



Analyse des opérations de
relèvement de la Fédération
internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge
et du Croissant-Rouge

Rapport de synthèse

L'Agenda mondial de la Fédération internationale (2006-2010)

Au cours des cinq prochaines années, la Fédération internationale œuvrera, collectivement, à la réalisation des objectifs et priorités suivants :

Nos objectifs

Objectif 1 : Réduire l'impact des catastrophes, notamment le nombre de morts et de blessés.

Objectif 2 : Réduire le nombre des morts et des malades et atténuer les effets des maladies et des urgences de santé publique.

Objectif 3 : Accroître la capacité des communautés locales, de la société civile et de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge de faire face aux situations de vulnérabilité les plus urgentes.

Objectif 4 : Promouvoir le respect de la diversité et de la dignité humaine, et réduire l'intolérance, la discrimination et l'exclusion sociale.

Nos priorités

Améliorer notre capacité d'intervention locale, régionale et internationale en cas de catastrophe et d'urgence de santé publique.

Intensifier notre action auprès des communautés vulnérables dans les domaines de la promotion de la santé, de la prévention des maladies et de la réduction des risques de catastrophes.

Développer considérablement nos programmes et notre travail de sensibilisation en matière de lutte contre le VIH/sida.

Renforcer notre action de sensibilisation sur les questions humanitaires prioritaires, en particulier la lutte contre l'intolérance, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que les efforts visant à réduire les risques de catastrophes.

© Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Toutes les parties de cette publication peuvent être citées, copiées, traduites dans d'autres langues ou adaptées aux besoins locaux sans un accord préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à condition de citer clairement le nom de la présente publication.

Photo de couverture :

Ulrik Norup Jorgensen/Croix-Rouge Danoise

2006

Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Case postale 372

CH-1211 Genève 19

Suisse

Téléphone : +41 22 730 42 22

Télécopie : +41 22 733 03 95

Courriel : secretariat@ifrc.org

Site Internet : www.ifrc.org

Avant-propos

Lorsque se produit une catastrophe naturelle majeure, non seulement quantités de vies et de biens sont détruits, mais souvent les moyens de subsistance et l'avenir des survivants sont compromis. Les tsunamis et tremblements de terre récemment survenus en Asie l'ont montré, aider les communautés à reconstruire leurs maisons, leurs services et leurs vies n'est pas simple et, pour donner de bons résultats, exige du temps. Pourtant les interventions de ce type sont indispensables pour aider ceux qui ont souffert à se remettre de l'épreuve qu'ils ont subie et pour renforcer la résilience des communautés en cas de future catastrophe.

C'est la raison pour laquelle, en 2005, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la Fédération internationale) a demandé un examen approfondi des résultats de certaines de ses opérations de relèvement passées ou actuelles, à la suite de catastrophes naturelles. Nous souhaitons savoir ce qui a bien fonctionné et ce que nous aurions pu mieux faire afin d'améliorer la qualité des programmes de relèvement en cours d'exécution et de ceux que nous mettrons en œuvre à l'avenir dans des pays frappés par des catastrophes naturelles.

Les résultats de cet examen ont permis à la Fédération internationale de tirer des leçons importantes, qui émanent de la réflexion critique des Sociétés nationales et du personnel chargé des opérations. Ils ont mis en évidence certains domaines d'action dans lesquels la Fédération internationale excelle et d'autres qui nécessitent des améliorations.

Renforcer nos opérations de relèvement est un défi que la Fédération internationale entend bien relever. Les conclusions et les recommandations formulées à l'issue de cet examen de nos opérations de relèvement seront transmises aux Sociétés nationales et soigneusement analysées avec elles afin que nous puissions définir le plan d'action le plus efficace pour mettre les leçons en pratique.



Johan Schaar
Représentant spécial pour les activités de l'après-tsunami
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge



Introduction

La nature et l'ampleur de certaines catastrophes requièrent une intervention spéciale. L'ouragan Mitch en 1998 a touché cinq pays simultanément. Le tremblement de terre de Mexico en 1985 s'est produit dans un environnement urbain densément peuplé. En Arménie, la situation politique a dominé les efforts de secours après le tremblement de terre en 1988. Au Mozambique, les inondations se sont produites en deux vagues successives, en 2000 et l'année suivante. Et lors de l'une de pires catastrophes de ces dernières années, les tsunamis qui ont frappé l'Asie en décembre 2004 ont causé des ravages au sein de la population de plusieurs pays répartis sur deux continents.

La Fédération internationale intervient lors de catastrophes naturelles grandes et petites, dont certaines étaient prévisibles et d'autres non. Alors qu'elle a l'habitude d'organiser des opérations en réponse à des catastrophes de petite et de moyenne ampleur, elle n'est pas encore très à l'aise dans l'environnement complexe des catastrophes de grande ampleur et, surtout, n'a pas encore défini clairement la nature et la portée de son action une fois la phase d'urgence dépassée.

Les tsunamis qui se sont produits en 2004 en Asie ont ravivé la volonté de préciser la façon dont la Fédération internationale conçoit les opérations de relèvement, compte tenu de la nécessité de mettre en place des politiques et des procédures adaptées aux catastrophes naturelles de grande ampleur. La Fédération internationale a donc demandé une analyse des opérations de relèvement menées au cours des 20 dernières années dans certaines situations afin, d'une part, de dégager des scénarios récurrents et des bonnes pratiques et, d'autre part, de formuler des recommandations pour les opérations futures. Dans le contexte de la Fédération internationale, les « opérations de relèvement » sont des programmes qui ne se limitent pas à l'apport de secours immédiats mais aident les victimes directes d'une catastrophe à reconstruire leurs maisons, leurs vies et leurs services et renforcent leur capacité de faire face à de futures catastrophes.

Les opérations de relèvement organisées par la Fédération internationale dans les six situations étudiées étaient très différentes les unes des autres, ce qui a permis de tirer les leçons d'un large éventail d'expériences. Au Honduras, l'un des cinq pays touchés par l'ouragan Mitch, la Fédération internationale a mis en place des programmes de reconstruction de logements. En Turquie, le tremblement de terre a donné lieu à la mise en place d'un grand programme de relèvement urbain, y compris la reconstruction de l'infrastructure sociale et le renforcement de la préparation aux catastrophes. Après le tremblement de terre en Iran, la Fédération internationale a concentré ses efforts de relèvement sur les écoles. Dans le cadre d'interventions effectuées au Viet Nam après une série de cyclones, la Fédération internationale a mis sur pied un programme de constructions résistantes aux cyclones pour répondre aux besoins de logement et a revitalisé les plantations de palétuviers. A la suite des inondations au Mozambique, la Fédération internationale a fait porter ses efforts sur la santé publique et le logement. Au Swaziland, elle s'est essentiellement occupée du relèvement et de la sécurité alimentaire après la sécheresse.

Différents aspects théoriques et pratiques de la démarche adoptée par la Fédération internationale lors de ces opérations de relèvement ont été analysés, des conclusions ont été tirées et des recommandations précises ont été formulées. Le présent document résume les plus importantes de ces conclusions et recommandations.

L'analyse a mis en évidence de nombreux défauts des opérations de relèvement menées par la Fédération internationale dans le passé. Il a également mis en évidence des exemples d'interventions réussies, sur lesquels pourrait s'appuyer une future stratégie de relèvement de la Fédération internationale. Ces exemples aussi sont étudiés ici.



Objectifs et méthode

Le principal objectif de l'analyse était de tirer les enseignements des expériences passées pour qu'ils soient mis à profit lors des opérations menées dans les pays touchés par le tsunami. Et comme il est fort probable que la Fédération internationale continuera à s'investir dans des programmes de relèvement et de reconstruction d'après-catastrophe, le deuxième objectif était de réunir, d'examiner et d'analyser des données sur la démarche institutionnelle qu'elle a adoptée lors de catastrophes de grande ampleur, et de se servir des conclusions comme base pour formuler une politique et des lignes directrices.

L'analyse a été effectuée par un consultant externe entre octobre 2005 et mars 2006. Des études ont été menées sur le terrain dans six pays de quatre continents frappés par différents types de catastrophe : l'ouragan Mitch (Honduras, 1998), le tremblement de terre de Marmara (Turquie, 1999), les inondations (Mozambique, 2000 et 2001), le tremblement de terre de Bam (Iran, 2003), différents cyclones et inondations (Vietnam) et des sécheresses prolongées (Swaziland, en cours). En outre, des études documentaires sur les tremblements de terre en Arménie, au Gujarat (Inde) et au Mexique ont donné une perspective à plus long terme sur les opérations de relèvement de la Fédération internationale. Bien que l'analyse n'ait pas pu être réalisée dans des pays touchés par les tsunamis, les rapports d'évaluation et de mission préparés à ce jour constituent des documents de référence utiles.

