

LE TSUNAMI DE L'OCEAN INDIEN, 10 ANS PLUS TARD

Enseignements tirés et difficultés de financement humanitaire toujours d'actualité



Panneaux d'évacuation indiquant la direction des points de sécurité en cas de tsunami. Ils ont été érigés à la suite du tsunami de l'océan Indien en 2004. Village de Lho-nga, district d'Aceh Besar, province de l'Aceh, Sumatra, Indonésie (2014). Photo : Jim Holmes/Oxfam.

Le tsunami qui a touché l'océan Indien en 2004 a constitué un événement marquant pour le secteur de l'humanitaire. De nombreux enseignements en ont été tirés et le système humanitaire a été renforcé par voie de conséquence. Toutefois, 10 ans plus tard, des difficultés demeurent et non des moindres. À partir du cas du tsunami, qui constitue un exemple rare d'urgence humanitaire pour laquelle des fonds adéquats ont été mis en œuvre, ce rapport fait le point sur les enseignements tirés de l'action menée à la suite de la catastrophe et cherche à comprendre pourquoi certaines situations d'urgence donnent lieu à un financement rapide et généreux alors que la communauté internationale se désintéresse presque totalement d'autres situations. Les besoins humanitaires augmentent ; il est indispensable que la communauté mondiale continue à œuvrer en faveur d'un financement adapté aux besoins et s'emploie à réduire les coûts et les impacts humains des prochaines crises humanitaires.

GLOSSAIRE

Renforcement des capacités : moyens disponibles au sein d'une communauté, d'une société ou d'une organisation qui peuvent être utilisés pour atteindre des objectifs fixés et gérer leurs besoins en matière de développement.

Réduction des risques de catastrophes (RRC) : réduire l'impact des menaces naturelles comme les tremblements de terre, les inondations, les sécheresses et les cyclones au moyen d'un travail de prévention et de préparation¹.

Action humanitaire nationale : intervention humanitaire d'urgence menée par les gouvernements nationaux, les forces de sécurité, les organisations non gouvernementales (ONG) locales, les organisations religieuses et la population locale².

Global Humanitarian Assistance (GHA) : le programme Global Humanitarian Assistance est mené par une organisation indépendante de recherche, Development Initiatives, en vue d'analyser le financement humanitaire et de promouvoir la transparence et un ensemble de données partagées afin de répondre aux besoins des personnes touchées par des crises humanitaires.

Financement gouvernemental : apport international issu des gouvernements et de la Commission européenne. Ce type de financement passe souvent par des bailleurs de fonds institutionnels tels que des agences multilatérales comme les Nations unies³.

Action humanitaire internationale : intervention humanitaire d'urgence menée par la communauté internationale, dont des gouvernements, des particuliers, des ONG, des trusts, des fondations, des entreprises et d'autres bailleurs de fonds privés, ainsi que les forces de sécurité⁴.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) : l'OCHA est l'organisme des Nations unies chargé de mettre en œuvre et coordonner l'action humanitaire pour atténuer la détresse de la population en cas de catastrophes et de situations d'urgence. L'organisation défend également les droits des personnes en difficulté et promeut la préparation et la prévention relatives aux situations d'urgence.

Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) : le CAD de l'OCDE est un forum international qui réunit un grand nombre des nations les plus riches et les principaux gouvernements donateurs.

Financement privé : contribution internationale de particuliers, de trusts, de fondations, d'entreprises et autres organisations privées⁵.

Résilience : capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace⁶.

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) : cette coalition d'évaluation du tsunami a réuni un groupe de bailleurs de fonds internationaux, des agences des Nations unies, des ONG et des instituts de recherche qui ont mené des évaluations conjointes des mesures internationales prises à la suite du tsunami de l'océan Indien. Des rapports ont été publiés entre 2006 et 2007.

Appels coordonnés des Nations unies : appels humanitaires coordonnés par les Nations unies, y compris les plans stratégiques d'intervention, auparavant connus sous la désignation « appels de la procédure d'appel global »⁷.

