecte de fonds, chacun escomptant que l'argent récolté parviendrait au plus vite et dans sa totalité sur le lieu du désastre. Cette préoccupation a accru de manière sensible les exigences du public envers les ONG, alors que l'argent collecté devait passer par de nombreuses étapes avant de parvenir sur les zones sinistrées et que l'acheminement des secours nécessitait la mobilisation d'importantes ressources humaines et matérielles, sans compter les nombreuses difficultés à surmonter. Il était donc difficile de garantir un bon déroulement à chaque étape. Pourtant, les donateurs intransigeants se précipitaient sur Internet pour émettre des doutes dès qu'ils découvraient un problème dans le processus, éveillant ainsi immédiatement l'attention d'autres donateurs. Très vite s'est créé un fort mouvement d'opinion qui exerça une pression diffuse mais réelle sur les organismes concernés.

Les ONG ont réagi très positivement à ces demandes de transparence. D'une part, elles ont répondu par différents moyens de communication aux doutes émis par le public. D'autre part, elles se sont attachées à convaincre de leur sincérité et de leur honnêteté à travers des actes concrets, comme l'établissement de règles concernant l'usage et la gestion des fonds de secours, la promulgation rapide de l'état des sommes récoltées ou le maintien des actions de secours dans les limites établies.

Même si quelques demandes de transparence étaient exagérées, les ONG ont conservé une attitude particulièrement réactive, parfois même au-delà du raisonnable. Les incidents dans les dépenses administratives du Centre national de la Croix-Rouge sont un cas typique. Le 14 mai, un journal de la ville de Wuxi proclamait que la Croix-Rouge locale allait consacrer 60 % des contributions et des « donations de plusieurs milliers de personnes charitables » à l'aide directe aux zones sinistrées en passant par l'autorité supérieure de la Croix-Rouge, et que le reste serait affecté comme fonds de réserve pour la préparation des secours sur place. Cette nouvelle a immédiatement provoqué la méfiance du public envers la Croix-Rouge et de nombreuses critiques ont commencé à circuler sur Internet. Plus tard, les faits ont démontré que l'article de ce journal ne correspondait pas à la réalité et que les méthodes de prélèvement des contributions suivaient des niveaux conformes aux pratiques internationales et qu'elles n'enfreignaient pas non plus la loi chinoise. Malgré cela, le public a continué de manifester sa méfiance si bien que, le 21 mai, la Croix-Rouge chinoise a publié sur un site Internet officiel un communiqué de presse sous forme d'interview par lequel elle répliquait aux accusations concernant

la gestion des fonds. Le 22 mai, elle s'est de nouveau engagée publiquement à publier à dates fixes le montant des fonds récoltés pour le secours aux victimes ainsi que l'état du transfert, de la distribution et de l'utilisation de ces sommes. Elle accepta en outre le contrôle du Bureau national d'audit et interdit formellement aux différents échelons de son organisation d'utiliser une part des fonds pour les dépenses administratives. D'une manière générale, malgré l'urgence du secours à prodiguer aux victimes et des abris provisoires à fournir, les ONG ont respecté les normes, et l'on a assisté à très peu d'opérations enfreignant les règles.

LES CONDITIONS DE LA REDEVABILITÉ DES ONG EN SITUATION NORMALE

En réalité, les demandes de redevabilité adressées par le gouvernement ou le peuple aux ONG ont toujours existé. L'intervention du Bureau national d'audit, la prise en main par le ministère des Affaires civiles, le contrôle d'unités responsables spécialisées, etc., sont autant de pratiques habituelles mises en place par le gouvernement pour obliger les ONG à rendre des comptes à l'administration. Par exemple, le ministère des Affaires civiles lance chaque année une inspection des ONG enregistrées et exige qu'elles soumettent des rapports concernant leurs affaires financières. On peut également citer l'implication des instances judiciaires dans le contrôle des ONG. Toutefois, ces mesures restaient purement symboliques et ne parvenaient pas à prendre valeur d'exemple. De manière générale, l'ensemble des actions des ONG se faisait largement en dehors des règles.

