

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

Synthèse

Introduction

La Coalition d'évaluation du tsunami (CET) a commandé cinq évaluations parallèles, dont celle-ci, de l'intervention internationale à la suite du tsunami. Cette évaluation se propose de déterminer l'impact de l'intervention - et surtout du rôle joué par les acteurs internationaux - sur les capacités locales et nationales par rapport au secours d'urgence, aux actions de relèvement et à la réduction des risques. Les termes de référence s'articulent autour des six thèmes suivants :

- L'appréciation des modifications apportées aux capacités locales et nationales par l'intervention à la suite du tsunami.
- L'appréciation de l'efficacité de l'interaction entre les acteurs internationaux et les capacités locales et nationales dans le cadre du secours d'urgence et des actions de relèvement.
- L'appréciation des changements prévus et imprévus apportés aux capacités locales et nationales par l'intervention des acteurs internationaux à la suite du tsunami.
- L'appréciation des interférences entre les capacités locales et nationales et les programmes, prévus et mis en œuvre, de transition/réduction des risques/relèvement.
- La consolidation des enseignements tirés dans le domaine du renforcement des capacités locales et nationales en vue de l'intervention et du relèvement à la suite des crises futures.
- La prise en compte des différences sociales entre hommes et femmes et de leurs expériences diverses par rapport aux éléments ci-dessus.

Le travail sur le terrain a eu lieu entre mi-septembre et mi-novembre dans quatre pays touchés – Indonésie, Sri Lanka, Maldives, Thaïlande. Une équipe de trois consultants internationaux s'est partagé la tâche d'étudier les quatre pays, faisant appel à une assistance internationale supplémentaire dans le cas des Maldives. Des consultants nationaux ont apporté leur concours au processus en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande, le personnel de la Care Society ayant bien voulu faciliter les études aux Maldives. Des sondages structurés de l'opinion des ayants droit ont été réalisés à Aceh (Indonésie) et au Sri Lanka.

Pour les besoins de cette évaluation, le terme « capacités » a été interprété dans un sens large, c'est-à-dire qu'il s'applique non seulement aux compétences techniques, mais aussi à l'aptitude à accéder aux services et aux programmes, à influencer et à déterminer les politiques et les priorités de relèvement et de reconstruction à plus long terme, ainsi qu'à ouvrir et à utiliser l'espace disponible pour demander des comptes aux responsables¹ à tous les niveaux. Le terme s'étend aux processus, notamment la

¹ « duty-bearers », littéralement « porteurs de responsabilité », qui sont censés répondre aux attentes des ayants droit.

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

participation, la consultation et l'échange d'informations, qui permettent d'obtenir les résultats voulus. L'évaluation ne vise pas à évaluer la performance d'intervenants spécifiques mais plutôt à étudier l'impact global et à tirer les enseignements de l'intervention dans son ensemble. L'équipe sait très bien que les performances varient énormément et qu'il existe de nombreux exemples pouvant faire exception aux tendances générales constatées.

Les capacités nationales et locales

Au niveau national, la Thaïlande a pu, grâce à des structures et plans bien préparés, gérer l'intervention. En Indonésie et au Sri Lanka, le manque de coordination entre les organismes gouvernementaux a entaché l'intervention, tandis qu'aux Maldives, si les premières interventions ont été rapides et efficaces, il y a eu par la suite un certain manque de représentation des communautés isolées. Dans l'ensemble des quatre pays, ces tendances à la centralisation excessive du contrôle ont créé des difficultés par rapport à l'administration locale. Les intervenants internationaux ont renforcé les capacités nationales de planification préalable aux catastrophes, notamment au Sri Lanka, aux Maldives et en Thaïlande. En Indonésie, l'Etat a lancé des initiatives importantes se rapportant aux politiques et capacités nationales, qui n'ont pas encore fait leurs preuves. Dans la région tout entière, la communauté internationale a joué un rôle utile de sensibilisation des Etats aux droits et prétentions des personnes déplacées à l'intérieur du pays, sans toutefois obtenir toujours les résultats escomptés. Or le problème des interactions entre les instances gouvernementales locales et nationales n'est pas encore résolu.

