

Synthèse

Introduction

L'évaluation de la coordination des acteurs humanitaires dans le cadre de l'intervention à la suite du tsunami de décembre 2004 présente l'occasion de réfléchir au comportement et à la performance du système d'intervention internationale dans une situation où, pour une fois, les ressources financières n'ont pas fait défaut. L'examen des interventions humanitaires (HRR) et l'initiative de bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire (GHD), récemment lancés, constituent la toile de fond et le cadre de référence de l'analyse.

Cette évaluation porte sur trois pays – Indonésie, Sri Lanka, Maldives – avec quelques observations supplémentaires en provenance de la Thaïlande. Une équipe de base de quatre personnes, plus un consultant national (Sri Lanka), a visité chaque pays en septembre/novembre 2005. Compte tenu des ateliers organisés pour les parties prenantes et des entretiens menés au siège des différentes organisations, plus de 350 personnes ont été consultées. L'équipe d'évaluation CET associée, qui se penche sur les capacités locales et nationales, a intégré des questions sur la coordination dans son sondage des populations touchées, dont les conclusions sont prises en compte ici.

Cette évaluation porte sur l'efficacité, l'efficacité, la cohérence et la pertinence des modalités de coordination au sein du système humanitaire international, ainsi que sur les interactions avec les gouvernements nationaux et les acteurs non gouvernementaux. L'analyse, qui s'inspire d'une définition provisoire de la coordination et de ses systèmes et outils, s'articule autour de huit thèmes :

1. La direction et la gestion des organismes représentatifs
2. La négociation et le maintien d'un cadre d'action pratique avec les autorités politiques du pays d'accueil
3. La promotion d'une division fonctionnelle du travail (y compris entre civils et militaires)
4. La planification stratégique
5. La mobilisation de ressources pour la programmation intégrée
6. La collecte de données et la gestion de l'information
7. L'obligation de rendre compte (y compris aux populations bénéficiaires)
8. Le plaidoyer conjoint

En dépit du fait que l'intervention est devenue une immense entreprise internationale, ses caractéristiques ont été déterminées plutôt par les spécificités des différents pays touchés. De l'avis général, le tsunami a donné un coup de fouet au processus de paix en Indonésie. Malheureusement, cette occasion ne s'est pas présentée au Sri Lanka où, malgré les premières promesses de collaboration entre les factions en guerre – et

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

l'équité proposée des distributions dans le cadre de l'initiative P-TOMS¹ – le conflit se poursuit.

La coordination aux Maldives a été facilitée par le nombre relativement faible d'intervenants et la proximité étroite de leurs bureaux ; par contraste, l'Indonésie et le Sri Lanka ont souffert de la fragmentation des interventions provoquée par la dispersion géographique et par l'établissement de centaines d'organisations dans les premiers mois après la catastrophe.

Direction et représentation

L'événement étant d'aussi grande envergure, le coordinateur spécial de l'ONU et (peu après) l'envoyé spécial de l'ONU ont joué un rôle indispensable de catalyseurs, de défenseurs et de points de convergence permettant de rassembler sous le même toit les gouvernements touchés et la communauté humanitaire. Cependant, cette évaluation a constaté la nécessité d'une plus grande cohérence sur le plan des responsabilités d'établissement de rapports et de prise de décisions aux différents niveaux de coordination, afin d'éviter non seulement une micro-gestion prenant beaucoup de temps mais aussi des demandes lourdes d'information à transmettre à New York et à Genève – aspect fréquemment évoqué pendant l'évaluation, notamment par les agents onusiens sur le terrain.

