

12 LEÇONS TIRÉES DE MITCH ET DES TREMBLEMENTS DE TERRE AU SALVADOR QUI PEUVENT ÊTRE UTILES POUR LA RÉPONSE AU TSUNAMI

5 Janvier 2005

La présente note fait un point sur les principales leçons tirées des évaluations réalisées sur la réponse à l'ouragan Mitch, ainsi que d'autres missions conduites dans différents contextes de catastrophes naturelles en Afrique et Asie. Elle a été préparée afin de faciliter la tâche de prise en compte de ces leçons par les acteurs engagés dans l'aide internationale suite au désastre du 26 Décembre 2004 en Asie du sud et du Sud-est.

LEÇON 1 : DES DIAGNOSTICS INADEQUATS

Les diagnostics incomplets, inadéquats, biaisés parce qu'on sait déjà avant de partir ce qu'il faut faire, sont extrêmement fréquents. L'explication donnée est double : pas de temps (dans les cas de catastrophes naturelles, il faut aller vite et parfois quitter sa base en quelques heures), et pas de moyens (« les bailleurs ne financent pas la mission exploratoire »). Les situations d'extrême urgence, dans lesquelles il n'y a réellement qu'un temps très restreint pour le diagnostic, sont heureusement relativement rares : il s'agit essentiellement des tremblements de terre en contexte urbain et de certains types d'inondations. Mais les risques de voir beaucoup d'acteurs s'engager très vite dans des réponses non adaptées (techniquement, culturellement) sont grands quand on veut aller trop vite. Les coûts des erreurs peuvent alors être considérables...

LEÇON 2 : DES ACTIONS A REPLACER DANS DES SITUATIONS COMPLEXES

L'action humanitaire se met en général en place dans des contextes complexes culturellement, politiquement, géopolitiquement. L'évaluation doit pouvoir juger de la situation et de son évolution depuis l'élaboration du diagnostic initial. Il faut cependant éviter d'attribuer au programme humanitaire des bienfaits ou des difficultés résultant d'évolutions de la situation extérieures au programme lui même.

LEÇON 3 : DES PROGRAMMES PLAQUES SUR DES REALITES COMPLEXES

Le passage du diagnostic à la conception n'est pas toujours cohérent. On s'aperçoit très fréquemment que même sur la base d'un diagnostic bien fait et différencié, la tendance pousse à la réplication de programmes standards. Plusieurs raisons poussent à cela : la compétence de l'ONG, l'expérience des équipes, la pression (réelle ou imaginée) des bailleurs, les besoins financiers et d'image des agences humanitaires. Parmi les cas qui posent question est bien celui des risques d'épidémie en situation de catastrophe naturelle. Pour l'instant, tant le OMS que le PAHO parlent d'un « mythe » de l'épidémie post-désastre...

Cette problématique ressortira probablement dans le secteur de l'habitat. La gestion de ces programmes est souvent vue comme quelque chose proche du « secours » (on distribue des bâches et des tôles) alors que ses composantes socio-culturelles (l'habitat est une construction

socio-économique plutôt qu'un simple exercice de construction de maison) et politiques (gestion du foncier, aménagement du territoire) sont souvent sous-estimées.

LEÇON 4 : UN TURN OVER DES EQUIPES ELEVE

Dans les situations de crise aigue, l'analyse des flux de personnel montre un turn-over élevé. La première vague arrive (essentiellement des secouristes), ne reste que quelques jours ou semaines, et repart « la tâche de secours achevée ». Ensuite, le rythme de rotation diminue largement mais hélas demeure élevé. Il est difficile dans ces conditions d'avoir une continuité de la mémoire de l'action et de pouvoir conserver la confiance des populations et des acteurs locaux. Il y a aussi une tendance forte, corrélée à cette rotation rapide des équipes, à avoir un manque de logique interne des programmes, chaque nouveau staff voulant « imprimer sa marque » sur le programme.

LEÇON 5 : LES RELATIONS ACTEURS-BAILLEURS- DONATEURS PRIVES

La plupart des acteurs sur le terrain se plaignent de la pression des bailleurs institutionnels : toujours plus de rapports à rédiger, des formats de compte-rendu chaque fois différents, des modalités d'action imposées, des délais trop tendus, etc. Il s'avère aussi que de temps en temps, les évaluations font ressortir que cette « pression des bailleurs » est aussi une excellente excuse pour masquer des défaillances de l'acteur humanitaire lui-même : « c'est la faute du bailleur qui voulait ceci et cela... ». Dans le cas du Tsunami, la forte mobilisation des fonds privé doit limiter en tout cas pour la phase d'urgence cette pression. Par contre elle ouvre la porte pour une perte possible de « redevabilité ».