Les résultats sont moins positifs au niveau des communautés. L'évaluation constate que l'appropriation locale des actions à la suite du tsunami a été plus faible du fait de l'intervention internationale, tandis que certaines capacités locales sont devenues moins robustes. L'étude au Sri Lanka témoigne d'une appréciation généralement positive de l'intervention initiale, mais cette opinion favorable s'est effritée avec le temps. Le problème sur le plan des capacités est illustré par le constat que seuls 20 pour cent environ des ayants droit se sont déclarés satisfaits de la façon dont leurs compétences ont été sollicitées, les relations étant jugées insatisfaisantes ou pires par près de la moitié des personnes sondées.

Les enquêtes indiquent également que l'intervention n'a pas toujours été considérée équitable. Les ménages dont le chef était féminin ou qui étaient plus pauvres se sont trouvés en position de faiblesse par rapport à d'autres, plus à même de s'exprimer, qui ont reçu davantage d'aide. Cette tendance est apparemment devenue de plus en plus marquée. Les groupes marginalisés ont bénéficié d'une assistance pendant la phase d'urgence mais, moins organisés et moins bien informés de leurs droits, moins capables d'accéder aux services communs, ils ont été négligés pendant les phases de relèvement et de reconstruction. Il aurait fallu une approche plus proactive et stratégique de leurs besoins et contraintes spécifiques.

Les femmes se sont déclarées moins satisfaites que les hommes de l'intervention globale (du moins au Sri Lanka), ce qui témoigne éventuellement du peu d'attention consacrée à la question de protection. En dépit de certains succès notables dans ce domaine, les intervenants internationaux n'ont pas fait tout ce qu'ils auraient dû pour protéger les femmes. Les plus vulnérables étaient celles marginalisées par plusieurs

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

facteurs différents en même temps, et surtout par le conflit, ainsi que les femmes dans les camps. En règle générale, les femmes disposant de peu de biens avant le tsunami ont moins reçu que les hommes qui avaient déjà beaucoup de biens. Cela s'applique particulièrement aux actions visant le rétablissement des moyens d'existence.

Les problèmes au niveau des communautés tiennent à un manque de concertation, tout au début de l'intervention, avec les organisations communautaires de base et non-gouvernementales (CBO et ONG) locales. Ces dernières avaient été nombreuses à jouer un rôle majeur pendant la phase de recherche et de sauvetage, mais ont été marginalisées lors des actions d'urgence; les relations étaient déjà tendues ou les capacités affaiblies au moment où les intervenants ont finalement demandé leur collaboration pour la phase de relèvement.

L'un des aspects les plus heureux de l'intervention a été l'utilisation de transferts d'argent à la place des distributions de biens, laissant aux communautés et aux particuliers le soin de choisir ce dont ils avaient besoin. A Aceh, pour 90 pour cent des personnes sondées, l'argent est plus utile que les vivres ou autres articles. Pour la plupart (53 pour cent), les personnes sondées au Sri Lanka préfèrent l'argent aux biens, choix approuvé par d'autres (12 pour cent) qui considèrent que l'argent leur permettrait d'acheter ce qu'ils voulaient.

Les enjeux de l'intervention internationale

Le « débauchage » du personnel d'autres organisations, notamment des ONG locales, et les lourdes exigences en matière de présentation de rapports sont autant d'aspects de l'intervention qui ont affaibli les capacités locales. Trop d'importance a été accordée à la rapidité et à la visibilité, entraînant le déploiement inutile et peu économique de personnel expatrié, y compris beaucoup d'agents sans expérience pertinente et particulièrement mal placés pour aborder les structures sociales extrêmement complexes des communautés dans la région. Sur le plan structurel, cela témoigne d'une sous-estimation des capacités locales, généralement à même de faire face à la plupart des problèmes immédiats. Dans l'ensemble des quatre pays, les enquêtes ont constaté que les communautés locales avaient réalisé la plus grande partie des actions de sauvetage avant l'arrivée de l'aide nationale et internationale. Elles avaient besoin d'un soutien pour amorcer la phase de relèvement qu'elles n'ont pas reçu. L'efficacité et l'efficience de l'assistance internationale à long terme ont souffert de ces premières erreurs. En faisant croire qu'ils étaient encore en train de sauver des vies longtemps après l'achèvement de cette phase de l'intervention, les acteurs internationaux ont contribué à la méconnaissance des capacités locales, rendant plus difficile le relèvement à long terme. L'équilibre entre l'apport d'une aide immédiate et la prise en compte des capacités locales est difficile à trouver, mais les intervenants internationaux se sont montrés trop impétueux, peut-être à cause des pressions exceptionnelles en faveur d'un déboursement rapide des fonds.