Compte tenu des discussions actuellement en cours dans le cadre du HRR, l'intervention à la suite du tsunami a mis en lumière, une fois de plus, la nécessité d'une structure de coordination plus prévisible et centralisée au niveau du terrain sous l'égide du comité permanent inter-organisations (IASC). L'évaluation a constaté que IASC, malgré le reflet utile de son image au niveau du terrain, n'a pas su suffisamment reproduire la grande diversité des ONG, y compris les ONG nationales, ni parler en leur nom. Les groupes de coordination du IASC au niveau international n'ont pas de bureaux opérationnels sur le terrain – s'ils sont représentés, c'est grâce à la sélection ponctuelle d'une organisation membre. Les coordinateurs de haut rang se sont plaints à de nombreuses reprises de l'absence de consensus parmi les ONGI sur les questions importantes en discussion, essentiellement parce que certains membres de la communauté ONG n'étaient pas d'accord sur qui avait le droit de parler en leur nom.

Au début de la situation d'urgence, il n'y avait pas de service commun d'évaluation conjointe. Dans tous les pays, l'importance relative accordée aux rôles d'évaluation et de coordination de UNDAC, par exemple, aurait dû être explicitée. Immédiatement après le tsunami, la création d'un bureau central d'information et d'une plate-forme collective pour la coordination intersectorielle était sans doute plus importante que l'évaluation en tant que telle.

L'évaluation a constaté l'insuffisance des efforts pour diffuser l'information et expliquer la finalité des services communs onusiens disponibles, leurs liens avec les capacités existantes et leurs possibilités de satisfaire aux exigences des intervenants.

¹ « Structure de gestion opérationnelle post tsunami », un accord bilatéral sur le partage de l'aide à la suite du tsunami, signé le 24 juin 2005 par les LTTE mais non mis en œuvre à cause de l'opposition politique.

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

A titre d'exemple, les partenaires opérationnels auraient pu tirer profit d'accords collectifs sur l'approvisionnement, l'embauche de personnel et les frais de location, en plus des services déjà disponibles.

L'évaluation a noté une insatisfaction largement répandue quant à la qualité des réunions de coordination, notamment au cours des six premiers mois d'intervention. Les rôles, responsabilités et pouvoir décisionnel des participants étaient rarement explicités, d'où un mélange parfois improductif d'échange d'information et de prise de décisions pendant les réunions, dont le suivi et l'évaluation n'ont pas souvent été assurés. L'importance des coûts d'opportunité, notamment pour les organisations plus petites, l'a emporté sur les avantages de l'assistance aux réunions, d'autant plus que les thèmes et les décisions ont été répétés plusieurs fois.

Un afflux constant de visiteurs a rendu la vie dure aux autorités locales, aux forces militaires et au personnel des organisations humanitaires. L'arrivée annoncée de visiteurs importants a préoccupé les cadres et les agents logistiques pendant deux semaines dans certains cas, tandis que les programmes logistiques ont dû être remaniés pour arranger les visiteurs. Cette évaluation considère que le maintien de systèmes communs d'établissement de rapports et la réalisation de missions conjointes permettraient de résoudre en grande partie ce problème urgent. Cependant, le principal défi concerne la qualité, le taux de renouvellement rapide et, au niveau communal surtout, les ressources insuffisantes et le rang inadapté du personnel, qui ont ébranlé la confiance.

Les autorités politiques d'accueil

L'action humanitaire a été facilitée par la présence de gouvernements nationaux forts, dotés d'institutions nationales bien développées et de cadres juridiques en état de fonctionnement. Cependant, la robustesse d'un gouvernement central fort n'a pas suffi à compenser les mécanismes de coordination mal développés des instances locales. L'évaluation a constaté que, dans l'ensemble des pays, l'aptitude du gouvernement à assurer une coordination efficace a été restreinte du fait des insuffisances de sa propre capacité et de son accès à l'information. La fermeture prématurée des structures de coordination ponctuelles (comme le CNO au Sri Lanka) pendant la phase d'urgence et la reprise de leurs responsabilités habituelles par les ministères de tutelle ont amoindri l'efficacité de la coordination. Toutefois, en Indonésie, la BRR (agence de réhabilitation et de reconstruction d'Aceh et de Nias) s'est avérée très performante.

La capacité opérationnelle optimale de l'ONU et des ONGI a été atteinte juste au moment où les entités gouvernementales avaient le plus besoin d'un transfert de compétences et d'un renforcement de capacités pour coordonner les actions de relèvement, mais il n'y a eu aucune corrélation entre le nombre d'agents sur le terrain et les initiatives à cet égard.