LEÇON 6 : UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DU LIEN « URGENCE DEVELOPPEMENT »

Les évaluations font fréquemment apparaître la faiblesse des réflexions sur la « stratégie de sortie ». Cette question se pose souvent quand arrive la fin des financements abondants de l'urgence, et que la structure doit décider de rester ou de partir. Les difficultés institutionnelles (quel mandat), et des carences de savoir-faire et de méthode, apparaissent très souvent. C'est notamment à cette phase que réapparaissent toutes les conséquences des déficiences dans l'analyse des acteurs locaux et la faiblesse des stratégies de partenariat avec eux. L'évaluation ex-post de la gestion du désastre et les activités de reconstruction montre qu'il y a souvent là une fenêtre d'opportunité pour des activités de préparation et de prévention. Quelle place auront-elles dans la phase de reconstruction post-Tsunami ?

LEÇON 7 : UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS TRANSVERSALES

Les travaux d'évaluation réalisés montrent l'importance de certaines questions transversales : questions de genre, d'environnement, mais plus important encore de protection, et des relations entre action humanitaire, dynamique du conflit et déplacements de population. Il apparaît que, dans les grandes lignes, ces problèmes sont plutôt traités de façon réactive lors de la réponse d'urgence, alors qu'ils pourraient souvent être anticipés grâce à l'expérience acquise, et donc mieux gérés.

LEÇON 8 : DES COORDINATIONS SOUVENT DEFAILLANTES

Les enjeux de coordination entre les acteurs (sachant la manne d'aide qui s'est mobilisée) seront nécessairement importants. La coordination est à la fois une mécanique très consommatrice de temps et de moyens, et un enjeu fondamental pour éviter les duplications, les poches de besoins non couverts, l'incohérence des pratiques. Des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années, et les grandes ONG sont plutôt des acteurs moteurs de ces bonnes pratiques de coordination. Les difficultés viennent plutôt des petites ONG et des collectivités locales, ainsi que de certains systèmes bilatéraux.

LEÇON 9 : TOUJOURS CLARIFIER LES MANDATS

Avec le grand déploiement de forces militaires dans le cadre de l'action post-Tsunami, la thématique souvent soulevée des risques de mélange de genre entre « humanitaires » et « militaires » ne peut que ressortir. Si la tension entre acteurs sur cette problématique est moindre dans les situations de catastrophes naturelles que dans les conflits armés, elle reste néanmoins présente, les forces armées étant évidemment le bras de « l'humanitaire d'Etat ». Il s'agira de mettre en place les bonnes clarifications et les mécanismes de coordination adaptés à la clarification des rôles, mandats et responsabilités.

LEÇON 10 : UN MANQUE SERIEUX DE PARTICIPATION DES POPULATIONS

La plupart des grandes agences humanitaires françaises sont très faibles dans leur capacité de penser et mettre en place des processus participatifs. Les excuses avancées sont nombreuses : pas de temps, pas d'acteurs locaux, pas de confiance, etc. L'analyse fine de la réalité montre qu'en fait il s'agit largement d'un biais culturel des humanitaires, renforcé par une faible compétence sur les méthodes participatives. De plus, l'évaluation de nombreuses opérations en situation de désastres naturels montrent que l'aide de proximité est souvent très importante, structurante et porteuse de solidarité et de gestion des détresses. Quand les acteurs internationaux arrivent et se mettent en position de remplacer ces acteurs de la proximité, notamment les ONG locales, les tensions peuvent devenir sérieuses tandis que la déperdition d'énergie et de qualité s'accroît. La déperdition d'efficacité liée à la faible prise en compte des acteurs locaux et de leurs savoir faire est souvent très considérable.

LEÇON 11 : UTILISATION DES LECONS TIREES DES EXPERIENCES

Les évaluations réalisées démontrent que les ONG, mais aussi les agences des Nations Unies et la plupart des bailleurs de fond, ont de très faibles mémoires institutionnelles, même si tout le monde passe beaucoup de temps à écrire des rapports. Il en résulte une réplication fréquente des mêmes erreurs. Il apparaît essentiel d'assurer que les équipes qui partent, notamment celles des « premières lignes » puissent tenir compte de l'expérience développée par ailleurs sur ce type de situation.

Il s'agira aussi d'imaginer un mécanisme d'évaluation afin d'assurer que le maximum de leçons soient tirées de la réponse à cette catastrophe majeure.