

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 6-10 novembre 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2006/6-C
22 septembre 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS AYANT SUIVI LE TSUNAMI

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment à l'avance avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, OEDE*

M. J. Lefevre

tél.: 066513-2358

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation



NOTE EXPLICATIVE

Le 23 février 2005, soit huit semaines après le tsunami ayant déferlé dans l'océan Indien, un groupe composé essentiellement d'organisations humanitaires s'est réuni à Genève dans le but de créer un processus interorganisations capable de mener une évaluation conjointe des interventions ayant suivi le tsunami et de trouver des solutions communes aux problèmes systémiques liés à l'action humanitaire, en se focalisant sur les orientations politiques plutôt que sur les programmes.

Cette réunion a abouti à la création de la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami¹. Cette initiative indépendante, qui vise à tirer les leçons de l'expérience et à rendre compte des résultats obtenus, est l'étude la plus approfondie d'une intervention humanitaire depuis l'évaluation multi-donateurs effectuée au Rwanda au milieu des années 90. La Coalition est gérée par un groupe restreint d'organismes et son secrétariat est assuré par le Réseau d'apprentissage interactif pour une plus grande efficacité et transparence de l'aide humanitaire.

La Coalition a parrainé cinq évaluations thématiques conjointes de l'intervention ayant suivi le tsunami. Ces évaluations constituent le fondement de son rapport de synthèse, dont le résumé est ici présenté au Conseil d'administration pour information, comme il l'avait demandé à sa deuxième session ordinaire de 2005.

Parmi les quatre principales recommandations de la Coalition, les deux premières intéressent tout particulièrement le travail du PAM. Pour la première, le PAM reconnaît la nécessité de réduire le volume de l'aide alimentaire et d'appuyer les efforts de réhabilitation communautaires au vu de l'évolution de la situation en Indonésie et à Sri Lanka. Pour la seconde, le PAM s'efforce actuellement d'accroître sa capacité d'intervention face aux catastrophes et resserre ses liens de coopération avec les autres intervenants.

¹ Le Bureau de l'évaluation du PAM a participé aux groupes consultatifs pour deux des cinq évaluations thématiques et a contribué au financement de la Coalition.

Résumé du rapport de synthèse de la Coalition pour l'évaluation des opérations après le tsunami: Résumé

Par John Telford et John Cosgrave

Avec le concours de Rachel Houghton

Publié par la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami

Résumé

1 Présentation du rapport de synthèse

Le présent rapport est une synthèse des cinq rapports d'évaluation thématiques de la Coalition pour l'évaluation des opérations menées après le tsunami, leurs études auxiliaires et autres documents liés au tremblement de terre et aux tsunamis ayant déferlé dans l'océan Indien le 26 décembre 2004. Ces cinq études sont publiées conjointement avec le présent Rapport de synthèse¹, sous les titres suivants:

- La coordination de l'intervention internationale dans les pays touchés par le tsunami
- Le rôle de l'évaluation des besoins dans l'intervention ayant suivi le tsunami
- L'impact de l'intervention ayant suivi le tsunami sur les capacités locales et nationales
- Les liens entre secours, reconstruction et développement dans l'intervention ayant suivi le tsunami
- Le financement de l'intervention ayant suivi le tsunami.

Le rapport de synthèse se compose de trois parties principales: une introduction; les chapitres traitant de la catastrophe et de l'intervention; et les conclusions et recommandations. Il porte essentiellement sur la phase initiale de l'intervention internationale, qui s'est étendue sur les 11 premiers mois ayant suivi la catastrophe. Il a deux objectifs principaux: améliorer la politique et les pratiques d'intervention face aux catastrophes naturelles et rendre compte des résultats aux donateurs ainsi qu'aux populations des pays touchés². Les informations sur le contenu, les méthodes et contraintes figurent dans l'introduction.