Avant le séisme, des demandes de transparence émergeaient sporadiquement dans les médias de la part de la population, mais cette voix était extrêmement faible et n'avait aucunement les moyens de former une pression efficace. On avait tout de même noté quelques succès, comme l'affaire Lijiang mama. Dans cette affaire, l'association humanitaire Meiguo mama (La Mère américaine) avait accusé l'association Lijiang mama (La Mère du Lijiang) d'utiliser les contributions contre la volonté des donateurs, de manquer de clarté dans la gestion des affaires financières, de pratiquer des fraudes et de mélanger le privé et le public. Par la suite, la cour provinciale du Yunnan avait décidé que les 907 890 yuans (soit quelque 100 000 euros) que l'association Lijiang mama avait utilisés sans l'accord de Meiguo mama devaient être rendus à cette dernière. La responsable de cet organisme s'était ainsi vue discréditée.

Les ONG elles-mêmes avouent que, même si elles avaient conscience que leur crédibilité publique était insuffisante, elles n'avaient

auparavant entrepris aucun changement. En réalité, la plupart des ONG chinoises manquent de connaissances sur elles-mêmes. Elles n'ont donc pas la possibilité de se rendre compte ou admettre leurs propres problèmes, elles dédaignent ainsi les demandes de transparence venant de l'extérieur, quand ce ne sont pas elles qui demandent des comptes aux autres.

UN MÉCANISME DE DEMANDE DE REDEVABILITÉ EFFICACE EN TEMPS DE CRISE

On peut diviser le système de demande de redevabilité en un système coercitif et un système « doux⁴ ». Le « système coercitif » désigne les procédures, les lois et les règlements du droit écrit. Il comprend un mécanisme opératoire complet et un corps exécutif, ainsi que des mesures obligatoires d'incitation ou de sanction d'ordre financier. Le « système doux » désigne des normes de comportement qui prennent pour base la morale et un système de valeurs guidant les gens afin qu'ils se conduisent de manière droite et critiquent les actions fautives.

La catastrophe sans précédent qu'a représenté le tremblement de terre de Wenchuan a vigoureusement secoué la conscience morale des Chinois. Une « conscience collective » s'est rapidement formée, reliant une multitude d'individus, les conduisant à mener des actions collectives qui ont produit une pression invisible, mais puissante, pour demander la transparence des comptes. À son tour, cette pression a ébranlé le système coercitif, le réveillant de la léthargie dans laquelle il végète en temps normal, pour en faire l'arme affûtée de la demande de transparence de la société civile. Immédiatement, système doux et système coercitif se sont mutuellement encouragés, permettant en fin de compte de doubler le nombre de demandes de transparence. D'autres événements ayant affecté, à des degrés divers, le pays durant l'année 2008 – des sinistres causés par des chutes de neige, l'affaire de l'indépendance du Tibet, la préparation des Jeux olympiques, etc. – ont contribué à la formation de cette conscience collective du public, symbolisée par le slogan « Nous sommes une seule et même famille ».

L'élément central qui a influencé les actions des gens n'est autre que le système de valeurs. C'est la raison pour laquelle cette conscience collective a stimulé à son tour une gestion cohérente et unifiée des actions entreprises, de leur financement et de l'approvisionnement en biens matériels des zones sinistrées, ainsi qu'un accompagnement méthodique des mesures de secours. L'affaire Wang Shi illustre très bien cela. Après le séisme, ce magnat de l'immobilier chinois a déclaré publiquement que son groupe allait offrir une somme de 2 millions

⁴ Les termes chinois utilisés par l'auteur font référence à la distinction entre *hard power* et *soft power* élaborée par le politiste américain Joseph Nye (NdT).

de yuans⁵ pour les zones sinistrées, affirmant que cette somme était « suffisante ». À cette occasion, il demanda également à ses employés de ne pas faire de dons personnels supérieurs à 10 yuans. Son discours lui a valu une réprobation unanime de la part de l'ensemble du peuple chinois, si bien que sa réputation et l'image de l'entreprise en ont considérablement pâti.