Compte tenu du financement ponctuel de postes de courte durée, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations-unies (OCHA) a été gêné dans ses efforts pour assurer la concordance et la cohérence des interventions de tous les partenaires internationaux et des gouvernements aux niveaux communal et infra-communal. Au Sri Lanka, ses possibilités de jouer ce rôle clef ont été réduites du fait de l'absence de soutien de la part de l'équipe de pays de l'ONU dans la capitale (un

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

changement a eu lieu par la suite). Par ailleurs, le déploiement (tardif) de personnel subalterne et la faiblesse des ressources locales n'ont pas arrangé les choses.

Une division fonctionnelle du travail

Cette évaluation a constaté que le renouvellement fréquent des principaux coordonnateurs onusiens a entamé la continuité et la confiance indispensables à l'efficacité de la direction et la coordination. Par ailleurs, la qualité des personnes nommées a varié considérablement, témoignant de la nécessité d'une meilleure formation où l'accent serait mis sur les capacités de vulgarisation, militant ainsi contre la tendance à centrer la coordination sur l'ONU.

Les personnes enquêtées n'ont pas été nombreuses à douter de la nécessité d'un encadrement stratégique par les hauts fonctionnaires de l'ONU ou du rôle de représentation que cela suppose. Cependant, face à l'appropriation croissante du processus de relèvement provincial et national par le gouvernement, ce n'est pas la mise en œuvre directe des projets mais la planification stratégique, la politique générale et la coordination qui auraient dû constituer l'avantage comparatif de l'ONU.

Certaines ONGI clefs ont exprimé leur déception face aux méthodes et pratiques inflexibles qui ont résulté du rôle de chef de file sectoriel joué par l'ONU. Compte tenu de l'avantage comparatif évident de certaines ONG, il n'y a aucune raison fondamentale pour que la coordination sectorielle soit la responsabilité de l'ONU.

L'afflux des ONGI suite à la catastrophe a encombré l'espace humanitaire. Ayant des fonds plus que suffisants à dépenser, certaines ONGI ont préféré garder l'information comme point d'accès exclusif à une population cible et utiliser les réunions de coordination comme moyen d'annoncer cette exclusivité. Par ailleurs, elles ont été nombreuses à élargir leur mandat au-delà des domaines de compétence traditionnels et à faire des promesses qu'il a fallu désavouer quelques mois plus tard.

L'augmentation soudaine de la présence internationale du Mouvement de la Croix-Rouge dans chaque pays a soulevé des problèmes de coordination imprévus. Les sociétés nationales de passage ont souvent apporté des dons de biens et services en fonction de leurs propres idées des besoins, oubliant de demander conseil à la société depuis longtemps établie dans le pays d'accueil. Cependant, cela ne diminue en rien le rôle essentiel joué par les membres du Mouvement dans les actions de secours et de relèvement dans l'ensemble des pays. Les problèmes de coordination ont été en partie résolus grâce au cadre de coordination élaboré par le Mouvement à partir de janvier/février et mis en œuvre en mars 2005.

De nombreux rapports ont été présentés « verticalement » aux donateurs ou aux sièges aux dépens d'une coordination « latérale » permettant une utilisation efficace des ressources et une planification stratégique conjointe infra et intersectorielle.

Les rapports de situation ont comporté pas mal de répétitions et de recoupements. De nombreux intervenants déclarent avoir subi des pressions, exercées par les médias et par leurs donateurs, en faveur de livraisons d'aide rapides et visibles, mais l'évaluation a constaté qu'il s'agissait plutôt de perceptions que d'observations empiriques.

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

La coordination inter-ONG a été inégalement assurée. A Aceh, si six ou sept seulement des organisations plus importantes ont assisté aux réunions inter-ONGI, elles ont pourtant représenté, sur le plan de la couverture, peut-être 65 pour cent des ressources et des projets mis en œuvre sur le terrain. L'accusation d'une mauvaise coordination inter-ONG – et plus particulièrement d'un manque de représentation, d'échange d'informations et d'adhésion à des normes communes – s'adresse plutôt aux 35 pour cent restants.