Rappel

Le 26 décembre 2004, un puissant tremblement de terre survenu au large de la côte ouest du nord de

Sumatra a provoqué un mouvement des fonds marins sur 1200 kilomètres, entraînant une série de raz-de-marée meurtriers qui ont fait des victimes dans 14 pays bordant l'océan Indien. L'Indonésie, Sri Lanka, les Maldives, l'Inde et la Thaïlande ont été les plus durement touchés. Des zones côtières entières ont été ravagées, parfois sur une distance allant jusqu'à 3 kilomètres à l'intérieur des terres. Plus de 227 000 personnes ont péri et environ 1,7 million ont été déplacées. Cette catastrophe a suscité un immense élan de solidarité, favorisé par une vaste couverture médiatique, qui a généré une aide internationale estimée à 13,5 milliards de dollars des États-Unis. Le coût économique total de la catastrophe et de ses conséquences a été estimé à 9,9 milliards de dollars E.-U. pour l'ensemble de la région, l'Indonésie représentant à elle seule près de la moitié du montant total. Aux Maldives, les dommages économiques représentent plus des quatre cinquièmes du PNB; en Aceh (Indonésie), ils atteignent presque la totalité du PNB de la province.

Des points de vulnérabilité existaient avant la catastrophe (d'ordre socioéconomique, environnemental, politique ou psychologique, ou encore liés à l'âge ou au sexe) et ils ont eu de multiples répercussions. La pauvreté chronique, la dégradation de l'environnement (notamment la surpêche et la déforestation), le déplacement des populations, les inégalités, le manque de respect des droits de l'homme et des conflits armés de longue date ont amplifié l'impact de la catastrophe.

Alors que certaines parties de l'Indonésie ont été frappées par le tsunami dans les 20 premières minutes, bien souvent, les vagues ont mis plusieurs heures pour atteindre les autres pays. Une meilleure connaissance de la nature des tsunamis et un système d'alerte auraient pu sauver de nombreuses vies, tout comme des constructions à l'épreuve de telles catastrophes. Force est de constater que la réduction des risques de catastrophe et la planification préalable ne reçoivent qu'une petite partie de l'aide internationale, alors que ces mesures de prévention ont fait la preuve de leur efficacité et de leur rentabilité.

2 Obstacles et réalisations

Les acteurs locaux, nationaux et internationaux se sont trouvés face à une tâche gigantesque, des situations d'une extrême complexité et des contraintes immenses. Toutes ces difficultés sont expliquées dans les chapitres du rapport consacrés à l'intervention. Dans la région ravagée par le tsunami, la faiblesse des capacités locales et

¹ Tous les rapports sont également disponibles sur le site Web de la Coalition à l'adresse suivante: www.tsunami-evaluation.org, ainsi que sur CD-ROM.

² Cet objectif sera largement traité dans d'autres documents basés sur le présent rapport de synthèse, notamment une version condensée du rapport destinée au public, ainsi qu'une série d'ateliers organisés dans la région dévastée pour valider les conclusions de la Coalition et inciter les autorités locales à prendre en main la suite des opérations.

nationales a constitué un handicap majeur, auquel se sont ajoutés les conflits armés à Sri Lanka et en Indonésie, des politiques et procédures officielles mal avisées, confuses et parfois bureaucratiques; un processus décisionnel politisé et centralisé, y compris pour le ciblage des bénéficiaires; ainsi que la corruption des responsables locaux et la méfiance qu'ils suscitent.

Les hésitations et restrictions des autorités nationales et régionales ont plus ou moins gravement entravé les activités internationales dans tous les pays touchés. C'est par exemple le cas dans les "zones tampon", où la reconstruction d'habitations a été initialement interdite pour être ensuite autorisée, à une certaine distance du rivage. La reconstruction d'abris, la réduction de la pauvreté, la diminution des risques et la restauration des moyens de subsistance sont des entreprises lentes et complexes, dont certains aspects échappent au contrôle (et à la compétence) des organisations humanitaires internationales. Il s'agit notamment des problèmes de droits fonciers et de disponibilité des terres, d'appauvrissement général au niveau des pays et de considérations environnementales.