Les études sur le terrain ont inclus une recherche documentaire et des entretiens avec les employés concernés du Secrétariat, sur le terrain et au siège à Genève, les Sociétés nationales hôtes et les partenaires extérieurs. Un certain nombre de Sociétés nationales partenaires ont fait part de leur position sur les opérations de relèvement et fourni des informations sur leurs programmes dans les pays à l'étude¹.

L'analyse portait spécifiquement sur les opérations de relèvement de la Fédération internationale en cas de catastrophes majeures. Il ne s'agissait pas d'évaluer chaque opération menée dans un pays, ni la performance de la Société nationale dans la situation étudiée. Son but n'était pas non plus de faire une évaluation approfondie de l'incidence des programmes sur les bénéficiaires.

1. Une Société nationale hôte est une Société nationale de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge dans le pays où a eu lieu une catastrophe. Une Société nationale partenaire est une Société nationale de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge d'un autre pays qui vient aider la Société nationale hôte à faire face à la catastrophe.



Politique et stratégies en matière de relèvement

La question de savoir si, et dans quelles conditions, la Fédération internationale devrait s'engager dans le relèvement et la reconstruction après une catastrophe, a fait l'objet de nombreuses études depuis le milieu des années soixante-dix. Chaque fois que la Fédération internationale a participé à des programmes de relèvement et de reconstruction de longue durée mis en place à l'issue d'une grande catastrophe, les Sociétés nationales et le Secrétariat ont tenté d'inscrire les opérations de ce type dans une véritable stratégie. Cependant, ces tentatives ont toujours été intermittentes, peut-être parce que les catastrophes de cette ampleur ne se produisent que de temps à autre. Les efforts déployés pour élaborer une position, chaque fois que se produisait une catastrophe naturelle majeure, n'ont jamais été regroupés ni suivis de sorte que la Fédération internationale a continué à mener ses opérations de relèvement de manière ad hoc.

De ce fait, il a été difficile, lors de l'analyse, d'avoir une idée claire de la position de la Fédération internationale au sujet du relèvement après une catastrophe. Il n'y avait pas de définition concertée, de politique ou de cahier des charges à respecter dans le cadre d'opérations de relèvement. Beaucoup de personnes interrogées, notamment sur le terrain, préféraient utiliser des termes tels que « réhabilitation » et « reconstruction », plutôt que « relèvement », car ils représentaient des phases opérationnelles et des activités plus tangibles. En général, la réhabilitation était considérée comme le prolongement naturel des activités de secours et ne signifiait pas nécessairement que l'on s'impliquait dans de gros travaux de reconstruction. Le relèvement était considéré comme synonyme de construction, notamment de logements, activité complexe et de longue haleine à laquelle étaient pourtant affectés la plupart des fonds disponibles.

Les personnes interrogées étaient divisées quant à savoir dans quelle mesure la Fédération internationale devrait s'engager dans des activités de « relèvement ». Certaines estimaient que la prolongation des programmes au-delà des secours était inévitable ; d'autres doutaient que l'organisation ait les moyens nécessaires pour accomplir une telle tâche. De plus, certains posaient sincèrement la question de savoir si le relèvement pouvait être traité comme étant simplement le prolongement des activités de secours et se demandaient s'il ne se rapprochait pas plutôt du développement à long terme, qui nécessite une autre stratégie organisationnelle.

Certaines Sociétés nationales souhaitaient s'engager dans une opération de relèvement limitée dans le temps, d'autres voulaient prendre le temps d'élaborer des programmes coordonnés en les planifiant avec les communautés et de renforcer les capacités des Sociétés nationales. D'un côté se trouvaient ceux qui insistaient sur un mandat humanitaire restreint ; de l'autre ceux qui voulaient que la Fédération internationale élargisse son champ d'action et dépasse même le relèvement pour aller vers le développement.

Reconnaissant que les plans de réhabilitation et de reconstruction sont du ressort des gouvernements, dont les Sociétés nationales ne sont que les auxiliaires, les participants à la XVII^e Conférence interaméricaine de la Fédération internationale à Santiago du Chili en 2003 ont proposé des orientations stratégiques pour la réhabilitation et la reconstruction ; ils ont notamment recommandé de :

- a) Fonder les activités de réhabilitation et de reconstruction des Sociétés nationales sur une évaluation de la vulnérabilité et des risques ;
- b) Concevoir les projets de réhabilitation comme étant précurseurs des activités d'atténuation, de prévention et de développement et les mettre en œuvre de sorte à améliorer les conditions de vie des bénéficiaires ;
- c) Encourager la participation de la communauté dans la conception et l'exécution des activités de réhabilitation ;
- d) Etablir des partenariats stratégiques facilitant les interventions dans des processus de réhabilitation et de reconstruction propices au développement.²

Ce sont probablement les orientations et les recommandations en matière de réhabilitation et de reconstruction les plus complètes qui existent au sein de la Fédération internationale. Malheureusement elles n'ont pas été suffisamment diffusées et appliquées et elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique.

Recommandations

- Déterminer les limites de l'engagement de la Fédération internationale dans le relèvement, pour différentes situations et différents scénarios.
- Elaborer une politique officielle pour les opérations de réhabilitation, de relèvement et de reconstruction, en se fondant sur les politiques et les procédures existantes, révisées et actualisées, et en tenant compte des positions et politiques des Sociétés nationales en la matière.
- Préciser les rôles et les responsabilités du Secrétariat, des délégations régionales, des Sociétés nationales et des centres régionaux dans différentes situations de catastrophe et différents scénarios de relèvement.

2. Fédération internationale, Rapport de la XVII^e Conférence interaméricaine, 2003.

L'engagement dans les activités de relèvement

La philosophie opérationnelle qui lie secours, relèvement et développement existe depuis les années soixante-dix. Selon le rapport Tansley, la Croix-Rouge tient aussi compte de l'évolution de l'opinion dominante dans les milieux internationaux, selon laquelle les secours en cas de catastrophe font partie intégrante de l'aide au développement et doivent être planifiés dans une continuité, depuis la phase qui précède la catastrophe jusqu'aux phases d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction, en tenant compte de leur incidence sur le développement³. Dans les faits, la Fédération internationale planifie rarement ses opérations en ayant, dès le départ, des objectifs de relèvement en tête. Les activités de relèvement découlent plutôt de la mise à disposition de fonds pour les secours.

La Fédération internationale s'engage dans des opérations de relèvement de plusieurs manières :

- a) Dans des **catastrophes saisonnières et prévisibles** telles que des cyclones, les besoins et le niveau d'appui externe nécessaire peuvent être anticipés dans une certaine mesure. Dans ces cas, certaines activités de réhabilitation sont effectuées, essentiellement dans le prolongement des programmes de secours, mais aucun travail majeur de relèvement et de reconstruction n'est entrepris. Les cyclones du Bangladesh, les ouragans des Antilles et les inondations modérées de la Chine feraient partie de cette catégorie. Les systèmes mis en place par la Fédération internationale et la Société nationale hôte suffisent pour assurer l'efficacité de ces opérations qui, en général, durent de six à douze mois.
- b) Dans les **catastrophes à évolution lente** telles que les sécheresses, les programmes de secours et les programmes de longue durée se recourent, si bien qu'il est difficile de faire la différence entre renforcement des capacités sur le long terme et secours. Ce genre de catastrophe est souvent récurrent et cyclique. Cependant, certains organismes de financement n'autorisent pas l'affectation des fonds de secours à des programmes de relèvement à plus long terme, qui pourraient être l'amorce d'une solution aux causes sous-jacentes de la catastrophe. Les problèmes chroniques sont difficiles à intégrer dans les appels de fonds destinés aux secours et de plus, il semble que la Fédération internationale ne sache pas très bien en faire valoir l'importance, en particulier dans sa recherche de fonds pour le développement. Le résultat est qu'elle risque de distribuer des denrées alimentaires là où la solution serait plutôt de renforcer la sécurité alimentaire.
- c) Les **catastrophes soudaines de grande ampleur** telles que les tremblements de terre, retiennent l'attention des médias et le public se montre extrêmement généreux. Pourtant, les besoins de secours sont satisfaits rapidement, si bien que la Fédération internationale se retrouve avec une quantité de fonds qui ne sont pas dépensés. Les idées sur la manière dont l'argent pourrait être dépensé pour contribuer au relèvement sont limitées et souvent la décision est prise rapidement d'affecter les fonds disponibles à la reconstruction, notamment de logements. Lorsque des dons publics sont en jeu, la tendance est aussi à choisir des projets visibles qui répondent à ce que le public attend de l'assistance humanitaire.

Dans la plupart des pays touchés par une catastrophe, celle-ci révèle les problèmes sociaux et économiques qui existaient auparavant et qui ont rendu la population plus vulnérable à ses effets. Seuls des programmes de relèvement et de reconstruction inscrits dans la durée peuvent résoudre ces problèmes. Pourtant, alors que cet aspect est connu de la plupart des organisations humanitaires, il n'est ni expliqué ouvertement au public et aux gouvernements ni explicitement mentionné dans les appels de fonds.