Dans certains cas, la mise en œuvre directe a été privilégiée à la place d'une démarche prenant davantage de temps qui aurait supposé la création de partenariats et la réalisation d'activités de formation avec les ONG et organisations communautaires de base (CBO) locales. L'enjeu du renforcement des capacités (qui fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'étude CET des capacités) dépasse le cadre de cette étude, qui a pourtant pu constater que le « débordement » des capacités locales, du fait de la grande présence internationale à Aceh et au Sri Lanka, a eu pour conséquence un manque de représentation et de consultation des ONG et CBO locales lors des réunions de coordination, ce qui a pu affaiblir les capacités locales d'intervention d'urgence.

L'évaluation a constaté qu'il y aurait eu quelques cas de « débauchage » du personnel des ONG locales par les intervenants internationaux, notamment pendant la phase de secours d'urgence. Par ailleurs, quand les intervenants internationaux dominent les réunions de coordination, l'anglais devient la langue véhiculaire, aux dépens des participants locaux déjà relativement marginalisés, qu'il s'agisse des ONG indépendantes ou des fonctionnaires, voire du personnel local des ONGI.

Le respect de l'obligation de rendre compte aux populations touchées représente la pierre angulaire des bonnes pratiques de coordination. Des communications efficaces entre les intervenants et la population bénéficiaire, assorties d'une procédure de dépôt de plainte et de mises à jour régulières sur le processus de relèvement, n'ont pas été jugées prioritaires au début, d'où des frustrations et de fausses informations. La communication et la concertation entre la communauté internationale et les personnes touchées ont été sporadiques et sans coordination.

Cette évaluation a examiné dans le détail les relations entre civils et militaires. Si la logistique militaire a été d'une valeur inestimable pendant la phase aiguë de la situation d'urgence, toutes les forces militaires déployées et toutes les tâches qu'elles ont entreprises n'étaient pas indispensables aux actions de secours. Aucune organisation représentant la communauté humanitaire n'a entrepris de dresser un tableau cohérent des besoins dans l'ensemble des pays touchés, ce qui aurait permis d'informer les forces militaires sur la meilleure façon de déployer et d'utiliser leurs moyens. Les lignes directrices du IASC, dites « d'Oslo », sur l'utilisation des moyens des militaires et de la protection civile dans le cadre du secours en cas de catastrophe, n'étaient pas bien connues ou mises en application par les ministères nationaux responsables de l'aide à la suite d'une catastrophe, ni par la communauté humanitaire ou les forces militaires.

La planification stratégique en vue du relèvement

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

Les efforts de coordination pendant la première année d'intervention à la suite du tsunami se sont limités, pour la plupart, à assurer une certaine maîtrise des activités, au lieu d'établir un ordre de priorités stratégique ou rechercher le consensus autour des objectifs. L'évaluation a constaté la grande importance accordée au remplacement des biens, les moyens d'existence durables recevant relativement moins d'attention. La pénurie de données ventilées, notamment selon le sexe, a entravé le ciblage efficace des groupes vulnérables et a renforcé les pratiques discriminatoires.

En Indonésie surtout, l'évaluation a constaté un manque général de prévision et de réflexion stratégique de la part de la communauté internationale quant à la question de l'abri, ce qui a retardé énormément la mise en place d'une solution intérimaire. Par ailleurs, compte tenu de l'attention disproportionnée consacrée aux habitations permanentes, la nécessité d'aider les personnes vivant dans des logements temporaires a été passée sous silence jusqu'à ce qu'elle devienne impérieuse.