Certaines contraintes sont également liées aux organisations internationales elles-mêmes. Il s'agit notamment des effectifs et de la qualité du personnel international, des méthodes et outils inappropriés pour la mise en oeuvre des programmes, et de l'absence ou de l'insuffisance de la coordination. La pénurie de financement à long terme, prévisible et sans restriction quant à son utilisation, destiné au développement de capacités internationales appropriées, a constitué un handicap majeur, qui a pénalisé l'intervention post-tsunami dans le sens où les organisations ont bataillé pour monter en puissance. La fragmentation des interventions s'explique en partie par la prolifération des organisations internationales et leur obstination à mettre en oeuvre des programmes distincts. Cette dispersion a limité l'efficacité des évaluations internationales et des activités de redressement. L'intervention a également pâti d'un manque évident de connaissances spécialisées, d'une rotation importante du personnel international, et de l'absence générale de compétences linguistiques appropriées. Les rapports d'évaluation de la Coalition laissent entendre que les règles de sécurité et les procédures de financement des Nations Unies peuvent également avoir empêché un déploiement rapide dans des zones reculées. Des évaluations lentes, redondantes, insuffisamment partagées et imprécises ont limité la capacité des donateurs de respecter les Bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, qui consistent à octroyer des fonds "proportionnellement aux besoins et sur la base d'évaluations des besoins".

En dépit de ces obstacles, l'aide généreuse a procuré aux populations en détresse la sécurité dont elles avaient besoin pour commencer à planifier l'avenir. L'importance du financement a permis d'entreprendre rapidement des activités de reconstruction et d'adopter des pratiques novatrices, comme par exemple une utilisation des subventions en espèces plus vaste que dans

d'autres situations d'urgence. Le fossé entre secours et redressement généralement observé dans les interventions faisant suite aux catastrophes a ainsi pu être évité³. Des activités de redressement ont ainsi vu le jour en l'espace de quelques mois. Dans tous les pays, les enfants ont pu reprendre rapidement le chemin de l'école, tandis que les installations et services de santé ont été partiellement restaurés, voire, dans certains cas, largement améliorés. En Aceh, six mois après le tsunami, environ 500 000 personnes avaient de nouveau un toit sur la tête (même si la plupart logeaient chez des familles d'accueil et environ 70 000 vivaient encore sous des tentes). À Sri Lanka, plus de 80 pour cent des marchés aux poissons, bateaux et équipements de pêche endommagés ont été rapidement remis en état. Le nombre de touristes progressait en Thaïlande et aux Maldives. À Sri Lanka, plus de 70 pour cent des ménages touchés auraient récupéré un revenu stable.

La préparation aux catastrophes naturelles, bien que limitée, a été entreprise par certaines organisations internationales, en particulier à Sri Lanka, aux Maldives et en Thaïlande. Les bonnes pratiques illustrent dans quelle mesure la gestion locale et nationale des programmes d'aide peut être encouragée en faisant preuve de patience, de perspicacité et d'ouverture d'esprit. Ces bonnes pratiques sont notamment l'utilisation judicieuse des subventions en espèces; des mécanismes de doléances et de sondage participatifs; des projets conjoints, le développement des capacités et le détachement de personnel entre les organisations nationales et internationales; le respect des normes de reconstruction nationales; la formation du personnel national des organisations; et l'établissement de comptes rendus détaillés à l'adresse des autorités. Les faiblesses des opérations internationales doivent être considérées à la lumière des principales contraintes et réalisations.

3. Obligation redditionnelle, gestion et redressement

L'intervention ayant fait suite au tsunami a été principalement conduite par les victimes elles-mêmes. Les tout premiers jours (et dans certains cas les premières semaines), la quasi-totalité des actions de sauvetage et d'aide d'urgence ont été entreprises par la population locale, souvent avec le concours d'institutions nationales, parmi lesquelles l'armée. Le rôle des familles d'accueil a été sous-évalué ou souvent ignoré. L'intervention internationale a été plus efficace lorsqu'elle favorisait, aidait et soutenait ces acteurs locaux et lorsqu'elle leur rendait des comptes. Globalement, le personnel de secours international a été plus efficace dans la phase de secours que lors des activités de redressement et de réduction des risques. Des approches plus durables et adaptées au contexte, faisant appel aux

³ A la différence des liens entre redressement et développement, qui n'ont donné à ce jour que de maigres résultats.

capacités locales et nationales, s'avèrent nécessaires.