Service de surveillance financière des Nations unies (UN FTS) : l'UN FTS est une base de données mondiale portant sur le financement humanitaire, établie et gérée par l'OCHA. Les données sont fournies par les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies, l'OCHA, la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (ECHO) et des ONG.

RESUME

Le tsunami qui a frappé l'océan Indien en 2004 a constitué un événement sans précédent de par son ampleur et le niveau record de fonds privés ayant été réunis pour les secours et le relèvement. Selon une estimation, 13,5 milliards de dollars de dons de la communauté internationale ont été récoltés, dont environ 40 % de particuliers et d'organisations. À ce titre, le tsunami représente la situation d'urgence ayant engendré le plus de fonds privés. L'ampleur du financement international a permis aux organisations humanitaires de mettre en œuvre une réponse rapide et de couvrir les coûts de l'aide à la fois au niveau de l'urgence et du relèvement sur le long terme. En fait, le tsunami constitue l'intervention humanitaire la plus importante d'Oxfam et de ses partenaires avec 2,5 millions de bénéficiaires dans sept pays touchés par le tsunami sur une période de cinq ans (de 2004 à 2009).

Par ailleurs, la réaction au tsunami a été marquante pour le secteur de l'humanitaire, qui en a tiré des enseignements précieux concernant des lacunes dans le système humanitaire, en particulier autour des dynamiques qui influent sur le financement international. À partir du cas du tsunami de l'océan Indien, qui constitue un exemple rare d'urgence humanitaire pour laquelle des fonds adéquats ont été mis en œuvre, ce rapport cherche à comprendre pourquoi certaines situations d'urgence donnent lieu à un financement rapide et généreux alors que la communauté internationale se désintéresse presque totalement d'autres situations. Ces facteurs sont essentiels aujourd'hui, car le monde est en proie à un nombre sans précédent de crises humanitaires graves.

FINANCEMENT INSUFFISANT ET INEQUITABLE

L'aide humanitaire apporte un soutien essentiel, qui permet de sauver des vies et de répondre aux besoins les plus élémentaires d'une population en crise, y compris l'accès à la nourriture, à l'eau potable et à un refuge. Le tsunami a certes donné lieu à un niveau record de dons privés, mais un tel niveau de mobilisation est rare. À dire vrai, le financement international n'a souvent pas été à la hauteur des besoins humanitaires et il existe de grandes inégalités en termes de niveau et de rapidité de financement selon les situations d'urgence.

Financement insuffisant dans l'ensemble

- Au cours de la dernière décennie, le financement international n'est invariablement parvenu qu'à satisfaire deux tiers des besoins humanitaires définis dans les appels coordonnés des Nations unies.
- Le financement des appels coordonnés des Nations unies a atteint 8,5 milliards de dollars en 2013, mais il n'a permis de financer que 65 % des besoins humanitaires mondiaux définis dans les appels.
- Le manque de fonds pour les appels coordonnés des Nations unies est important, mais pas insurmontable. En 2013, les fonds manquants s'élevaient à 4,7 milliards de dollars environ : une somme inférieure au produit intérieur brut (PIB) de l'ensemble des pays de l'OCDE (34 des nations les plus riches du monde) obtenu en une heure, représentant moins que l'ensemble des bénéfices obtenus en une journée par les 500 premières entreprises (en termes de chiffre d'affaires) et moins que la valeur à la vente de deux semaines de gaspillage alimentaire aux États-Unis.