La plupart des Sociétés nationales partenaires ont déclaré qu'elles finançaient les activités de relèvement en très grande partie à l'aide de l'excédent des fonds destinés aux secours et qu'elles disposaient rarement de sommes spécialement consacrées au développement. Elles doivent donc dépenser les fonds rapidement, ce qui rend difficile l'adoption d'une stratégie de relèvement à long terme, axée sur le développement.

3. Tansley, D., Rapport final, Un agenda pour la Croix-Rouge, 1975, p. 74

De leur côté, les Sociétés nationales hôtes ont dit clairement que si elles disposaient de fonds importants elles souhaiteraient en consacrer davantage au renforcement de leurs capacités d'intervenir lors de futures catastrophes et à la consolidation de leurs programmes ordinaires. C'est ce qui se produit de plus en plus car le renforcement des capacités des Sociétés nationales est en train de devenir une composante standard des appels lancés par la Fédération internationale. De fait, dans l'appel en faveur des victimes du tsunami, le renforcement des capacités des Sociétés nationales a été présenté comme faisant partie intégrante des opérations de secours.

Recommandations

- Elaborer des lignes directrices et des procédures standard pour les opérations qui suivent la phase d'urgence, en tenant compte des différents scénarios de relèvement.
- Pour les catastrophes chroniques et saisonnières, promouvoir la possibilité d'axer l'intervention sur les besoins à long terme et sur la solution des problèmes récurrents.
- Mettre au point une bonne stratégie de communication pour expliquer au public, aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires pourquoi il est utile de consacrer des fonds à des programmes qui s'inscrivent dans la durée.
- Elaborer une stratégie, inspirée par les Sociétés nationales qui ont fait leurs preuves dans ce domaine, pour accéder à des fonds d'aide au développement qui puissent être affectés au relèvement après une catastrophe.



Evaluation et planification

La Fédération internationale ne peut pas concevoir des stratégies et fixer des normes dans le vide. L'organisation et la coordination de l'évaluation et de la planification du relèvement, d'un point de vue stratégique, incombent clairement aux gouvernements nationaux. Mais dans la réalité le système national peut se retrouver impuissant face à une catastrophe, à moins que le gouvernement ne soit très fort et qu'il ait de l'expérience. En théorie, la Fédération internationale devrait s'intégrer dans le « paysage » tout en s'appuyant sur une pluralité de sources pour se faire une idée de ce qui doit être fait et de comment le faire au mieux. Or, le Secrétariat et les différentes Sociétés nationales partenaires sont soumis à la pression des bailleurs de fonds et des gouvernements qui exigent que les sommes importantes qui ne sont pas dépensées pour des interventions d'urgence soient rapidement affectées aux activités de relèvement. Dans ce cas, la tendance pour la Fédération internationale et les Sociétés nationales partenaires, à titre individuel ou collectif, est de rechercher des projets spécifiques auxquels les fonds seront rapidement alloués – essentiellement des projets de construction – plutôt que d'appliquer une stratégie d'ensemble. La planification devient donc un exercice d'affectation des fonds plutôt qu'un dialogue sur la planification stratégique avec les autorités nationales et la Société nationale hôte.

Les leçons tirées de plusieurs opérations de relèvement donnent à penser que la Fédération internationale n'est pas suffisamment bien équipée pour procéder à une évaluation fiable des besoins en matière de relèvement. L'évaluation systématique des besoins de relèvement dès le début d'une opération ne se pratiquait pas avant l'opération tsunami. Les équipes de relèvement n'étaient constituées qu'une fois la phase des secours considérée comme terminée. Parfois les besoins en matière de relèvement étaient ajoutés à l'appel d'urgence, parfois ils faisaient l'objet d'un appel spécial.

La plupart des Sociétés nationales agissent sous la pression de leurs gouvernements et du public qui leur demandent d'être à pied d'oeuvre le plus rapidement possible. Dans presque toutes les opérations, alors que le Secrétariat de la Fédération internationale était en train de mettre sur pied une équipe chargée de l'évaluation des besoins, plusieurs Sociétés nationales partenaires envoyaient également leurs propres équipes pour procéder à leurs évaluations. L'examen a révélé que le déploiement rapide d'une équipe conjointe d'évaluation des besoins (EEB) Secrétariat/Société nationale partenaire après le tsunami avait contribué à dissuader les Sociétés nationales partenaires d'intervenir de manière unilatérale et sans coordination et avait placé la Fédération internationale en meilleure position auprès des bailleurs de fonds et des autorités nationales. Parallèlement, une évaluation technique complète des besoins en matière de relèvement ne saurait être effectuée à chaud, pendant une urgence, car à ce stade, ni la population sinistrée, ni les autorités nationales, ni la Société nationale hôte ne sont en mesure de déterminer avec précision les besoins à long terme.

Prendre le temps au début pour consulter les populations concernées et les autres parties prenantes peut accélérer les choses plus tard et peut améliorer la qualité des résultats. Au Honduras, les Sociétés nationales partenaires qui ont planifié et procédé à des consultations approfondies ont fourni des logements plus adaptés et plus durable que leurs homologues qui sont passés à la mise en oeuvre trop rapidement.

L'évaluation des besoins doit aussi s'inscrire dans la durée, surtout si l'on tient compte des changements constants dans la situation de gens qui ont perdu leur maison, leur revenu et/ou des membres de leur famille. Une évaluation faite une seule fois ne peut détecter les besoins des populations concernées, car ces besoins fluctuent au fil du temps. Dans la plupart des opérations, l'évaluation initiale sur la base de laquelle le programme de relèvement a été conçu, n'a pas été suivie d'évaluations systématiques visant à déterminer l'évolution des besoins et de la perception des bénéficiaires. Dans toutes les situations, les plans mis au point après une évaluation très générale des besoins étaient déterminés par l'offre et par les donateurs plutôt que par les besoins, même si, en dernière analyse, certains ont tout de même répondu à une partie des besoins de la population sinistrée.

Les équipes d'évaluation travaillent souvent sans directives, sans méthodes ou sans procédures opérationnelles préétablies. Il semble que la manière dont le processus est mené dépend de la pression politique et médiatique, ainsi que des personnalités et des compétences des membres de l'équipe d'évaluation.

L'introduction du concept EEB est la reconnaissance claire qu'il y a une différence entre l'évaluation et la planification de l'urgence et du relèvement, mais elle n'est pas encore étayée par les outils nécessaires.

Recommandations

- Consolider les procédures et les outils d'évaluation et de planification pour rendre les opérations de relèvement plus prévisibles et plus efficaces ; en cas de catastrophe majeure, effectuer une évaluation périodique des besoins et des situations et adapter les stratégies de relèvement en conséquence.
- Elaborer des directives sur la composition, les compétences et les résultats attendus de l'équipe d'évaluation.
- Associer davantage les experts locaux au processus et envisager, d'une part, de constituer un registre d'experts du relèvement et, d'autre part, de former les EEB.



Coordination et partenariats extérieurs

La coopération au sein du Mouvement

La coordination entre les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) est souvent citée dans les entretiens comme étant un point faible.

Le Cadre de référence pour la coopération internationale définit les possibilités de coopération internationale au sein de la Fédération internationale. La coordination de la coopération dans un contexte spécifique est essentiellement du ressort de la Société nationale hôte, mais c'est le Secrétariat qui est censé s'assurer que les Sociétés nationales partenaires respectent les modalités convenues et aident la Société nationale hôte à assumer son rôle.

Dans la pratique, remplir ce rôle peut avoir ses contradictions. La majorité des Sociétés nationales consultées préféraient que le Secrétariat ne soit pas opérationnel et joue un rôle de facilitation et de coordination. En même temps, dans des environnements opérationnels complexes, les Sociétés nationales hôtes attendaient de la Fédération internationale qu'elle assume le leadership et qu'elle prenne les décisions, y compris qu'elle se montre ferme envers les Sociétés nationales partenaires qui faisaient cavalier seul. Au Honduras, en Iran et en Turquie, la planification, la coordination et la fourniture de conseils techniques étaient considérées comme étant les fonctions les plus critiques du Secrétariat lors d'une catastrophe majeure. Les Sociétés nationales partenaires interrogées étaient convaincues que le Secrétariat devait s'abstenir de jouer un rôle opérationnel. La question de savoir si le Secrétariat doit mener des opérations ou se contenter d'un rôle de coordination continue de faire débat.

Malgré des expériences répétées en matière de coordination lors de précédentes catastrophes majeures, il est apparu clairement lors des premières phases des opérations de l'après-tsunami que le Secrétariat ne parvenait pas à proposer un mécanisme de coordination suffisamment attrayant pour être accepté par les membres, jusqu'à l'introduction du Cadre pour la coordination au sein du Mouvement⁴. Selon l'évaluation faite en temps réel à Sri Lanka, il a été estimé que le Cadre était bien pensé et généralement accueilli avec enthousiasme⁵. Néanmoins, les Sociétés nationales partenaires consultées ont déclaré que le rôle de certaines des équipes spéciales n'était pas clair, que les procédures pouvaient parfois être lourdes et que trop de temps était passé en réunions de coordination au détriment de l'action.