Dans les pays industrialisés, les interventions faisant suite aux catastrophes naturelles sont gérées (prises en main) par les États et communautés directement touchés. Encourager une appropriation locale et nationale des opérations est un principe clé de l'aide internationale à vocation humanitaire et en faveur du développement⁴. L'aide financière exceptionnelle était propice à une intervention internationale tout aussi exceptionnelle. Or la nécessité, face aux pressions, de dépenser de l'argent rapidement et ostensiblement a compromis une utilisation optimale des capacités locales et nationales. Les études de la Coalition ont révélé que de nombreuses organisations n'appliquaient pas leurs propres principes en matière de respect et de soutien des capacités locales et nationales: lorsque ces capacités étaient reconnues, elles ont souvent été utilisées pour renforcer les opérations des organisations internationales au lieu des interventions locales. "La gestion locale [...] a été amoindrie et certaines capacités locales ont été fragilisées." (Rapport de la Coalition sur les capacités locales et nationales, 2006, p. 9). Bien des efforts et moyens locaux et nationaux ont été marginalisés par un afflux massif d'organisations internationales richement dotées (ainsi que par des centaines d'individus et d'organisations privées), à la tête d'immenses ressources. Le fait de traiter les pays affectés comme des "incapables" a été une erreur fréquente (Étude de la Coalition sur l'évaluation des besoins, 2006).

L'information est mère du pouvoir. L'accès à des informations de qualité permet aux populations victimes d'une catastrophe d'exiger qu'on leur rende des comptes, sur la base de leurs propres attentes et critères. Cela leur permet également de planifier leurs propres activités de redressement. Or les organisations internationales ne se sont pas acquittées d'une mission toute simple, celle d'informer les populations de manière exacte, opportune et exhaustive. Le rapport de la Coalition sur les liens entre secours, reconstruction et développement (2006) indique: "Une combinaison tragique d'arrogance et d'ignorance explique dans quelle mesure la communauté humanitaire [...] a trompé les gens." (p. 83); "La mauvaise circulation de l'information constitue indubitablement la plus grande source de mécontentement, de colère et de frustration chez les populations touchées" (p. 73); "Certaines interventions pourraient en fait compromettre le développement futur [...] Le manque d'information des populations directement concernées sur les projets de reconstruction limite considérablement leur capacité de faire avancer leurs propres projets de secours, de remise en état et de développement." (p. 10).

Parmi les autres faiblesses qui ont été recensées, on peut citer des évaluations rarement coordonnées ou partagées, une aide inappropriée, axée sur l'offre et non sur la demande, des logements mal conçus,

la restauration de moyens de subsistance inadéquats, une mauvaise compréhension du rôle joué par la génération de revenus et de taxes dans le développement, et des options stéréotypées pour les femmes ainsi que les petits agriculteurs et entrepreneurs. Ces défaillances ont favorisé les inégalités, une programmation insensible à la problématique hommes-femmes et aux conflits, les malentendus culturels et le gaspillage. Qui plus est, le système international n'assure par un suivi rigoureux des ressources allouées au titre de l'aide humanitaire. Une certaine méconnaissance chez les médias et le public donateur entretient le mythe selon lequel toutes les sortes d'aide internationale sont nécessaires, sans délai.

Les évaluations thématiques de la Coalition et leurs études auxiliaires ont relevé d'autres problèmes: des autorités, communautés et organisations locales écartées ou induites en erreur; un soutien inapproprié aux familles d'accueil; le déplacement d'un personnel local compétent par un personnel international mal préparé; la prédominance de l'anglais comme langue de travail; le manque de reconnaissance des capacités locales aboutissant à une mise en oeuvre inefficace; l'imposition aux "partenaires" nationaux et locaux de conditions plus strictes que celles acceptées par les organisations internationales; le "débauchage" de personnel chez les entités locales et nationales; et la participation limitée de la population touchée.