Conclusions

Les questions de capacité et de pouvoir sont inséparables. Une société capable de gérer efficacement ses propres problèmes d'inégalité et de marginalisation a des chances de se débrouiller face aux catastrophes. Les capacités locales ne servent pas seulement à distribuer l'aide d'urgence mais doivent jouer un rôle à plus long terme

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

dans l'atténuation des effets des catastrophes. Ce n'est pourtant pas si simple : les pays concernés étaient nombreux à connaître des problèmes graves de discorde sociale, voire de conflit, avant le tsunami. Le renforcement des capacités dans ces sociétés n'est pas une simple question de soutien pour les structures institutionnelles mais suppose un processus politique plus complexe, grâce auquel les populations plus pauvres et exclues pourront, en cas de catastrophe, faire valoir leurs droits auprès de la communauté, des fonctionnaires locaux et du gouvernement national.

De ce point de vue, ce n'est pas seulement l'apport de biens et de services après le tsunami mais aussi le soutien pour les capacités locales, notamment parmi les groupes les plus marginalisés, qu'il convient d'évaluer. Cet aspect n'est pourtant pas toujours pris en compte et, bien trop souvent, les effets sociaux de l'aide humanitaire sont inconnus même pour les organisations qui les ont provoqués. Il vaut mieux considérer le renforcement des capacités comme sujet à part. Les actions de renforcement des capacités ont pour avantage de représenter une approche plus durable de l'intervention à la suite des catastrophes. Elles servent à atténuer et à prévenir les catastrophes futures tout en permettant d'aborder les besoins immédiats.

Les principes directeurs de l'intervention humanitaire consacrent l'importance du renforcement des capacités, sans préciser les liens avec l'atténuation des effets des catastrophes. Cette évaluation met en lumière la disparité entre les politiques déclarées des acteurs humanitaires internationaux et les réalités opérationnelles de la mise en œuvre directe, de la concertation avec les acteurs locaux et de la participation des communautés. Quand le système humanitaire agit sous contrainte dans des situations de crise, c'est la prestation de services qui prime - l'intervention à la suite du tsunami en donne un exemple frappant.

Il est normal que le siège des organisations internationales exige des « résultats » mais les agents de terrain ont également tendance à sous-estimer les capacités locales et accorder une importance excessive à l'aide externe. Ce processus s'autoreproduit. Quand les capacités locales sont passées sous silence, le rôle de l'aide externe revêt une plus grande importance. Plus il y en a d'aide externe, plus les capacités locales sont affaiblies, ce qui a pour inconvénient que les relations et les stratégies ainsi démarrées n'évoluent pas de façon plus positive pendant la phase de relèvement. Comme dans le cadre de la catastrophe provoquée par le tsunami, l'intervention arrive au point mort au bout de six mois environ.

Il convient de réfléchir au but de l'assistance humanitaire et, au lieu de privilégier la prestation de services, essayer de créer un cadre habilitant, c'est-à-dire mettre l'accent sur le soutien et l'animation pour renforcer les capacités.

Messages clefs

L'équipe d'évaluation souhaite attirer l'attention des acteurs internationaux sur trois domaines clefs dans lesquels, malgré les normes internationales existantes, l'intervention à la suite du tsunami a présenté quelques faiblesses dans la pratique.

- **La prise en compte des capacités locales et nationales.** Cela suppose identifier et reconnaître les capacités locales et le besoin d'assurer la participation et la consultation des communautés locales en ce qui concerne la planification et la

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

prise de décisions, tout en décentralisant le processus décisionnel dans la mesure du possible.

- **L'attention portée aux inégalités, à l'exclusion et aux hiérarchies sociales.** Le renforcement des capacités ne se rapporte pas exclusivement aux compétences et à la formation. Il s'agit aussi d'identifier les groupes plus pauvres et marginalisés et veiller à ce qu'ils puissent faire entendre leur voix lors des prises de décision. La résistance d'une communauté face à une catastrophe passe par là.
- **La contribution à la création d'un cadre habilitant.** Les groupes marginalisés se retrouvent en position de faiblesse par rapport aux communautés, tout comme ces dernières par rapport aux autorités communales et nationales. Pour remédier à cette situation, il faut leur donner du pouvoir au moyen d'une gestion stratégique de l'information et du respect de l'obligation de rendre des comptes à la base. Le plaidoyer représente également un élément important, qui doit pourtant être basé sur des capacités locales renforcées plutôt que sur des interventions de l'extérieur.