Inégalités du financement selon les situations d'urgence

- Au cours d'une année type de cette dernière décennie, les appels coordonnés des Nations unies ayant reçu le plus de fonds ont permis de répondre à un pourcentage quatre fois plus élevé des besoins que les appels les moins bien financés.
- Une somme deux fois plus élevée du pourcentage des besoins a été réunie dans le mois qui a suivi l'appel des Nations unies lancé concernant le tsunami de l'océan Indien que dans le mois qui a suivi l'appel relatif au typhon Haiyan (Philippines).
- Les fonds privés recueillis à la suite d'appels du Disasters Emergency Committee (DEC, au Royaume-Uni) s'élèvent à 107 millions de dollars pour des catastrophes naturelles, soit trois fois plus que le montant réuni pour des crises liées à des conflits (34 millions de dollars).

UN FINANCEMENT DETERMINE PAR DES FACTEURS AUTRES QUE LES BESOINS

Des facteurs autres que les besoins humanitaires influent souvent sur le niveau et la rapidité de financement international en situation d'urgence. De nombreux gouvernements donateurs (les principaux bailleurs de fonds humanitaires) se sont engagés à fournir une aide impartiale, reposant sur les besoins, mais d'autres facteurs (stratégiques, géopolitiques et économiques, pression internationale et couverture médiatique) les influencent toujours. Les dons privés, qui constituent environ un quart du financement international, sont en partie l'effet de facteurs autres que les besoins humanitaires, comme le niveau de couverture médiatique et la collecte de fonds par l'intermédiaire d'appels humanitaires adressés au grand public. Les donateurs privés sont également influencés par d'autres facteurs, comme le type de situation d'urgence, l'idée qu'ils se font de l'impact des dons et leur capacité à s'identifier aux populations touchées.

CONCLUSIONS

Depuis le tsunami de 2004, le secteur de l'humanitaire a fait des avancées en matière d'amélioration de l'efficacité, de l'équité et de la qualité des interventions humanitaires. Toutefois, des difficultés considérables existent toujours, notamment en ce qui concerne le financement humanitaire. Un financement adéquat, en temps utile, est primordial, car il réduit l'impact humain d'une crise et permet des interventions de grande qualité, axées sur le long terme, qui renforcent la capacité des communautés à réagir et à se préparer à des crises ultérieures. Il est indispensable que la communauté mondiale continue de concourir à un financement humanitaire impartial et suffisant, d'autant plus que les besoins humanitaires mondiaux sont en hausse et devraient augmenter au cours du siècle prochain.

Les recherches menées dans le cadre de ce rapport désignent les moyens suivants en vue de réduire l'impact des prochaines situations humanitaires d'urgence et de continuer à améliorer l'équité et la qualité des actions humanitaires :

Accroître le financement international et chercher à réduire l'impact des prochaines situations d'urgence

En combinant l'ensemble des ressources de la communauté internationale, il devrait être possible de réunir les fonds manquants pour les appels des Nations unies. Cela permettrait d'apporter les secours qui font cruellement défaut à des millions de personnes touchées par des catastrophes naturelles et des conflits chaque année. À long terme, le moyen le plus efficace et le plus durable de réduire les coûts financiers et les impacts humains liés aux situations humanitaires d'urgence consiste à prévenir ces crises avant qu'elles ne surviennent et à faire en sorte que la population locale puisse réagir aux catastrophes et se relever. Pour cela, il faut

notamment réduire la vulnérabilité de la population face aux catastrophes, en diminuant la pauvreté et en renforçant les services publics. Malheureusement, l'investissement consacré à la prévention et à la préparation reste faible et n'a représenté que 6 % de l'aide humanitaire du CAD de l'OCDE en 2012 et environ 0,7 % de l'aide au développement non destinée aux situations d'urgence du CAD de l'OCDE en 2011.

Fournir un financement impartial, basé sur les besoins

Dons des gouvernements : s'ils sont rigoureusement mis en pratique, les engagements officiels visant à ce que les gouvernements donateurs respectent les principes de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire peuvent contribuer à ce que les dons répondent aux besoins humanitaires. De plus, des contributions accrues des gouvernements à des fonds communs peuvent accroître l'équité et la rapidité des actions humanitaires, du moment que les organisations humanitaires de première ligne peuvent disposer rapidement du financement. Des recherches complémentaires doivent être menées pour déterminer si des efforts supplémentaires (modèle de contributions obligatoires des gouvernements pour les appels des Nations unies, par exemple) seraient envisageables et efficaces pour accroître les engagements en matière de financement annuel ainsi que l'efficacité et la qualité globales des actions humanitaires.

Dons privés : étant donné l'inégalité des niveaux de couverture médiatique des différentes situations humanitaires d'urgence et l'étendue des autres facteurs qui influencent les bailleurs de fonds privés, les dons privés risquent de ne jamais être véritablement proportionnels aux besoins humanitaires. Néanmoins, des mesures peuvent être prises pour améliorer l'équité et l'efficacité de ces dons. Il est par exemple possible de distribuer plus de fonds par l'intermédiaire d'apports réguliers et de contributions privées à des fonds communs multilatéraux et d'ONG. Toutefois, il convient d'approfondir les recherches pour savoir si le fait d'encourager des apports plus réguliers et des dons versés à des fonds communs peut avoir des répercussions sur le niveau global des dons privés. Ces efforts n'aboutiront certainement que si les organisations humanitaires mettent en place des fonds des donateurs privés et des stratégies de communication efficaces pour démontrer l'impact des dons. Pour l'heure, les ONG reçoivent une grande part des revenus humanitaires d'appels publics coûteux, qui prennent beaucoup de temps, tandis que les contributions privées à des fonds communs restent limitées. En 2013, le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations unies n'a reçu guère plus de 100 000 dollars de donateurs privés.

Continuer à améliorer la qualité, l'efficacité et la pérennité des actions

Des progrès considérables ont été observés depuis le tsunami de 2004, mais des efforts restent à fournir à quatre niveaux pour améliorer le système humanitaire :

- la *coordination*, notamment car elle a trait à la capacité de s'atteler à des problématiques transversales comme les questions de genre, la réduction des risques de catastrophes et le renforcement des capacités au niveau local ;
- des *mesures globales* tenant compte des besoins des groupes vulnérables et marginalisés ;
- le *renforcement des capacités et le soutien à la société civile locale*, en particulier pour la préparation et la réaction aux catastrophes, et
- des *approches sensibles aux situations de conflit* qui font baisser ou tout au moins qui n'aggravent pas les tensions qui existent entre les différents groupes.

Recueillir de meilleures données sur le financement humanitaire

Des systèmes permettent de consigner les dons humanitaires, mais des informations plus précises et plus immédiates sont nécessaires. Cela est particulièrement vrai pour les dons privés, pour lesquels les données sont actuellement trop maigres. Il existe très peu de données disponibles sur les fonds transférés, sur les dons sous forme de biens et de services et sur les mesures humanitaires nationales.

NOTES

- ¹ Basé sur la définition utilisée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (UNISDR).
- ² Basé sur la définition utilisée par Global Humanitarian Assistance.
- ³ Ibid.
- ⁴ Ibid.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Basé sur la définition utilisée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (UNISDR).
- ⁷ Basé sur la définition utilisée par Global Humanitarian Assistance.

Document de recherche d'Oxfam

© Oxfam International décembre 2014

Ce document a été rédigé par Sophia Ayele. Oxfam remercie Richard King, Ed Cairns, Ricardo Fuentes-Nieva, Ian Bray, Jane Cocking, Jonathan Mazliah, Anna Coryndon, Sophia Swithern (Development Initiatives) et Jenny McAvoy (InterAction) pour leur assistance dans sa réalisation. Les rapports de recherche d'Oxfam sont rédigés dans le but de partager des résultats de recherches, de contribuer au débat public et d'inciter à commenter les problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Ils ne reflètent pas nécessairement les positions d'Oxfam en matière de politiques. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et non pas nécessairement celles d'Oxfam.

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-776-4 en décembre 2014. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Intermón Espagne (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle Zélande (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org.