La phase de "redressement" dépend davantage du contexte et de la situation géographique que du facteur temps. Cette activité peut également être conduite parallèlement aux initiatives de secours. Le redressement et l'aide à la préparation aux catastrophes font partie intégrante des objectifs des acteurs humanitaires, et sont notamment inscrits dans les principes des Bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire, les normes du Projet Sphère et le c Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer la réussite des opérations de redressement faisant suite au tsunami —une étude de suivi sera menée par la Coalition en 2007 et fournira de plus amples informations sur la progression des efforts de redressement— on dispose de premières indications. Les populations locales ont apprécié ce qui a été accompli ainsi que les bonnes pratiques mises en oeuvre, notamment dans le traitement de la pauvreté passagère ainsi que la transition rapide entre secours et redressement⁵. Mais ces points positifs ne doivent pas faire oublier les faiblesses, parmi lesquelles des approches à trop court terme; la pénurie de compétences au sein des organisations pour mener des activités de redressement; et une méconnaissance du contexte local, y compris des

⁴ Ce principe est exprimé dans divers codes de bonne conduite de l'action humanitaire, y compris les Bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire.

⁵ Il n'existait aucun calendrier préétabli, étant donné que la durée de la phase de secours a varié selon les secteurs et les lieux. Les activités de secours sont restées pertinentes dans certains secteurs, tandis que d'autres sont rapidement passés aux opérations de redressement.

processus de redressement en cours et de la dynamique des conflits armés à Sri Lanka et en Indonésie. La reconstruction des communautés et des moyens de subsistance s'avère plus complexe et plus longue que la construction de maisons ou la distribution de produits. L'accent mis sur la distribution d'actifs, en particulier de bateaux, a dénoté une mauvaise compréhension des communautés et de leur besoin de développer des moyens de subsistance diversifiés et durables.

Les populations ont fréquemment regretté que les ONG traitent uniquement avec les responsables des villages, en excluant les personnes démunies. Au mieux, l'intervention internationale a rétabli le "statu quo". Au pire, elle a privilégié les mieux lotis, comme les pêcheurs qui possédaient des bateaux, tout en marginalisant ceux qui possédaient peu d'actifs, en particulier les femmes et les plus défavorisés.

L'impact de la présence internationale sur la paix et la gouvernance en Aceh a été positif, même s'il n'était pas explicitement prévu, ni proportionnel à l'ampleur des dons. Cela n'a pas été le cas à Sri Lanka.

En dépit des progrès réalisés dans les systèmes d'alerte rapide, l'intervention faisant suite au tsunami a rarement amélioré la préparation locale aux catastrophes, ni réduit significativement la vulnérabilité à long terme. La question de savoir comment les populations conceptualisent et réagissent au risque en organisant leurs activités de redressement n'a pas été correctement traitée. Le passage des secours aux activités de redressement est une période transitoire pendant laquelle les populations touchées peuvent prendre la direction des opérations. La communauté internationale a été lente à opérer ce transfert de compétences. Il serait raisonnable de se demander "Qui étaient les premiers concernés dans cette urgence?"

4 Financement

L'importance des fonds recueillis à l'issue de cette catastrophe est une première dans l'histoire: 13,5 milliards de dollars É.-U. ont été très rapidement donnés ou promis pour l'aide d'urgence et la reconstruction, dont plus de 5,5 milliards émanant de particuliers dans les pays développés. Les dons privés⁶ ont battu de nombreux records. Les gouvernements ont octroyé des fonds avec souplesse et rapidité. À la différence d'autres crises, les promesses et les engagements ont été dûment annoncés et les dons officiels réalisés dans les meilleurs délais. Dans certains cas, des fonds ont été réaffectés à d'autres causes en raison de l'abondance des ressources. Les vérifications et évaluations ont été souvent mandatées très tôt par les organismes chargés de l'exécution.

⁶ Le terme recouvre à la fois le grand public et les entités privées telles que les entreprises, les congrégations religieuses ou les associations, à l'exclusion des donateurs institutionnels. La majeure partie des dons provenait des particuliers.