Bien entendu, outre les éléments culturels comme le système de valeurs ou la morale, d'autres éléments ont facilité la formation d'une opinion commune. Depuis toujours, le public chinois méconnaît ces ONG auxquelles il accorde difficilement sa confiance. Toute cette méfiance accumulée depuis des années a éclaté au grand jour lors des événements de mai. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que, de manière générale, le public s'éveille de plus en plus à la conscience de ses droits. Du point de vue des ONG, cette opinion commune exprimée par la société a produit un mécanisme de répression invisible : en contestant ainsi leur légitimité, l'opinion publique contraint les ONG à standardiser et à améliorer leurs méthodes d'action afin de renforcer leur crédibilité.

Les « dysfonctionnements du système » sont monnaie courante en Chine, et trouvent sans doute leur cause dans la perte d'une certaine éthique. Avec le séisme du 12 mai, la morale inhérente à la société a connu un renouveau. Les personnes en charge d'appliquer le système coercitif accomplissent au mieux leurs fonctions, ce qui permet à celui-ci et à l'intimidation militaire d'obtenir une ample incarnation. Ainsi, de nombreux officiels du gouvernement et des membres des ONG ont pris conscience que le financement des secours aux victimes pouvait être un « exercice de corde raide » qui « vous envoie en prison au moindre faux pas ».

Avec le séisme de Wenchuan, le système coercitif et le système doux n'ont pas réagi isolément : ils ont interagi. Avant le séisme, les relations entre les deux étaient extrêmement faibles et les effets produits par chacun n'étaient pas probants. Après le séisme, au contraire, l'interaction positive qui s'est formée entre les deux systèmes a fait montre d'efficacité. D'un côté, le système doux a suscité les actions efficaces du système coercitif. Les demandes de transparence que le gouvernement, en tant que principal pourvoyeur du système coercitif, a reçues étaient même plus violentes que celles dirigées vers les ONG. Face à la pression de l'opinion, les responsables du système coercitif ont aussi été forcés de donner une réponse énergique. D'un autre côté, le système coercitif a permis de renforcer l'action du système doux, la réponse vigoureuse de ses exécutants encourageant, dans une certaine mesure, les actions de demande de transparence des comptes venant du peuple, et renforçant la confiance que le public avait dans sa demande de transparence.

5 | Soit un peu plus de 200 000 euros (NdE).

De nombreux membres d'ONG estiment que le tremblement de terre du 12 mai a été l'occasion de bâtir ou de rebâtir la crédibilité publique de leurs organisations et donc de jeter les bases qui leur permettront, à l'avenir, de récolter davantage de ressources. Il leur a sans doute aussi permis de jeter les bases d'une standardisation de leurs actions de secours.

LES ENSEIGNEMENTS À RETENIR DU « GRAND SÉISME »

Le tremblement de terre de Wenchuan peut avant tout nous aider à prendre conscience que la demande de transparence des comptes doit s'appliquer de manière effective. Mais il interroge aussi les droits et des devoirs du public lorsqu'il entreprend de telles actions. Parler de « capacités d'action » ne doit pas d'ailleurs revenir à évoquer seulement les compétences individuelles. Il faut songer à tout un arsenal de mécanismes qui permettrait de soutenir les actions publiques et rassemblerait des personnes talentueuses détentrices de connaissances spécialisées, mais aussi les médias ou le système judiciaire, par exemple. En s'agrégeant les uns aux autres à l'occasion de cet événement, ces différents mécanismes ont permis d'exprimer collectivement une demande de transparence à l'égard des ONG.

Le penseur chinois Mengzi disait : « La bonté seule ne suffit pas pour gouverner, et les lois seules ne sauraient s'appliquer. » L'expérience faite, avec le tremblement du 12 mai, de l'exigence de transparence nous confirme l'absolue véracité de cette phrase. La tâche la plus urgente est sans doute de fonder un système de valeurs sur des normes éthiques et des critères de comportement. Même invisible, ce système de valeurs est ce qu'il y a de plus important et de plus puissant.

TRADUIT DU CHINOIS PAR **AUDREY DÉAT** ET **PAUL CHARON**,
ADAPTÉ PAR **BORIS MARTIN**