

## Le financement de l'intervention à la suite du tsunami

### Synthèse

Ce rapport de synthèse<sup>1</sup> concerne l'évaluation du financement, par la communauté internationale, de l'intervention humanitaire à la suite du tsunami en décembre 2004. Il s'agit de l'une des cinq évaluations thématiques commandées par la Coalition d'évaluation du tsunami (CET), dont la création visait à promouvoir une approche globale de l'évaluation de l'intervention de l'ensemble du secteur humanitaire à la suite du tsunami, ainsi qu'à en tirer un maximum d'enseignements.

Ce rapport synthétise 30 rapports d'évaluation portant sur les donateurs bilatéraux, les agences de l'ONU, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non-gouvernementales (ONG), les fonds contribués par le public, les actions locales dans les pays touchés par le tsunami. Il cherche avant tout à donner un aperçu du financement de l'intervention par les différents acteurs et à déterminer l'opportunité de l'affectation des fonds. Ce rapport concerne exclusivement le financement – et non pas la mise en œuvre – de l'intervention à la suite du tsunami.

### [h2] Principaux constats

La réaction financière internationale a comporté les éléments clefs suivants :

- il s'agissait de la plus grande intervention internationale à la suite d'une catastrophe naturelle
- elle a représenté la plus grande intervention privée, pas la plus grande intervention officielle
- elle a vu la participation du plus grand nombre de donateurs (étatiques et privés)
- le plus grand nombre d'organisations opérationnelles y a participé
- elle a comporté la quantité la plus importante d'aide par personne touchée
- il s'agissait de la réaction financière la plus rapide à la suite d'une catastrophe
- les contributions annoncées par les gouvernements ont été débloquées jusqu'ici
- les dons se sont concentrés sur un nombre réduit d'organisations
- les organisations non-gouvernementales ont joué un rôle beaucoup plus important
- une proportion sans précédent des fonds collectés dans le cadre de l'appel onusien n'avait pas d'affectation spéciale
- les données financières sont incertaines et peu cohérentes
- toutes les interventions locales, nationales et privées n'ont pas été comptées

Deux constats sont d'une importance particulière. Premièrement, l'envergure et la rapidité de la réaction du public ont été sans précédent. Cela a contribué, à son tour, à faire de cette intervention humanitaire internationale la plus généreuse et la plus rapidement financée de tous les temps. Les sources internationales ont promis ou donné 14 milliards de dollars pour le secours d'urgence et la reconstruction. Les volumes d'aide par personne touchée sont sans commune mesure avec les catastrophes précédentes. Les promesses et les dons internationaux ont été au moins suffisants, ce qui n'est pas le cas habituellement, à la fois pour le secours d'urgence et pour la reconstruction. Le déblocage des fonds a eu lieu au moment opportun et le niveau de

---

<sup>1</sup> A ne pas confondre avec le Rapport de synthèse global – *A qui l'urgence ?* – de la CET, qui rassemble les enseignements tirés de l'ensemble des cinq études thématiques menées par la CET et des différentes études secondaires.

## Le financement de l'intervention à la suite du tsunami

souplesse (absence d'affectation spéciale) a été plus élevée que d'habitude. Pour la plupart, les contributions annoncées par les donateurs ont été confirmées et une proportion importante a été versée. Le comité d'aide au développement (CAD) de l'ONU assure pour la première fois le suivi des contributions annoncées par les donateurs, annonces qui se traduisent apparemment en engagements fermes et en versements de fonds. Il ne faut pas oublier cette appréciation globalement très positive de l'intervention financière internationale – qui permet de replacer les quelques éléments négatifs dans leur contexte.

Du côté négatif, il est évident que ce n'est pas le diagnostic des besoins mais l'ampleur de l'intérêt public et médiatique et la disponibilité d'un financement sans précédent qui ont motivé les affectations de fonds et la programmation, notamment pendant les premières semaines et les premiers mois de 2005. Il n'y a pas eu de système décisionnel réellement fondé sur des principes humanitaires. C'est la disponibilité de fonds - ou bien l'opportunisme contextuel - qui, à la place des besoins, a été le moteur d'une grande partie des actions sur le terrain. Cette intervention opportuniste, axée sur le financement disponible, a eu pour conséquence : une certaine concurrence, une mauvaise coordination et des gaspillages ; une intervention dépassant parfois les capacités des organisations et des structures locales ; une intervention très inéquitable par rapport à d'autres situations d'urgence. On peut dire de l'intervention à la suite du tsunami qu'elle a été efficace, mais on peut beaucoup plus difficilement affirmer qu'elle a été impartiale ou efficiente.

Le deuxième constat de grande importance est que la réaction financière du grand public a représenté l'élément essentiel. Cette évaluation a constaté que la réaction financière face au tsunami, ainsi que la réaction médiatique et privée qu'elle a suscitée, a été exceptionnelle sur le plan à la fois quantitatif et qualitatif : le grand public a contribué 40 pour cent (\$5,5 milliards) des ressources internationales. Le chiffre habituel tourne autour de 15 pour cent. C'est grâce à la réaction des particuliers que le financement international (associé à des ressources locales considérables) a suffi, pour une fois, à couvrir convenablement les actions à la fois d'urgence et de reconstruction. Et c'est la réaction des particuliers qui a fait des ONG et du mouvement de la Croix-Rouge des acteurs aussi importants (et nombreux). Aussi grande soit-elle, l'intervention officielle n'est pas la plus grande intervention officielle jamais connue en cas de catastrophe.

[h2] Les enseignements tirés

Cette évaluation souligne quatre domaines d'intérêt.

[3]1. La réaction financière à la suite du tsunami a mis en lumière les forces et faiblesses du système international actuel de financement des situations d'urgence humanitaire.

- Il importe que les organisations humanitaires comprennent qu'un engagement en faveur de l'impartialité ne concorde pas toujours avec les appels sans limitation de durée et pourrait nécessiter la réaffectation de fonds déjà collectés. L'utilisation souple des fonds – suivant le principe de l'impartialité – doit être privilégiée lors des appels futurs, pour permettre aux donateurs privés et gouvernementaux de préciser (en cochant une case dans le cas des donateurs privés) que leur don peut

## Le financement de l'intervention à la suite du tsunami

être utilisé, une fois que l'objectif de l'appel aura été atteint ou les besoins identifiés auront été satisfaits, dans le cadre d'autres situations d'urgence humanitaire.

- La communauté internationale doit décider si elle est prête à mettre en application les principes des bonnes pratiques des donateurs humanitaires (GHD) en s'engageant à fournir à toutes les populations touchées par les catastrophes un certain minimum d'assistance humanitaire et, dans ce cas-là, si le système actuel basé sur des appels est en mesure de recueillir les ressources nécessaires. L'expérience du tsunami vient soutenir l'argument en faveur d'un plus grand fonds d'urgence multilatéral (tel que la Fonds central d'intervention d'urgence<sup>2</sup>) et d'une dépendance réduite vis-à-vis des appels. Cependant, un tel fonds aura besoin de critères explicites et d'un processus transparent d'affectation de ressources en fonction des besoins et d'une évaluation des capacités.
- Tant que la communauté internationale n'aura pas accepté la nécessité de mesurer l'efficacité et l'efficacité relatives des différents intervenants et d'affecter les fonds en fonction des résultats, la performance du secteur ne risque pas de s'améliorer rapidement.
- Il y a lieu de préciser le rôle d'OCHA et/ou des coordonnateurs humanitaires dans l'emploi des fonds sans affectation spéciale et de leur accorder un soutien institutionnel pour que l'intervention soit plus stratégique et axée sur les priorités réelles. Les critères d'affectation doivent donc être transparents, l'obligation de rendre compte doit être explicitée et des systèmes doivent être mis en place pour débloquer les fonds. Les mécanismes de financement commun développés pour les actions humanitaires prioritaires au Soudan et en RDC pourraient servir d'exemple.
- Les appels lancés par l'ONU et autres organisations doivent être axés sur les besoins réels, compte tenu des besoins que les acteurs locaux et nationaux sont ou ont été en mesure de couvrir.
- L'expérience du tsunami plaide en faveur de l'établissement d'un mécanisme mondial tel que le nouveau mécanisme CERF élargi, basé sur des subventions, qui puisse servir de fonds mondial d'intervention humanitaire<sup>3</sup>. Les fonds doivent être débloqués avant la réalisation du diagnostic officiel des besoins. Les premières contributions annoncées doivent être suffisamment souples pour s'aligner sur les priorités identifiées sans donner l'impression que les donateurs reviennent sur leurs promesses.

[h3]2. Les ONG et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se retrouvent – du fait de l'ampleur du financement privé qu'ils ont reçu et du rôle plus important qu'ils ont été appelés à jouer – face à des responsabilités accrues et des défis nouveaux.

Jusqu'ici, les ONG prévoient la collecte de fonds conjointe dans quelques pays donateurs seulement, dont le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ces initiatives de collecte de fonds conjointe doivent être accompagnées de davantage d'actions conjointes dans

---

<sup>2</sup> Le fonds central d'intervention d'urgence (CERF), nouveau fonds de réserve géré par l'ONU, est destiné à assurer une assistance humanitaire plus opportune et fiable aux victimes des catastrophes naturelles et des conflits armés. Si l'idée est bonne, elle est difficile à mettre en pratique, notamment dans des situations d'urgence de longue durée et sous-financées comme le conflit au Darfour.

<sup>3</sup> Le nouveau CERF de 500 millions de dollars était déjà à 50 pour cent financé dès le mois de mars 2006.

## Le financement de l'intervention à la suite du tsunami

les situations d'urgence où de nombreuses ONG interviennent et, plus immédiatement, d'un engagement plus ferme en faveur d'une mise en œuvre coordonnée sous la direction des instances nationales.

[h3]3. L'amélioration du respect de l'obligation de rendre compte et de la transparence s'impose, notamment en ce qui concerne le suivi et les rapports financiers.

- Tous les intervenants doivent avoir pour principe de mettre les versions intégrales des évaluations de programme à la disposition du public.
- L'ensemble du secteur a intérêt à arrêter et utiliser des définitions comptables communes et cohérentes. Les initiatives existantes (le travail du fonds de dépôt irakien sur la définition des déboursements, la documentation par le CAD tant des contributions annoncées que des promesses, ...), source d'une plus grande transparence/cohérence dans ce domaine, méritent d'être mises en œuvre dans d'autres situations.
- Il convient d'établir un système d'accréditation pour la comptabilité et les rapports financiers, qui prévoit des formats et des définitions standard et assure la conformité aux directives FTS et CAD en matière de préparation de rapports. Par la suite, les donateurs ne devraient financer que des organisations (ONU, ONG et mouvement de la Croix-Rouge) accréditées, ce qui encouragerait le public à faire pareil.
- Il est urgent de comprendre la manière dont le dollar du donateur humanitaire parvient au bénéficiaire, en documentant chaque étape, les coûts de transaction et les valeurs ajoutées. Une étude pilote d'un échantillon de programmes exécutés par différents types d'organisations (ONU, organisations bilatérales, ONG et mouvement de la Croix-Rouge) est à conseiller.

[h3]4. La valeur des ressources et du capital locaux doit être reconnue

- Il importe de développer des systèmes pour que les interventions locales soient documentées et intégrées dans les rapports réguliers, ce qui permettrait de les comparer aux interventions humanitaires internationales. Le rôle des envois de fonds, par les personnes travaillant à l'étranger, pour soutenir les interventions locales mérite d'être mieux connu, tandis que les plans existants visant à faciliter les flux de fonds pour les projets de développement doivent être adaptés afin de tenir compte des besoins d'aide humanitaire.
- L'hypothèse selon laquelle chaque organisation doit mettre en œuvre son propre programme, surtout pendant la phase de reconstruction, est à contester, ce que les donateurs bilatéraux ont l'air de comprendre mieux que d'autres. Il convient de compter davantage sur les consortiums ONG et la mise en commun de fonds par le biais des gouvernements nationaux.
- La coordination, par le biais des institutions existantes, de l'emploi des dons et des prêts d'argent accordés pourrait permettre de financer les actions de relèvement et de reconstruction d'une manière plus efficace et rentable que la mise en œuvre directe par les organisations internationales et nationales. Cette possibilité mérite d'être étudiée.