La majeure partie des fonds privés est allée à une douzaine de protagonistes. Les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont souvent recueilli davantage de fonds que les services des donateurs ou les organisations multilatérales. Les contraintes budgétaires normalement associées à l'action humanitaire n'existaient pas. Les responsabilités liées aux bonnes pratiques des donateurs n'étaient donc pas limitées aux donateurs officiels. Rares sont les organisations internationales à avoir tenté d'interrompre la collecte de fonds une fois les limites dépassées. Le rapport de la Coalition sur l'évaluation des besoins (2006, p. 17) résume comme suit l'impact de l'abondance des fonds sur les organismes chargés de la mise en oeuvre:

"L'abondance de fonds a non seulement dépassé la capacité d'absorption d'une industrie humanitaire débordée en la privant de l'argument habituellement avancé pour expliquer les défaillances systémiques inhérentes, mais a également abouti à la prolifération de nouveaux acteurs dépourvus d'expérience suffisante (et par conséquent de compétence), tout en incitant des acteurs existants à exercer des activités sortant de leur domaine de compétence. Enfin, la surabondance relative des fonds a découragé l'évaluation, la coordination et l'application des résultats des rares évaluations collectives."

Les gouvernements et les organisations internationales ne se sont pas assurés que le financement était basé sur les besoins. Les réactions des donateurs officiels ont mis en évidence des déséquilibres, des motivations étrangères aux besoins (y compris la volonté de soutenir les ONG ayant leur siège dans le pays du donateur, sans se soucier de savoir si elles présentaient des avantages par rapport à d'autres), une mauvaise traçabilité de "l'utilisateur final" et un suivi inadéquat. "L'affectation et la programmation, en particulier au cours des premières semaines et des premiers mois de 2005, étaient motivées par des considérations politiques et financières, et non par l'évaluation des besoins." (Rapport de la Coalition sur le financement de l'intervention, 2006, p. 38). Les évaluations entreprises ont été lentes, redondantes, imprécises et insuffisamment partagées. Certains des principaux donateurs ont court-circuité les mécanismes des Nations Unies, parmi lesquels l'équipe pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, en procédant à leurs propres évaluations. Les fonds ont été équitablement répartis entre secours et redressement sans tenir compte de la réalité, les besoins de redressement étant de loin les plus importants⁷.

La plupart des dons privés semblent avoir été motivés par les informations diffusées dans les médias. Les dons officiels n'ont pas été non plus basés sur le calcul systématique de l'efficacité et de l'efficacité relatives des organisations et de leurs

⁷ Force est de constater néanmoins que certains donateurs ont fortement privilégié le redressement ou la reconstruction au détriment des opérations d'aide d'urgence.

programmes. Le nombre limité d'organisations capables d'absorber une telle abondance de fonds a été une source de difficultés, tout comme l'absence de définitions et de normes pour rendre compte des financements. Ces problèmes ont été exacerbés par les différents niveaux de contrats existant entre les organisations locales, nationales et internationales: les normes d'établissement des rapports financiers parmi les organisations des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG internationales exposent le système humanitaire à la critique (Rapport de la Coalition sur le financement de l'intervention, 2006, p. 36).

Les populations affectées ont également manqué d'informations financières dans leur propre langue. En outre, chaque donateur a utilisé ses propres formats de propositions et de rapports, ce qui a augmenté le coût des comptes rendus aux donateurs, compliqué le suivi et n'a guère apporté de valeur ajoutée. Les bases de données de financement, telles que la Development Assistance Database (DAD) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ont été les bienvenues, sans toutefois s'avérer suffisantes. Même si les fonds affectés au tsunami n'ont peut-être pas réduit le financement d'autres urgences, ce financement aurait été accru si une plus grande partie de ces fonds avait été réaffectée. Le montant total des fonds récoltés représente plus de 7100 dollars É.-U. par victime, et contraste fortement avec la modique somme de 3 dollars dépensée pour chaque victime des inondations au Bangladesh en 2004. Le système international actuel alloue des ressources variables, sans rapport avec les véritables besoins au niveau mondial.