La coordination au niveau des sections de la Société nationale hôte et la coordination entre les sections et le siège de la Société nationale hôte ont également été citées parmi les problèmes rencontrés pendant l'opération tsunami. Il est souhaitable qu'il y ait une coordination entre sections, là où l'opération a lieu, mais étant donné que toutes les sections n'ont pas les mêmes capacités, il est difficile de généraliser. Dans les pays où le système national a été décentralisé au niveau de la province ou du district, les sections seront probablement plus fortes et mieux à même de coordonner les opérations. Ce fut le cas au Viet Nam. Il est apparu clairement, dans tous les cas examinés, que lorsque les sections s'étaient engagées dans des programmes de relèvement et assumaient un certain rôle dans la coordination ou la coopération opérationnelle elles sortaient renforcées par ce processus.

4. Le cadre de référence pour la coordination du Mouvement inclut les Sociétés nationales hôtes, les Sociétés nationales partenaires, la Fédération internationale et le CICR.

5. Évaluation en temps réel de la réponse au Tsunami en Asie et Afrique de l'Est pour la Fédération internationale, 2^e tour, décembre 2005.

Coopération avec des tiers

En général, la Fédération internationale a entretenu de bonnes relations avec les autorités nationales et locales qui la respectaient, bien que celles-ci la percevant comme une organisation riche, elles avaient tendance à l'orienter vers des investissements dans l'infrastructure plutôt que vers une stratégie de développement. De même, les différences entre les composantes du Mouvement étaient mal com-



Fédération internationale

prises. La coordination avec d'autres organisations et des partenaires stratégiques est un autre domaine à renforcer. Parfois, la Fédération internationale limite la coordination externe aux institutions des Nations Unies. Cela se comprend lorsqu'il s'agit d'une intervention d'urgence. Mais pour le relèvement à long terme, la coordination et le leadership technique du système de l'ONU manquent parfois d'efficacité. Une partie importante de l'assistance internationale en faveur du relèvement passe par des donateurs publics bilatéraux, et la coordination est assumée par le système national ou par des organismes de relèvement/reconstruction spécialement créés à cet effet. Lors de catastrophes de grande ampleur, ce sont de plus en plus les institutions financières internationales plutôt que l'ONU qui définissent le cadre du relèvement et de la reconstruction avec le système national. Sur le plan opérationnel, le travail de relèvement est pris en charge par les organismes publics nationaux, le secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales. Or, la coopération et la coordination entre la Fédération internationale et ces acteurs incontournables pour l'élaboration des politiques, des normes et des actions, sont limitées. Beaucoup de donateurs du tsunami ont eu le sentiment que la Fédération internationale était « timorée » et n'utilisait pas ses avantages organisationnels pour influencer sur l'action des pouvoirs publics⁶.

Au Swaziland, vu la persistance de l'insécurité alimentaire, l'assistance a diminué au fil des ans en raison d'une « lassitude des donateurs ». L'évaluation en 2005 des projets pilotes pour la sécurité alimentaire a révélé qu'en l'absence d'aide, la population avait commencé à prendre les choses en main. La mise en commun des ressources de plusieurs institutions et organisations, assortie de la coordination des évaluations et des activités, a été clairement définie comme étant nécessaire pour réaliser des objectifs communs. Cela se traduirait par une meilleure assistance et une meilleure utilisation des ressources⁷. La Société nationale participe à un certain nombre d'initiatives qui vont dans ce sens, comme l'Association coordonnée des ONG (CANGO), dont le but est de faciliter, par des stratégies d'évaluation et d'intervention communes, la coordination des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire.

6. C. Burton, *Rapport de mission en Indonésie et au Sri Lanka*, 22 août-11 septembre 2005, p.1.

7. P. Fox, *Étude de relèvement sur un incident lié à la sécurité alimentaire*, Décembre 2005, p.5.

La Fédération internationale devrait conclure davantage de partenariats stratégiques dans des domaines où elle peut apporter un plus sur les plans de la technique, de l'action ou de la sensibilisation sans se limiter à financer ou à mettre en œuvre les activités et les idées de l'ONU.



Yoshi Shimizu/Fédération internationale

Recommandations

- Trouver un équilibre clair entre les rôles de coordination et de relèvement, tout en maintenant une stratégie aisément adaptable à la nature des opérations de relèvement.
- Renforcer la coordination des politiques et des activités avec les institutions financières internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG.

L'union fait la force

Pour l'ONU et ses institutions spécialisées, les atouts de la Fédération internationale sont sa capacité de réaliser des projets sur le terrain, ses volontaires et ses contacts aux échelons local et national. C'est la raison pour laquelle des partenariats opérationnels avec les institutions de l'ONU – et dans une moindre mesure avec d'autres acteurs internationaux et nationaux – sont de plus en plus monnaie courante. Après le tremblement de terre, la Société du Croissant-Rouge de la République islamique de l'Iran a coopéré avec le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (Unicef) pour apporter un soutien psychologique et social aux victimes. Toujours en Iran, la Fédération internationale et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) ont travaillé ensemble pour reconstruire un établissement scolaire, l'Unesco ayant fourni les compétences et la Fédération internationale assumant les coûts de construction de deux bâtiments. Au Vietnam, le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a financé une série de projets de préparation aux catastrophes gérés par la Société nationale. Au Honduras, la Société canadienne de la Croix-Rouge s'est associée à l'Organisation internationale des migrations (OIM), cette dernière ayant financé la construction de logements, alors que la première gère un programme de santé et finançait le développement des sections de la Société nationale locale. Suite à l'ouragan Mitch, la Croix-Rouge américaine a collaboré avec le Centre pour le contrôle et la prévention des maladies à Atlanta, Georgie, pour mener une étude de référence sur la santé dans toutes les régions éprouvées. Grâce à ce travail, il a été facile de montrer aux bailleurs de fonds quel était l'impact des programmes de réduction de l'incidence de la diarrhée par la construction de latrines et l'amélioration de l'hygiène.

L'ampleur et l'échelle des opérations tsunami en Asie ont finalement donné lieu à un certain nombre de nouveaux partenariats avec des ONG locales et internationales. A Aceh, la Fédération internationale travaille en relation étroite avec plusieurs grandes ONG internationales et nationales, y compris avec CARE, MuslimAid et GenAssist, à la mise en oeuvre de son programme de refuges temporaires. Au Sri Lanka, un programme pour pérenniser les moyens de subsistance et réduire les risques est mis en place en partenariat avec l'Institut de l'Environnement de Stockholm et Practical Partners.

Ressources humaines

La réussite d'une opération de relèvement dépend largement de l'utilisation de ressources humaines appropriées. Les compétences nécessaires pour ce type d'opérations sont très différentes de celles qu'exigent les secours. Et pourtant, il est courant que des délégués ayant essentiellement une expérience et des compétences en matière de secours soient engagés dans des opérations de relèvement. Étant donné que rares sont ceux qui sont qualifiés pour le relèvement au sein de la Fédération internationale et qu'il faut du temps pour recruter de bons candidats, la tendance est de pourvoir des postes en fonction des personnes disponibles plutôt qu'en fonction des personnes qualifiées pour accomplir la tâche.

Les délégués affectés au relèvement doivent généralement effectuer des missions de plus longue durée que ceux qui participent à des interventions de secours. Une rotation élevée des délégués au relèvement sur le terrain pose des problèmes de continuité et entraîne des retards dans la mise en oeuvre des programmes. Alors qu'il est plus facile pour des délégués aux secours de renoncer provisoirement à leurs responsabilités courantes pour effectuer des missions ponctuelles, les délégués au relèvement (notamment dans des domaines qui exigent des spécialistes) risquent de devoir quitter le poste qu'ils occupent.

Des descriptions de poste et des annonces mieux ciblées, sur des sites web spécialisés et dans des revues axées sur le développement, attireraient un plus grand nombre de candidats de qualité. De plus, la Fédération internationale devrait proposer des salaires et des avantages compétitifs ainsi que la perspective d'un emploi futur au sein de l'organisation. Cependant, la Fédération internationale aurait du mal à garder un noyau de spécialistes des opérations de relèvement, car le relèvement est une activité ad hoc et intermittente. Le recrutement local est aussi un des points où le bât blesse. Dans tous les pays étudiés, les compétences requises pour le travail de relèvement étaient disponibles sur place, aux conditions locales et à un niveau élevé, mais hormis la sous-traitance à des entreprises locales du bâtiment, la Fédération internationale n'a pas cherché à s'attacher régulièrement du personnel local qualifié. Lorsque des spécialistes locaux sont engagés, comme c'est le cas pour l'opération organisée après le tremblement de terre du Pakistan, il faut mettre sur pied un système d'appui aux personnes recrutées pour qu'elles puissent se familiariser avec les règles et les pratiques de la Fédération internationale.

La taille et la composition des délégations pose aussi problème. En Indonésie, en Iran, à Sri Lanka et au Viet Nam, des inquiétudes se sont exprimées concernant le nombre élevé d'expatriés. Dans l'opération tsunami, la taille de la délégation dépassait et dépasse encore les besoins et son encadrement est trop lourd. Une des solutions au problème du nombre excessif de délégués expatriés et de la pénurie du personnel local qualifié consisterait, pour le Secrétariat et les Sociétés nationales partenaires, à répartir les délégués entre les différents programmes de différents secteurs. Ceci permettrait de réduire le nombre de personnes requises et contribuerait à renforcer la coordination entre les Sociétés nationales partenaires.

Recommandations

- Repérer les personnes compétentes et expérimentées dans le domaine du relèvement chez les membres de la Fédération internationale et celles qui peuvent être recrutées ; déterminer les compétences et l'expérience qui manquent, les stratégies en matière de ressources humaines et les partenariats qui devraient être mis au point pour combler ces lacunes.
- Établir un meilleur système de partage des ressources humaines entre la Fédération internationale et les Sociétés nationales et créer un pool de cadres qualifiés, notamment dans les domaines où les compétences requises sont relativement limitées (par ex. dans l'hébergement, la planification du relèvement, la négociation avec les communautés).
- En consultation avec les Sociétés nationales, mettre en place une stratégie de mise en valeur des ressources humaines pour les opérations de relèvement, y compris une meilleure utilisation des sources de recrutement non traditionnelles.
- Déployer davantage d'efforts, là où cela s'avère possible, pour engager des ressources humaines locales compétentes dans le cadre des programmes de relèvement.

Redevabilité

Il est utile, dans tous les cas, de disposer de procédures et de mécanismes qui garantissent la transparence à l'égard des donateurs. Mais les Sociétés nationales hôtes considèrent qu'il y a moins de transparence et de responsabilisation à leur égard, notamment lorsqu'il s'agit de projets bilatéraux⁸ ou de projets décidés directement avec les autorités ou d'autres partenaires. La responsabilisation à l'égard des bénéficiaires est au cœur du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe, mais la manière dont la Fédération internationale applique ce code semble insatisfaisante, celle-ci ne veillant pas toujours à ce que des comptes soient régulièrement rendus aux bénéficiaires. Cela ressort de la quasi-totalité des évaluations, y compris de la deuxième évaluation en temps réel⁹.

Les évaluations, les échanges et les leçons tirées sont si peu nombreux à ce jour que l'analyse des opérations de relèvement et de leurs résultats est incomplète. En premier lieu, il y a trop peu de documents sur les opérations qui vont au-delà des secours. Chaque composante du Mouvement a ses propres documents mais les rapports et les évaluations n'ont pas été regroupés et l'information est dispersée. Ensuite, cette information est surtout de nature descriptive et quantitative. Les évaluations et les analyses qualitatives sont rares. Dans la plupart des opérations, le processus décisionnel n'a pas été indiqué et les appels de la Fédération internationale ont rarement trait au relèvement. Les rares informations fournies par les Sociétés nationales partenaires à propos de leurs programmes portent sur le montant des dons et non sur le résultat des opérations. Les documents indiquent rarement la raison des décisions prises, comment ont été coordonnés les différents volets de l'opération, pourquoi tel ou tel partenariat a été mis en place, pourquoi certaines décisions ont été modifiées ni comment l'évolution des besoins a été analysée et prise en compte.

Pour garantir la qualité et la transparence des interventions, la Fédération internationale utilise des instruments comme le Code de conduite et la Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophe (Sphère). En outre, elle participe de plus en plus à des exercices de contrôle et d'évaluation organisés avec d'autres institutions telles que le Disasters Emergency Committee (Comité d'urgence en cas de catastrophe), basé au Royaume Uni. Mais la plupart de ces outils et de ces normes, ainsi que les exercices de contrôle et d'évaluation ne s'appliquent pas au relèvement mais uniquement aux interventions d'urgence ou, au grand maximum, à la phase transitoire ou à des secteurs particuliers. Il n'existe pas de mécanisme permettant d'intégrer ces normes dans la programmation et la mise en œuvre. Enfin, il n'existe pas d'indicateurs minimums ou de critères définis par l'organisation pour mesurer le degré de « réussite ». L'hypothèse est que les normes existantes relèvent d'une pratique généralisée.

8. Dans ce contexte, bilatéral signifie entre une Société nationale hôte et une Société nationale partenaire ; multilatéral fait référence aux activités menées avec ou par le biais du Secrétariat et/ou plus d'une Société nationale partenaire.

9. A. Bhattacharjee, Évaluation en temps réel de la réponse au Tsunami en Asie et Afrique de l'Est pour la Fédération internationale, 2^e tour, décembre 2005.

Recommandations

- Institutionnaliser l'analyse régulière des progrès et des résultats de l'opération de relèvement dans son ensemble, y compris son incidence à long terme sur la Société nationale hôte et sur les communautés bénéficiaires, afin d'en tirer des enseignements à prendre en compte dans les politiques et activités futures
- Passer en revue les outils dont disposent la Fédération internationale et les Sociétés nationales partenaires pour garantir la transparence, à l'égard des populations sinistrées en particulier ; compléter les codes et critères existants ou en élaborer de nouveaux afin de définir de « bonnes pratiques » en matière de relèvement.
- Créer une base de données regroupant les informations et les documents relatifs au relèvement dont disposent les Sociétés nationales et la rendre accessible aux membres.

Qualité et redevabilité

Le Secrétariat a récemment engagé des personnes chargées de la qualité et de la redevabilité dans les opérations tsunami. La Plateforme du Mouvement au Sri Lanka a mis sur pied un Groupe de travail pour le contrôle et l'évaluation, chargé de l'intégration et de la rationalisation des systèmes. Le personnel technique de la qualité et de la redevabilité contribue à l'opération en élaborant un cadre sur la responsabilisation à l'égard des bénéficiaires. Un travail est également en cours de réalisation pour élaborer des cadres de la qualité et de la redevabilité aux Maldives et en Indonésie. Ce travail est lié à l'actualisation et au renforcement des stratégies de relèvement dans les régions et dans les pays. Le Secrétariat suit cette expérience de près en vue d'utiliser les leçons qui en seront tirées pour élaborer des mécanismes de la qualité et de la redevabilité applicables à l'échelle de la Fédération internationale.

Construction

Depuis 20 ans la Fédération internationale lance des programmes de construction de grande envergure en consacrant des sommes considérables au logement et à l'infrastructure sociale. Certaines Sociétés nationales hôtes souhaitent participer à de tels programmes qui leur donnent une forte visibilité auprès du public et du gouvernement, qui suscite l'intérêt des bailleurs de fonds, notamment des dons publics, et qui répondent à un besoin. D'autres hésitent davantage à s'engager dans des domaines qui nécessitent un savoir et des connaissances spécialisés, concernant notamment la législation nationale, la propriété foncière, le respect des normes de construction, la sélection des bénéficiaires, la gestion de grosses sommes d'argent et les relations avec des sous-traitants.

La construction est un domaine d'activité complexe et inhabituel pour la majorité des Sociétés nationales, et il y a peu de choses actuellement en place pour les guider. Dans l'ensemble, le Secrétariat ne leur apporte qu'un soutien limité pour ce genre d'activité. Le précieux savoir acquis par les différents chargés de programme lors de précédentes opérations n'a pas été systématiquement partagé, échangé ou consigné dans des documents concrets. Les personnes interrogées aux fins de l'examen des opérations de secours ne connaissaient pas ou ne se souvenaient pas de l'introduction de base au processus de construction, contenue dans le Manuel des délégués.¹⁰ Quant aux Sociétés nationales partenaires, certaines préfèrent garder un rôle de collecte de fonds et de contrôle pour appuyer les opérations menées par la Société nationale hôte et la Fédération internationale plutôt que de s'engager elles-mêmes dans des travaux de construction. D'autres ont plus de compétences et d'expérience dans la reconstruction et estiment que, disposant de fonds nationaux, elles doivent jouer un rôle plus opérationnel pour assurer leur visibilité au plan national.

Les difficultés particulières de ce domaine d'activité ont trait à la composition des équipes d'évaluation et aux décisions qu'elles prennent à propos de ce qu'il convient de construire ou de reconstruire. Les entretiens ont révélé que certaines équipes d'évaluation ne connaissaient pas suffisamment le secteur de la construction. En Iran, où la principale activité s'est avérée être la reconstruction, aucun membre de l'équipe d'évaluation du Secrétariat n'avait les compétences nécessaires. Là où l'équipe avait des compétences en matière de construction, comme en Turquie, celles-ci étaient limitées au génie civil. Il s'agit là d'un aspect récurrent des évaluations et les réalisations de la Fédération internationale où l'on pense qu'il faut être ingénieur pour évaluer la nécessité d'édifier tel ou tel type de bâtiment, qu'il s'agisse d'un centre social, de logements ou d'un hôpital. Or, il est rare que les décisions concernant la nature de ce qui doit être construit requièrent des connaissances en ingénierie.

L'examen a permis de déceler un certain nombre d'aspects relatifs à la construction, qu'il fallait améliorer, par exemple, l'évaluation des besoins, les accords entre les différents acteurs, les achats, la passation des marchés, les appels d'offre et la qualité de la construction.

Recommandation

- Élaborer des normes et des procédures pour les programmes de construction (protocoles d'accord, achats, marchés, appels d'offre et contrôle de la qualité) en s'inspirant des chapitres pertinents du Manuel des délégués, de l'expérience des chargés de programme et des délégués et de la documentation dont disposent les Sociétés nationales.

10. Fédération internationale, Manuel des délégués, CD-ROM, juin 2002.

Gérer une longue transition

Au Honduras, dans le sillage de l'ouragan Mitch, le ministère de la Coopération internationale a demandé à la Croix-Rouge du Honduras de gérer les camps provisoires, tâche que celle-ci a assumée en collaboration avec l'OIM. Compte tenu de l'ampleur des dégâts, de la faiblesse des systèmes nationaux et locaux en place et de l'accès déjà limité des pauvres à la terre, la reconstruction a duré beaucoup plus longtemps que prévu et les gens sont restés dans les camps « provisoires » pendant trois à quatre ans en moyenne. La Croix-Rouge du Honduras a donc dû administrer les camps plus longtemps que prévu, mission difficile car les résidents de ces camps étaient des citoyens marginaux en proie à des problèmes sociaux qui n'avaient fait que s'aggraver dans les camps. La Croix-Rouge du Honduras a géré la situation de manière remarquable et a réussi à éviter les pièges potentiels.

Hébergement provisoire et construction de logements

Depuis vingt ans, le Mouvement a participé à de nombreux programmes d'hébergement provisoire et de construction de logements. Les plus importants ont été mis en œuvre en Arménie, dans les Balkans, au Mexique, au Vietnam, dans les pays touchés par l'ouragan Mitch et, dernièrement, dans les pays frappés par le tsunami. Dans l'intervalle, il a réalisé de nombreux programmes de moindre envergure et fourni des abris provisoires dans des situations d'urgence.

La construction de logements semble être un domaine dans lequel la Fédération internationale peut faire beaucoup mieux. La conception des programmes, leur rapidité d'exécution et leur qualité varient énormément, même à l'intérieur d'un même pays. En outre, la Fédération internationale n'a pas de stratégie en matière d'hébergement et de logement, qu'il s'agisse de l'hébergement d'urgence ou du relogement de populations sinistrées, encore que le problème soit en voie d'être réglé grâce la création prochaine d'un département Abris. En général, les programmes de logement de la Fédération internationale prennent de l'ampleur au fur et à mesure que les fonds le permettent ; adopter d'entrée de jeu une ligne cohérente n'est donc pas toujours facile.

Dans pratiquement tous les cas étudiés, la Fédération internationale n'avait pas procédé à une évaluation réaliste du temps qu'il faudrait pour construire des logements permanents. Il ressort de la plupart des exemples que la Fédération internationale ne sait pas très bien combien de temps il faut pour régler des questions telles que celles du déblaiement des gravats, du régime et des droits fonciers, de la sélection des bénéficiaires, des négociations avec les communautés et les autorités et de la réduction des risques de construction.

Des délais serrés et la pression exercée pour que soient dépensées de grosses sommes d'argent en veillant à ce que les résultats soient visibles entravent sévèrement les efforts visant à faciliter le développement social et l'organisation communautaire. Les conditions de vie de la population sinistrée, ainsi que les attentes des donateurs et des gouvernements, poussent à agir rapidement comme pour d'autres aspects du relèvement. Pourtant, tout le monde sait que des interventions « condensées » font parfois plus de mal que de bien. C'est ce qu'atteste une série d'interventions dans le domaine du logement au Honduras, où la qualité de l'infrastructure, de la participation et de l'organisation communautaire des programmes de construction exécuté trop rapidement laissait à désirer, ce qui n'était pas le cas des programmes qui avaient dont la planification avait pris plus de temps.

Outre des calendriers de reconstruction irréalistes, le rapport de l'évaluation en temps réel de l'opération séisme et tsunamis en Asie soulignait que la participation de la communauté sinistrée à la plani-



fication et à la conception de l'intervention ou l'intégration d'une « perspective bénéficiaire » dans l'intervention du Mouvement et d'autres organisations humanitaires, faisaient cruellement défaut¹¹. C'est également ce qui a été observé au Mozambique dans les opérations de relèvement après les inondations, où la reconstruction de certaines maisons, bien que souple en ce qu'elle permettait un éventuel agrandissement plus tard, a été faite pour, et non avec, les usagers et a été lente. Les différences entre les nombreuses formes de participation mériteraient d'être mieux comprises. Par exemple, il est clair que tout le monde n'est pas capable de construire sa propre maison et que certains feraient mieux de consacrer leur temps à des activités génératrices de revenus.

Consulter la communauté et la faire participer prend du temps et requiert un accompagnement qui peut nuire à la rapidité d'exécution. Les donateurs, les responsables locaux et la population elle-même risquent de s'impatienter devant les retards, surtout si d'autres interventions qui apportent de l'aide sans beaucoup de participation donnent des résultats plus rapides. Il faudrait envisager des consultations conjointes, au sein du Mouvement mais aussi avec d'autres. Lorsque la décision est prise de construire des logements permanents, il est utile d'être aux côtés des communautés concernées pendant la phase de transition, que ce soit en l'aidant à retrouver des moyens de subsistance, à se loger provisoirement ou à administrer les camps. De plus, il est extrêmement important d'adopter avec les donateurs, les institutions de l'ONU et les ONG, une démarche unique et cohérente en matière de participation afin de ne pas envoyer aux communautés des signaux contradictoires quant à l'orientation future des programmes de logement.

11. M. Herson, Un bon équilibre : tremblements de terre et tsunamis en Asie : rapport d'évaluation en temps réel pour la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Mars 2005.

Recommandations

- Utiliser les expériences passées pour procéder à une évaluation réaliste de la durée de la reconstruction et élaborer une bonne stratégie de communication pour en informer toutes les parties prenantes.
- Dans le cadre du nouveau département Abris, inventorier les programmes de logement des Sociétés nationales, étudier différentes options (notamment en ce qui concerne le financement) et élaborer une stratégie cohérente couvrant tout l'éventail des projets d'hébergement provisoire et de construction de logements.
- Envisager de développer le Projet Sphère ou élaborer des normes minimales applicables à la construction de logements.
- Renforcer les capacités de la Fédération internationale à s'engager dans des processus communautaires, y compris la construction de logements.

Une approche intégrée pour de meilleurs résultats

Au Honduras, les programmes de la Croix-Rouge suisse, le projet de réinstallation de la cité de Amarteca de la Croix-Rouge espagnole et le projet santé et logement de la Société canadienne de la Croix-Rouge sont tous de bons exemples d'une approche globale axée sur le développement.

Dans le programme de la Croix-Rouge suisse, des volontaires ont suivi une formation en soins de santé de base et ont formé à leur tour d'autres membres de leur communauté. Des municipalités voisines qui n'avaient pas été touchées par l'ouragan Mitch ont-elles aussi été prises en charge dans le cadre du programme « amélioration du logement » lancé par la Croix-Rouge suisse pour les pauvres non sinistrés. L'équité ainsi créée dans les prestations sanitaires à proximité immédiate de l'endroit où les victimes de Mitch avaient été relogées, a facilité l'acceptation de ces dernières par la population résidente.

Le fait que l'eau était disponible a largement contribué au succès des programmes de logement au Honduras car la population était d'origine urbaine et avait l'habitude d'avoir accès à l'eau. La Croix-Rouge espagnole et la Croix-Rouge suisse ont inclus des volets eau et assainissement (latrines et éducation à l'hygiène) dans leurs programmes de logement. La Croix-Rouge suisse et la Société canadienne de la Croix-Rouge doivent une grande partie de leur réussite à leur personnel de terrain qui a surtout accompli un excellent travail de développement grâce à sa parfaite connaissance du pays et de la manière de travailler dans les communautés.

Dans un premier temps, la Secrétaire générale de la Croix-Rouge du Honduras s'était inquiétée de la lenteur avec laquelle démarraient ces programmes. Mais, ayant constaté les résultats, elle se félicite désormais du temps qui a été pris pour préparer le programme dans ses moindres détails avec les communautés et avec les sections concernées de la Croix-Rouge du Honduras.

Moyens de subsistance

Nul n'ignore que fournir des semences et des outils, des bons d'alimentation, ou encore de l'argent et de la nourriture en contrepartie d'un travail vaut mieux qu'une simple distribution de secours pour reconstituer les moyens de subsistance après une catastrophe. Le déblaiement des gravats et le recyclage des matériaux après une catastrophe soudaine sont une source de travail et la reconstruction crée des emplois rémunérés. Les opérations de relèvement contribuent également à la création de revenus par le biais de la formation professionnelle, qui donne aux individus les moyens de mieux subvenir aux besoins de leur ménage ou permet à toute une communauté d'acquérir des compétences dans le domaine de la reconstruction par exemple.

Les programmes d'amélioration des moyens de subsistance sont souvent utilisés pour remplacer la distribution de produits de base (aide alimentaire, etc.) dans des situations où les biens se vendent à des prix relativement stables sur le marché local mais sont difficilement accessibles à certains groupes. Dans l'ensemble, les programmes de ce type qu'ont organisés le Secrétariat et les Sociétés nationales partenaires ont donné de bons résultats. Dans certains cas cependant, les moyens fournis n'étaient pas adaptés à la situation, comme à Sri Lanka où un trop grand nombre de bateaux et de filets de pêche ont été livrés (par plusieurs organisations). Ces programmes nécessitent donc que les différents prestataires coordonnent leurs activités. Lorsqu'une Société nationale n'a pas beaucoup d'expérience dans ce domaine, il serait souhaitable qu'elle s'associe à des organisations plus expérimentées.

Les programmes d'amélioration des moyens de subsistance s'adressent généralement aux populations rurales plutôt qu'aux populations urbaines. Il en existe peu d'exemples en milieu urbain alors que l'on s'attend à ce qu'à l'avenir, des catastrophes de grande envergure aient des répercussions sur les habitants des villes et sur leurs moyens de subsistance, en Asie notamment. En outre, la plupart des institutions cherchent principalement à reconstituer les anciens moyens de subsistance, sans vérifier si l'activité est toujours viable (par exemple, s'il existe encore un marché pour le produit ou les services en question ou si l'activité peut être exercée dans un endroit convenable). Procéder à une telle vérification serait conforme à la politique de la Fédération internationale visant à réduire les risques et à augmenter la résilience des communautés.

Les programmes d'amélioration des moyens de subsistance doivent assurer la transition entre la phase d'intervention humanitaire (distribution de bons d'alimentation et d'argent en contrepartie d'un travail) et la phase de relèvement (reconstitution du patrimoine, mise en place d'un système de prêt pour les pauvres et organisation de cours de formation et de perfectionnement professionnel pour répondre, entre autres, aux besoins de reconstruction). Ce sont là des domaines dans lesquels la Fédération internationale a peu d'expérience.

Recommandation

- Formuler des stratégies sur les moyens de subsistance applicables dans différentes situations de relèvement ; et comme il s'agit d'un domaine d'action relativement nouveau, enseigner au personnel de la Fédération internationale les notions et principes de base ainsi que les principales incidences des programmes d'amélioration des moyens de subsistance.



Développement organisationnel et renforcement des capacités

Faire participer la Société nationale du pays, et en particulier les sections, est le meilleur moyen de favoriser la visibilité et l'apprentissage par la pratique. Comme pour d'autres aspects du relèvement, développer la capacité d'une Société nationale suppose une stratégie commune qui fasse appel à tous les partenaires.

Si l'on veut renforcer les capacités, il ne faut pas « prendre la Société nationale à rebrousse poil », affirme un délégué. Mettre sur pied un programme reposant sur les capacités de la Société nationale hôte avant la catastrophe peut donner de meilleurs résultats. Par exemple, au Mozambique et en Inde, la construction de dispensaires a aidé les Sociétés nationales à renforcer leurs capacités dans le domaine de la santé. Les services mis en place pendant les phases de réhabilitation et de relèvement, qu'elles peuvent reproduire avec leurs propres moyens, comme le soutien psychosocial ou les premiers secours à base communautaire, peuvent aider les Sociétés nationales à imaginer des prestations du même type.

Malgré des tensions occasionnelles et des réserves quant à la rapidité d'exécution ou à la qualité de certains programmes, toutes les Sociétés nationales hôtes rencontrées ont exprimé leur gratitude à la Fédération internationale pour la solidarité dont celle-ci fait preuve à leur égard et le soutien concret qu'elle leur apporte. Grâce aux opérations de relèvement, l'image et les capacités organisationnelles des Sociétés nationales hôtes se sont améliorées, ce qui, à son tour, a renforcé certains de leurs programmes et leurs partenariats avec leur gouvernement et la population.

Recommandations

- Insister davantage, dans toute stratégie de relèvement, sur la mise en valeur des ressources humaines et sur le renforcement des capacités des Sociétés nationales.
- Inclure le renforcement des capacités des Sociétés nationales dans les appels de la Fédération internationale et l'information que celle-ci transmet à propos de ses stratégies et activités, en expliquant franchement pourquoi cela est nécessaire.
- Elaborer des instruments organisationnels spécialement adaptés aux opérations de relèvement, notamment à l'intention du personnel et des volontaires qui travaillent avec les communautés.

Construire des Sociétés nationales plus fortes

Au Mozambique, les capacités de coordination et de mise en oeuvre de la Société nationale ont été largement renforcées après les inondations. Le gouvernement, qui avait démantelé sa propre capacité logistique à la fin du conflit, a demandé à la Société nationale un appui logistique pour ses opérations de secours. La Croix-Rouge du Mozambique est ainsi devenue un partenaire clé du gouvernement lors de l'intervention organisée pendant les inondations et compte désormais parmi les membres permanents de la commission chargée d'améliorer la capacité d'intervention du pays.

En Inde, les opérations menées à la suite du tremblement de terre qui a eu lieu dans le Gujarat ont amélioré la visibilité et le positionnement de la Société nationale auprès du gouvernement, ce qui a permis à celle-ci de démontrer qu'elle n'était pas simplement un service de collecte de sang. L'action sanitaire constitue le volet principal du programme de la Croix-Rouge de l'Inde qui en mettant son expérience dans ce domaine au service des sections d'autres États qui connaissent d'autres types de risques, a largement favorisé le développement institutionnel. Dans les sections d'État, telles que celle du Rajasthan, les premiers secours à base communautaire ont été organisés grâce au programme mis en place après le séisme du Gujarat ; ils le sont désormais aussi dans le Tamil Nadu, après le tsunami. Le Kerala étant un État plus riche, un programme de soins infirmiers a été mis en place. Un module de formation aux urgences de santé publique a également été créé et mis en place dans plusieurs États.

En Turquie, le fait de s'engager dans des activités de construction a aidé la Société du Croissant-Rouge turc à acquérir une expérience dont il a pu tirer parti dans son travail international, tel que des programmes de construction d'après tsunami actuellement mis en oeuvre en Indonésie et au Sri Lanka. Il a aussi constaté que les sections des zones éprouvées avaient moins de mal à attirer des volontaires après le tremblement de terre, mais cela demande à être confirmé dans la durée.

Santé

Les soins de santé, qui représentent l'une des activités principales de la Fédération internationale, font systématiquement partie des programmes de relèvement. Aux fins de la présente analyse, seules ont pu être recueillies des informations sur les structures sanitaires et sur les programmes de santé intégrés dans des programmes de logement en Amérique latine. Aux dires des délégués sur le terrain, les politiques et les outils techniques du Secrétariat sont excellents, mais ils ne sont pas suffisamment diffusés sur le terrain si bien que « la roue ne cesse d'être réinventée ». Plusieurs approches et méthodes se font concurrence, notamment dans le domaine de la santé maternelle et infantile. Comme pour d'autres volets des programmes de relèvement, le Secrétariat la devrait coordonner les activités sanitaires. Il devrait apporter de la cohérence aux différents programmes mis en place par les Sociétés nationales pour faire en sorte qu'ils ne se contredisent pas et qu'ils s'intègrent dans la stratégie et la politique sanitaires du pays.

Dans beaucoup de pays touchés par des catastrophes, la situation sanitaire était déjà peu reluisante auparavant si bien qu'en se contentant de leur apporter une aide médicale d'urgence, on ne fait que rétablir cette situation. Une catastrophe pourrait être l'occasion de créer des partenariats et de donner aux Sociétés nationales hôtes les moyens de se doter de programmes de santé qu'elles conserveront par la suite, dans les domaines de l'aide psychologique et sociale ou de l'éducation au VIH/sida, par exemple. Pour répondre aux besoins de santé à long terme, il est également possible de nouer des partenariats avec d'autres organisations locales ou internationales.

Après une catastrophe, les secours tendent à affluer dans le désordre, sans que l'on pense à adopter une stratégie sanitaire ou à coordonner les activités de relèvement de manière à mettre en place un programme de santé au sein des communautés. Les délégués sont soumis à des pressions pour trouver des projets à forte visibilité. Selon le délégué santé de la région de l'Amérique centrale et des Caraïbes, il faut éviter la solution « facile » qui consiste à construire des bâtiments visibles et donc désirables, et plutôt saisir l'occasion des opérations de relèvement pour répondre aux besoins réels de la population dans le domaine de la santé. La plupart des activités sanitaires qui ont lieu dans le cadre d'opérations de relèvement sont trop limitées dans le temps pour avoir un effet durable.

Le soutien psychosocial dans des situations d'après-catastrophe est un domaine dans lequel l'impact de la Fédération internationale est considérable. C'est un travail auquel les Sociétés nationales hôtes accordent une très grande importance. Elles considèrent qu'en général, après une catastrophe de grande ampleur, l'assistance psychosociale reste nécessaire pendant un laps de temps bien plus long que la durée d'intervention habituelle des services de secours.

Recommandations

- Mieux diffuser les bonnes politiques et le matériel technique du Secrétariat ; introduire de la cohérence dans les politiques et les normes qui régissent les programmes sanitaires pendant les opérations de relèvement.
- Pour des raisons d'équité, utiliser le relèvement comme une occasion d'améliorer les conditions sanitaires de base lorsque cela fait partie du mandat de la Société nationale, en mettant les services à la disposition de tous les habitants de la région qui en ont besoin et pas seulement des victimes de la catastrophe.
- Envisager de faire des programmes de soutien psychosocial un élément central des opérations de relèvement conduites par la Fédération internationale ; inciter les Sociétés nationales d'une même région à s'entraider dans ce domaine.

Le soutien psychosocial – une réussite

Sa simplicité, sa durée limitée, la facilité de le pérenniser et son utilité pour les communautés sinistrées font du soutien psychosocial un domaine dans lequel les Sociétés nationales peuvent aisément renforcer leurs capacités et organiser des programmes de relèvement après une catastrophe.



Daniel Cima/Croix-Rouge américaine

Des responsables des Sociétés du Croissant-Rouge turc et de la République islamique de l'Iran ont déclaré que le soutien psychosocial avait été la contribution la plus bénéfique après les tremblements de terre de Marmara et de Bam. Ces deux Sociétés nationales ont pu facilement apprendre et mettre en oeuvre le programme et créer les structures nécessaires pour le reproduire.

En Turquie, des équipes de soutien psychosocial ont constituées dans plusieurs sections du Croissant-Rouge et déployées dans des situations de catastrophe, la première fois en 2003, après le tremblement de terre de Bingol. La Société nationale a aussi investi dans la construction et le réaménagement des "centres communautaires" de six sections qui offrent une assistance sociale. Sur le front international, quelques années à peine après avoir bénéficié de ces services de soutien psychosocial, la Société du Croissant-Rouge turc a pu, à son tour, en faire bénéficier l'Iran et les pays frappés par le tsunami.

En Iran, le programme a consisté à donner des conseils psychologiques, associés à des activités visant à réactiver des réseaux sociaux. Des activités ludiques étaient organisées pour les enfants et les adultes pouvaient suivre des cours de couture, de tricot et d'introduction à l'informatique. L'un des buts de ce programme était de calmer l'angoisse de la population en la faisant participer à des projets et en la tenant informée de la reconstruction. Plus de 20 000 personnes en ont bénéficié.

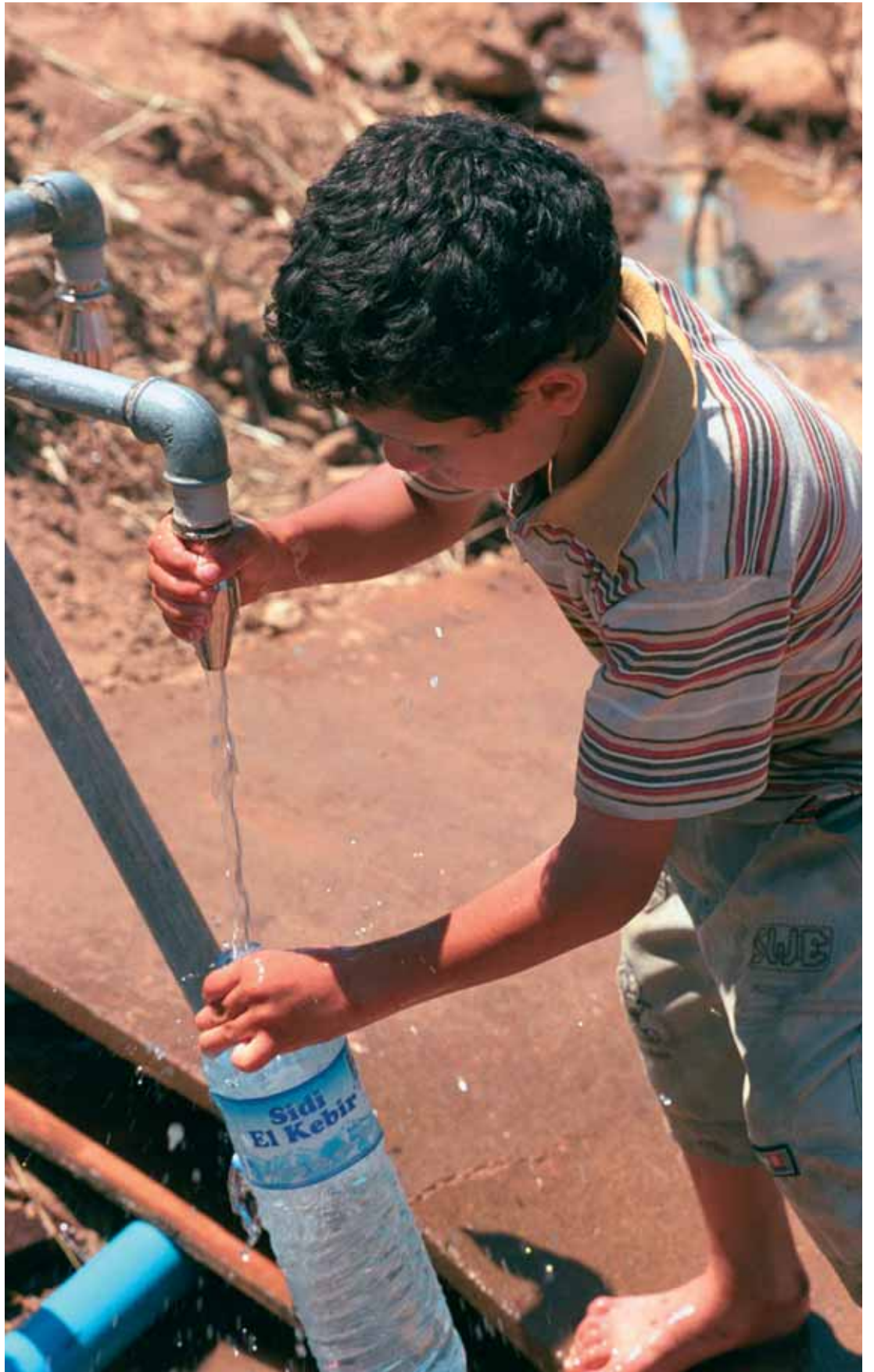
Après l'ouragan Ivan, la Croix-Rouge de la Jamaïque a aidé la Croix-Rouge de Grenade à mettre sur pied des programmes de soutien psychosocial. Celle-ci a pu mettre en pratique ce qu'elle avait appris pendant les ouragans Denis et Emily en 2005. Un soutien analogue a été fourni par la Croix-Rouge costaricienne à la Société nationale des Iles Caïman après l'ouragan Ivan.

Conclusion

Les expériences passées et récentes ont montré que la Fédération internationale a tendance à mieux gérer ses interventions lors de catastrophes de petite et de moyenne ampleur, qui requièrent peu d'activités de relèvement. Elle s'en est revanche moins bien sortie lors de catastrophes de grande ampleur, ce qui a parfois entraîné un gaspillage des ressources, les projets n'étant pas viables et ne correspondant pas toujours aux besoins et aux priorités des bénéficiaires.

Lors d'une catastrophe naturelle de grande ampleur, l'afflux de fonds crée des possibilités sans pareilles mais s'accompagne aussi d'une obligation plus stricte de rendre des comptes. En outre, la tragédie humaine suscitant une forte attention de la part des médias et du public, les projecteurs sont braqués sur les organisations d'aide telles que la Fédération internationale. Il est donc important que la Fédération internationale intervienne d'une façon qui lui permette de conserver son image et sa visibilité, sans mettre sa réputation en péril.

Cette analyse a démontré que la Fédération internationale devait au minimum déterminer à l'avance les limites des interventions qu'elle peut gérer en dehors de l'organisation des secours, et non pas décider après coup de s'engager dans de telles interventions en optant pour des programmes qu'elle pourrait ne pas être en mesure de mener à bien. Elle devra aussi appliquer systématiquement et sérieusement les leçons tirées de son expérience passée – et de celle d'autres organisations – pour faire en sorte qu'à l'avenir, ses interventions de relèvement soient plus fiables et plus efficaces.



Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité

Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité

Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes.

Neutralité

Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance

Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat

Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité

Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soutient les activités humanitaires des Sociétés nationales parmi les populations vulnérables.

En coordonnant les secours internationaux en cas de catastrophe et en encourageant l'aide au développement, elle vise à prévenir et à atténuer les souffrances humaines.

La Fédération internationale, les Sociétés nationales et le Comité international de la Croix-Rouge constituent le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.