Pendant les premiers mois, on peut difficilement parler de direction ou de gestion à propos de l'affectation intersectorielle intégrée des ressources. Une division du travail aussi bien géographique que sectorielle – une organisation désignée chef de file s'occupant de l'approche multi-sectorielle dans une zone, en association avec des organisations chefs de file pour des secteurs spécifiques – aurait sans doute été préférable. Ce modèle a été proposé par le CR/CH à Jakarta, par exemple, mais n'a pas été adopté, ce qui a eu pour conséquence, entre autres, des affectations géographiques et une couverture disproportionnées.

L'intervention à la suite du tsunami n'a pas bénéficié d'une analyse continue, quantifiée et coordonnée des facteurs de sexospécificité, oubli qui a entraîné des anomalies graves sur le plan de la protection ainsi que la persistance de structures décisionnelles à dominance masculine qui, pour la plupart, n'ont pas été contestées. Plus particulièrement, des données ventilées selon le sexe, sur lesquelles fonder des programmes ciblés, étaient quasiment inexistantes pendant les phases tant de secours d'urgence que de relèvement.

A mesure que les gouvernements insistaient pour qu'une plus grande attention et des ressources plus importantes soient consacrées à la coordination de la communauté internationale, que la multitude d'ONG ayant chacune un seul projet de courte durée s'en allait, la coordination s'est améliorée vers la fin de 2005. Le personnel des organisations internationales a vu sa situation régularisée, avec des contrats de plus longue durée. Grâce aux nouveaux mécanismes de suivi du financement (DAD) et à la consolidation des mécanismes existants (FTS), les besoins non couverts ont commencé à se dégager plus clairement, même si ni l'un ni l'autre des outils mentionnés n'a brossé un tableau complet. En Indonésie et aux Maldives, cela a coïncidé avec la réalisation d'engagements budgétaires gouvernementaux plus importants. Grâce aux premières études des dégâts et pertes entreprises par les institutions financières internationales (IFI) et à l'introduction successive des fonds de dépôt, la coordination des donateurs a été mieux assurée pendant la période de relèvement, même si le financement de projets à travers le fonds de dépôt multi-donateurs (MDTF) en Indonésie a été relativement faible.

La mobilisation de ressources pour une programmation intégrée

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

La période de six mois prévue pour les dépenses de l'appel flash initial n'était pas réaliste² ; dans ce cas, comme dans celui de quelques situations d'urgence passées, la période calculée pour la reconstruction et le relèvement aurait dû être beaucoup plus longue. Pour de nombreux intervenants, il y a eu une affectation rétroactive de fonds pour les programmes de relèvement à plus long terme, qui n'a pas fait l'objet d'une discussion de principe coordonnée entre les différentes organisations, ni été préconisée ou défendue sur une plate-forme de politique commune. Il y a eu quelques exceptions : à titre d'exemple, la FICR a présenté un programme quinquennal préliminaire dès le premier mois, tandis qu'une première stratégie onusienne de transition, au Sri Lanka et à Aceh, est devenue une plate-forme provisoire pour la coordination des actions de relèvement des intervenants participant à l'appel flash. Cette stratégie n'a pourtant pas été adoptée de façon suivie.

La promotion, par les IFI, des fonds de dépôt a amélioré la coordination des donateurs grâce à la mise en commun des ressources, tout en alignant les subventions pour la reconstruction sur les priorités nationales de planification « budgétisées ». Ce qui est plus important, les fonds de dépôt favorisent un dialogue entre les donateurs clefs et les gouvernements sur les politiques stratégiques. Le consortium des donateurs contribuant au MDTF en Indonésie, par exemple, a tiré profit des relations déjà établies entre la Banque mondiale et le gouvernement et de l'effet de levier qu'elles ont produit, faisant progresser le dialogue sur la gouvernance et la transparence qui est devenu l'un des piliers du BRR. Cependant, la lenteur du déboursement a entamé l'efficacité.

Les donateurs continuent de privilégier la mise en exergue de leurs propres contributions individuelles, tandis que de nombreuses organisations opérationnelles passent un temps disproportionné à rédiger des rapports séparés sur des activités individuelles à l'intention des donateurs concernés. Sans oublier les difficultés actuelles à appliquer le principe, les contributions sans affectation spéciale, associées à la consolidation des rapports et aux fonds affectés à la fois selon le mérite des intervenants et selon la cohérence de l'appel dans son ensemble, représentent un idéal que les évaluateurs veulent bien soutenir. Cependant, des efforts accrus s'imposent (notamment en ce qui concerne les rapports onusiens) pour aller au-delà des déclarations générales sur la performance des programmes et fournir suffisamment de détails pour répondre aux exigences des donateurs en matière de suivi.

La gestion de l'information

Tout au début de la situation d'urgence, les téléphones cellulaires et les images satellites se sont révélés être de précieux instruments de communication et de coordination. Une grande partie de cette technologie se trouvant entre les mains du secteur privé, davantage d'efforts doivent être consacrés au développement de partenariats entre les groupes locaux et internationaux pour améliorer la qualité de l'information et la rapidité de sa diffusion. A titre d'exemple, un système intégré d'alerte précoce – utilisant les nouvelles technologies et comportant des systèmes basés dans les communautés locales – n'a pas encore fait ses preuves sur le terrain.

² La durée de l'appel flash, initialement de six mois, a été prorogée par la suite jusqu'en décembre 2005 et puis jusqu'en juin 2006.

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

L'analyse des données – comment ajouter de la valeur à des données abondantes et souvent contradictoires – s'est avérée être un casse-tête pour les centres d'information humanitaire (CIH) dès le début. Le CIH a créé une demande exponentielle, mais ne disposait que d'une base réduite de ressources humaines formées et de caisses à outils/modèles de déploiement rapide limités. De nombreux intervenants clefs se sont simplement abstenus d'utiliser le service pendant les deux premiers mois, privilégiant plutôt leurs propres sources d'information, formelles et informelles.

L'évaluation a constaté que le dispositif CIH n'était pas tout à fait accessible aux gouvernements et, pour qu'il leur soit transféré, la stratégie de sortie pour chaque pays doit prévoir l'établissement de liens avec la base de données sur l'aide au développement (DAD) et d'autres programmes de gestion de l'information, dans le cadre d'un système consolidé, éventuellement associé aux programmes PNUD de renforcement des capacités.

Si les actions de mappage des capacités et les matrices d'information des différentes organisations ont une certaine valeur, les tentatives de saisir les interventions de la communauté humanitaire tout entière ont des rendements décroissants et sont vouées à la redondance. Les 10 à 15 premières organisations représentent généralement 80 pour cent environ des activités et des fonds et ce sont ces organisations dont il convient de tenir compte dans toute action de mappage.

Veiller au respect de l'obligation de rendre compte

Les termes de référence de cette évaluation ne portent pas sur le thème de la corruption. Cependant, l'équipe a pu constater une prise de conscience – associée à des capacités accrues – parmi les organismes internationaux et nationaux (y compris non-gouvernementaux) de la nécessité d'assurer le suivi des transactions relatives au tsunami. En Indonésie, la priorité accordée par le BRR à la transparence à ce sujet est un signe encourageant.

Les risques de corruption ont été exacerbés par les lacunes des systèmes financiers et administratifs existants des pays touchés. Les systèmes de suivi nouvellement introduits – notamment la base de données sur l'aide au développement (DAD) – permettent aux gouvernements et aux pays donateurs de s'assurer que les fonds sont utilisés comme prévu. Les données DAD continuaient d'arriver, mais l'évaluation a pu constater l'établissement d'un certain « rythme » sur le plan aussi bien de la collaboration exigée par les gouvernements aux organisations participantes que de l'intérêt des intervenants à afficher leur respect de l'obligation de rendre compte au public.

Le plaidoyer conjoint

L'évaluation a constaté que la plupart des intervenants, notamment pendant les six premiers mois, ne se sont pas suffisamment intéressés à développer un dialogue avec les gouvernements (et les communautés) concernant les populations touchées ou non touchées par la guerre et les questions de protection connexes (Indonésie), le regroupement des populations (Maldives) et les populations déplacées avant et après le tsunami (Sri Lanka). D'après certains enquêtés, le manque de dialogue serait dû en

partie aux restrictions volontairement imposées par des intervenants disposant de fonds déjà affectés à des projets particuliers.

Les évaluateurs acceptent la justesse du choix, notamment à Aceh, d'accorder la priorité à l'établissement de relations de confiance avec le gouvernement – et c'est le gouvernement lui-même qui a évoqué la possibilité d'une aide internationale pour les populations non touchées par le tsunami. Par ailleurs, personne ne conteste la nécessité de circonspection à l'égard de partenariats avec certaines organisations de défense des droits de l'homme susceptibles de demander un financement pour des opérations de secours dépassant leurs compétences. Cependant, il se peut que l'intérêt d'avoir des fonds engagés pour des projets de secours/relèvement explique en partie l'absence d'actions de plaidoyer.

Il n'y a pas eu de cadre d'action commun et coordonné pour la défense des droits de l'homme, ni de plate-forme commune pour la protection des groupes minoritaires et des groupes n'ayant pratiquement pas voix au chapitre, notamment les femmes.

A cet égard, plusieurs enquêtés indiquent que la répartition des responsabilités entre les coordonnateurs résidents (CR) et humanitaires (CH) de l'ONU n'était pas toujours claire, d'où la difficulté (a) à assurer la représentation de la communauté humanitaire dans son ensemble et (b) à jouer un rôle de premier plan dans les actions de plaidoyer autour de questions épineuses et souvent d'ordre politique.

Synthèse des recommandations et actions

1. Il convient d'entreprendre un exercice d'examen et de consultation avec les ONGI et les ONG locales en vue du développement de nouvelles modalités permettant : (a) d'assurer une représentation suffisante au sein des structures de coordination à tous les niveaux ; (b) d'atteindre un consensus pouvant être traduit en positions communes et une certaine prévisibilité à l'égard des problèmes clefs ; et (c) de déterminer la possibilité d'introduire un processus de certification pour que les gouvernements et les donateurs puissent choisir comme partenaires de travail des ONG fiables. (Action : IASC, consortiums ONG, donateurs.)
2. Lors des catastrophes naturelles et des situations d'urgence complexes, le CR/CH doit donner l'exemple, de concert avec les ONG/la Croix-Rouge, en préconisant un plaidoyer conjoint sur des questions « difficiles » telles que l'occupation/la propriété des terres, les populations touchées/non touchées, l'accès aux populations touchées par la guerre et l'amélioration de la gouvernance. (Action : IASC, l'ensemble des intervenants, CR/CH.)
3. La communauté internationale doit veiller à ce qu'une attention suffisante soit consacrée à l'évaluation des capacités de coordination des organismes gouvernementaux aussi bien locaux que nationaux. Ceci comporterait, à titre d'exemple, le déploiement des cadres supérieurs en dehors des capitales et le renforcement des capacités des instances locales à utiliser les systèmes d'information tels que le CIH. Quand l'arrivée d'un nombre important d'ONGI est prévu, le déploiement d'un agent de liaison ONG de haut rang doit être envisagé. (Action : OCHA et l'ensemble des intervenants.)

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

4. La priorité doit être accordée aux communications efficaces, suivies et coordonnées avec les populations bénéficiaires à tous les stades de l'intervention – en cherchant tout particulièrement à assurer la participation des femmes au dialogue. Des ressources humaines et des outils doivent y être consacrés, tout en essayant de conclure un protocole sur la communication avec le gouvernement d'accueil. Il convient d'élaborer une stratégie commune, faisant appel, entre autres, aux réunions publiques, aux médias (radio, télévision), aux bulletins et aux affiches. (Action : l'ensemble des intervenants et OCHA.)
5. Tout au début de la phase d'urgence, il convient de veiller à la création et l'emploi d'une base commune de données sur les bénéficiaires, présentée et approuvée par un organisme du gouvernement central. (Action : l'ensemble des intervenants, avec les gouvernements d'accueil.)
6. En ce qui concerne le flux constant de visites, il est urgent que l'IASC introduise des lignes directrices selon lesquelles tous les intervenants et donateurs doivent signaler la composition et le coût des délégations envoyées sur le terrain. L'établissement de rapports conjoints, sous l'égide du GHD par exemple, doit être envisagé. (Action : l'ensemble des intervenants et IASC.)
7. La formation aux compétences de direction et de coordination doit comporter l'apprentissage des moyens de maximiser le rendement des réunions. Ces compétences doivent être préconisées par tous les intervenants et faire partie, avec les procédures normales à suivre, de l'orientation du personnel opérationnel. (Action : l'ensemble des intervenants et OCHA.)
8. Des indicateurs de référence (sensibles aux facteurs de sexospécificité) doivent être élaborés pour la coordination, assortis d'un système simple de suivi et de restitution pour assurer la qualité des réunions de coordination. (Action : OCHA et l'ensemble des intervenants.)
9. Dans des situations d'urgence de cette ampleur, le bureau CR/HR doit bénéficier du soutien d'un agent à plein temps chargé de la problématique hommes-femmes. Déployé dès le début, cet agent doit rester en poste pendant un an au moins afin de servir de personne ressource pour la communauté humanitaire dans son ensemble et soutenir la systématisation de la prise en compte des facteurs de sexospécificité dans l'ensemble des secteurs de programmation. (Action : CR/CH et l'ensemble des intervenants.)
10. Suivant les lignes directrices émises par l'ONU, en mai 2006, sur l'acceptation des offres d'aide gratuite, OCHA devrait donner l'exemple à la communauté humanitaire en élaborant des directives ultérieures à propos des dons du secteur privé. Tout au début, l'ensemble du personnel OCHA doit adopter une politique interne, comportant des protocoles d'accord modèles à utiliser en cas d'offre d'aide gratuite. OCHA doit également veiller à ce qu'il existe, dans toutes les situations d'urgence de grande envergure, un point de convergence pour la liaison avec les entreprises clefs du secteur privé (de préférence tant dans le pays qu'au siège OCHA). (Action : OCHA et IASC.)

La coordination de l'intervention internationale à la suite du tsunami

11. Pour éviter les renouvellements fréquents de personnel, les services de ressources humaines doivent essayer de déployer sur le terrain, le plus vite possible, du personnel ayant des contrats de longue durée (au moins un an). Il est urgent de réexaminer la rapidité du recrutement des membres du personnel et d'étoffer la liste de personnel valable en attente. (Action : l'ensemble des intervenants.)
12. La coordination entre civils et militaires doit être renforcée grâce à la promotion plus poussée des lignes directrices, principes et procédures. Les relations entre civils et militaires et entre militaires pourraient être améliorées par le renforcement de la formation interne et externe et du plaidoyer, ainsi que des exercices associant les organisations humanitaires aux militaires. Il faut veiller à ce que les acteurs humanitaires de haut niveau – notamment le bureau CR/CH – soient au courant des ressources civiles/militaires à leur disposition et de la contribution, y compris le déploiement rapide d'experts civils/militaires, qu'elles sont en mesure d'apporter à la satisfaction des besoins urgents. (Action : ERC [coordonnateur des secours d'urgence], IASC et l'ensemble des intervenants.)
13. Le CR/CH doit promouvoir et diffuser des informations sur les services communs à la disposition de l'ensemble des acteurs : ce que ces services fournissent, les moyens pour les organisations en dehors de l'ONU de compléter leurs capacités, la finalité de la « matrice » des services communs humanitaires. (Action : CR/CH.)
14. Des ressources suffisantes doivent être prévues pour la coordination des actions de secours, de transition et de relèvement à la suite des catastrophes. Cela devrait comporter un soutien pour les services communs de la part des ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge. Le CR/CH doit recevoir un soutien tout au long de la transition, sans tenir compte des attaches institutionnelles et des interprétations restrictives des mandats relatifs au secours, au relèvement ou au développement. (Action : l'ensemble des organisations, ERC et IASC.)