Ainsi, le Programme alimentaire mondial (PAM) se voit contraint de diminuer de moitié les rations alimentaires au Soudan alors que la malnutrition augmente, tandis que les donateurs financent généreusement les programmes en Iraq ou en Afghanistan. Ce manque de respect des principes fondamentaux du financement, presque trois ans après l'adoption des Bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire, est frappant. Il faut instaurer d'urgence un suivi externe ainsi qu'un contrôle de l'obligation redditionnelle et de l'utilisation optimale des dons. L'autoréglementation ne fonctionne manifestement pas.

5 Capacité et qualité du secours international

La qualité et la capacité du système de secours international sont inadaptées face à l'ampleur et à la fréquence des urgences modernes. Il convient d'investir davantage et de manière plus cohérente dans le personnel, la coordination, l'évaluation et le contrôle qualité, y compris l'homologation/l'accréditation des organisations.

La capacité du système d'intervention international de répondre à un soudain accroissement de la demande (la "capacité de montée en puissance") est très limitée. L'absence de plans de carrière favorise en général une rotation élevée et le

recrutement de personnel inexpérimenté. Malgré des initiatives entreprises par le secteur humanitaire pour résoudre certains de ces problèmes, le nombre de personnes correctement formées est limité, d'autant plus si elles sont originaires des pays en développement. L'intervention faisant suite au tsunami a mis en lumière d'importantes faiblesses dans les domaines des profils des employés des organisations internationales, et de la qualité et de la fidélisation du personnel. Le "débauchage" de personnel dans les organisations locales et nationales a parfois des résultats mitigés: il amoindrit les contributions de ces organisations locales au redressement, en renforçant peut-être la capacité des organisations internationales et en développant les compétences des individus "débauchés". Or la capacité internationale est plus efficace lorsqu'elle est combinée à la capacité locale: "La collaboration des acteurs internationaux avec les ressources locales a été plus efficace lorsqu'elle s'appuyait sur des partenariats durables avec les acteurs locaux, existant avant la catastrophe." (Rapport de la Coalition sur les capacités locales et nationales, 2006, p. 35).

La nomination d'un Envoyé spécial éminent des Nations Unies pour l'après-tsunami a été perçue comme une mesure positive. La coordination (à la fois entre les Nations Unies et les acteurs internationaux et à l'intérieur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) a également notablement progressé fin 2005. Néanmoins, les rapports de la Coalition citent de nombreux exemples de mauvaise coordination. Trois problèmes méritent d'être signalés: la prolifération des organisations a rendu la coordination plus onéreuse et moins efficace; l'abondance des dons (en particulier des dons privés) a réduit le besoin de coordination des organisations; et la nécessité d'obtenir des résultats rapides, tangibles et propres à chaque organisation a attisé la concurrence, chacun cherchant à se distinguer par un maximum de visibilité, de "bénéficiaires" et de projets. L'absence de mécanismes convenus pour la représentation sur le terrain des ONG (richement dotées) et le manque d'aptitude à coordonner chez certains dirigeants ont compliqué l'effort de coordination. Ce problème a été amplifié par le manque de clarté entre la coordination au niveau opérationnel (qui fait quoi) et la coordination au niveau politique (notamment l'action de sensibilisation conjointe).

L'armée a joué un rôle de premier plan dans l'intervention faisant suite au tsunami. Elle continuera probablement à assumer ce rôle, en dépit de son coût élevé. Cependant, la planification et la formation conjointes entre l'armée et les acteurs humanitaires traditionnels restent modestes, tout comme leur coordination sur le terrain.

La profusion des organisations s'est accompagnée d'une profusion d'évaluations. La plupart ont été conduites par les organisations pour leurs propres besoins et n'ont pas influencé les preneurs de décisions collectives. Les informations diffusées dans les médias ont exercé une forte influence sur la politique des donateurs, prenant ainsi la place des évaluations formelles. Presque toutes les évaluations internationales reposaient sur des

données collectées auprès de sources nationales et locales. Une meilleure préparation nationale et locale aurait fait une grande différence. Une évaluation conjointe unique faisant autorité, impliquant au moins les Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autorités, a fait cruellement défaut.