Recommandations

Pour les recommandations relatives aux pays individuels, veuillez vous référer aux résumés des rapports individuels présentés dans les annexes. Compte tenu des messages clefs ci-dessus, les recommandations générales suivantes sont adressées aux organisations internationales.

Recommandation globale

Il convient d'amorcer des discussions au niveau mondial, impliquant l'ensemble du secteur humanitaire, en vue d'assurer une réorientation fondamentale axée sur le principe que les ayants droit sont les propriétaires de l'assistance humanitaire. L'accent doit ainsi être mis plutôt sur le soutien et l'animation que sur la prestation de services. Ces discussions sont destinées à faciliter la mise en œuvre des recommandations suivantes.

Recommandation 1 : La prise en compte des capacités locales et nationales

- Il faut que les organisations internationales se préparent, bien à l'avance, à affronter le problème de l'agrandissement des interventions. Cela suppose à la fois identifier les ressources et adapter les systèmes et pratiques afin de maximiser la participation des populations locales et des gouvernements nationaux.
- Les organisations internationales ont intérêt à adopter des méthodes de travail plus collégiales pendant les «méga catastrophes », en assurant la liaison avec les autres intervenants et en se partageant les rôles, au lieu de sortir de leurs domaines d'action habituels.
- Ayant arrêté des stratégies de partenariat claires, les organisations internationales doivent envisager dès le début de créer des partenariats locaux, afin d'assurer une bonne transition de la phase d'urgence au relèvement.

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

- Il convient d'adopter des procédures autorisant des subventions de plus longue durée, même au début d'une intervention, et d'examiner d'un œil critique les exigences en matière de présentation de rapports pour s'assurer qu'il n'y a pas de discrimination contre les CBO.
- Le débauchage de personnel doit être interdit au moyen d'accords et protocoles spécifiques, afin d'éviter l'affaiblissement des capacités locales.

Recommandation 2 : L'attention portée aux inégalités, à l'exclusion et aux hiérarchies sociales

- Il convient d'élaborer des stratégies pour permettre l'accès des femmes et des groupes marginalisés à l'information.
- La représentation des ayants droit féminins doit être assurée au sein de tous les organismes décisionnels les concernant.
- La planification doit partir de l'hypothèse selon laquelle l'aide est susceptible de renforcer les inégalités dans la communauté en l'absence de mesures correctives.
- La planification doit également prendre en considération la complexité des structures communautaires et prévoir de faire appel à des intermédiaires locaux compétents qui soient capables d'influencer les décisions.
- L'inclusion des personnes les plus marginalisées doit être considérée comme un principe ou droit fondamental, quel qu'en soit le coût.
- L'aide doit être accordée en fonction des besoins au lieu de se limiter à une catastrophe particulière – dans le cas du tsunami, il convient d'élargir les interventions humanitaires aux personnes touchées par les conflits.

Recommandation 3 : La contribution à la création d'un cadre habilitant

- Les communautés doivent être encouragées à élaborer leurs propres dispositifs d'intervention en cas de catastrophe, en leur accordant une aide matérielle pour que les groupes plus pauvres et marginalisés ne soient pas oubliés. Il y a lieu d'y inclure toute une série d'organisations de la société civile, y compris les groupements féminins.
- Les gouvernements nationaux dans les pays sujets à des catastrophes naturelles ont intérêt à élaborer des plans et procédures détaillés pour la gestion des catastrophes, y compris la gestion de l'information, afin que les communautés soient correctement informées à tous les stades de l'intervention.
- Il convient également d'envisager l'établissement d'un organisme central, chargé non seulement de gérer l'intervention à la suite d'une catastrophe mais aussi de faciliter la collaboration entre les ministères et entre l'administration centrale et le gouvernement local.

L'impact de l'intervention à la suite du tsunami sur les capacités locales et nationales

- A la suite d'une catastrophe, les intervenants doivent veiller à ce que l'information sur leurs activités soit à la disposition de l'ensemble des personnes touchées, notamment au sein des communautés locales. Cela pourrait comporter tant des affiches présentant des informations financières que des audits publics.
- Les organisations humanitaires ont intérêt à renforcer les organismes/groupes protégeant les intérêts des personnes touchées et à soutenir les mass-media, puisque le respect de l'obligation de rendre des comptes à la base passe par une meilleure connaissance de l'intervention et des possibilités de restitution et de dialogue.