Les organisations humanitaires ont beaucoup à apprendre de l'approche réussie adoptée par les institutions financières internationales: coopération opportune entre tous les partenaires (surtout les gouvernements nationaux), savoir-faire et visibilité, et utilisation d'équipes d'analystes pour rapprocher et compiler les diverses sources d'informations. (Rapport de la Coalition sur l'évaluation des besoins, 2006, p. 12)

La qualité et la capacité sont étroitement liées. Toutes les grandes interventions de secours ont vu leur qualité mise en question. Plusieurs initiatives de qualité ont vu le jour durant la dernière décennie, principalement en réponse à l'évaluation conduite au Rwanda au milieu des années 90. Malgré d'importantes mesures, l'absence de mécanismes d'assurance qualité signifie la réapparition des mêmes problèmes dans les interventions d'urgence (les interventions au Rwanda, au Kosovo ou après l'ouragan Mitch par exemple). Il existe un consensus général sur le nombre beaucoup trop élevé d'organisations de tous types présentes en Indonésie et à Sri Lanka, qu'il s'agisse d'ONG, d'organisations bilatérales ou multilatérales ou d'organismes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Des acteurs dont la principale motivation institutionnelle n'est pas de nature humanitaire étaient également présents en grand nombre, tout comme les entreprises militaires et commerciales. Ce phénomène s'explique notamment par la facilité de participation d'acteurs inexpérimentés et inexpérimentés à des opérations humanitaires.

La récurrence de nombreux problèmes rencontrés lors de l'intervention au Rwanda, ainsi que lors d'autres interventions d'urgence, et l'incapacité des organisations à tenir leurs engagements formels, notamment envers le Projet Sphère ou les Bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire, laissent à penser que les diverses initiatives ayant fait leurs preuves n'ont pas un impact suffisant. La qualité des produits ou services d'une société est déterminée par ses clients. Ce même modèle de contrôle qualité n'existe pas dans le secteur de l'aide humanitaire. Le premier facteur de qualité devrait être le compte rendu des réalisations d'une organisation au public donateur. L'information du public est cependant souvent limitée aux documents produits par les départements de la communication des organisations ou les médias, qui se fient aux sources d'informations des organisations ou se concentrent sur un sujet unique, au lieu de

présenter une analyse exhaustive de la situation. Cette absence de transmission des informations entre les populations touchées et le public donateur à propos de la valeur des interventions n'incite guère le secteur humanitaire à s'améliorer.

Si ce secteur avait subi une pression externe en faveur d'un changement, de nombreux problèmes ne seraient pas restés aussi longtemps sans solution. L'impact limité des initiatives de qualité existantes ne laisse pas présager d'amélioration majeure de la qualité des interventions humanitaires. Il faut un système réglementaire qui oblige les organisations à placer les populations concernées au centre des mesures d'efficacité et à fournir des informations détaillées et précises au public donateur et aux contribuables concernant les résultats de l'aide et la façon dont cette aide est perçue par les populations locales.

6 Principales recommandations

Quatre grandes recommandations se dégagent du rapport de synthèse. A l'instar des rapports de la Coalition, elles sont principalement destinées aux acteurs internationaux. Le chapitre 5 du Rapport de synthèse présente ces recommandations plus en détail, en expliquant leur raison d'être et en analysant leurs implications. L'annexe E présente une liste de mesures en faveur de la mise en oeuvre de ces recommandations, réparties entre les différents acteurs internationaux. Ces recommandations sont les suivantes:

- 1 La communauté humanitaire internationale doit réorienter ses activités : au-delà de la fourniture d'une aide humanitaire, elle doit soutenir et faire avancer les priorités des communautés en matière de secours et de redressement.
- 2 Tous les acteurs doivent s'efforcer d'accroître leurs capacités d'intervention face aux catastrophes et de renforcer la collaboration et la concertation entre eux-mêmes et d'autres acteurs du système d'intervention international, y compris ceux situés dans les pays touchés.
- 3 Le système de secours international doit mettre en place un système d'accréditation et d'homologation afin d'identifier les organisations faisant preuve d'un grand professionnalisme dans un secteur particulier.
- 4 Tous les acteurs doivent rendre le système de financement actuel impartial, plus efficace, plus souple, plus transparent et davantage conforme aux principes des Bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire.