

Chapitre V

LES GROUPES ET LES ORGANISATIONS FACE AUX SITUATIONS D'URGENCE

En raison des bouleversements et des destructions massives qui n'épargnent virtuellement aucun aspect de la vie sociale, les catastrophes créent des situations dans lesquelles une multitude de tâches doivent être accomplies immédiatement et simultanément. La collectivité tout entière doit agir de façon constructive pour assurer sa propre survie et entreprendre les opérations de relèvement. Comme on a pu le voir au chapitre IV, les sciences sociales ont démontré, à cet égard, que les personnes et les groupes (qu'ils se trouvent dans la zone sinistrée, ou à l'extérieur) réagissent d'habitude dans un sens positif face aux conséquences d'une catastrophe.

Lors de la planification préalable, on doit non seulement prévoir exactement ce que seront les besoins et les réactions individuels dans une zone sinistrée, mais aussi choisir avec soin les hypothèses de départ concernant les réactions des groupes et les problèmes que les organismes de secours devront résoudre. Dans le présent chapitre, on a passé en revue divers mythes, les mesures que prendront très vraisemblablement les groupes et les organisations à la suite d'une catastrophe, identifié plusieurs problèmes communs à toutes les organisations et étudié les incidences de la situation sur les programmes et les décisions à appliquer.

L'imagerie populaire

L'aide d'urgence, surtout si elle vient de l'extérieur de la collectivité, a fréquemment été organisée en fonction d'une certaine imagerie populaire concernant la manière dont réagissent les services et les organismes locaux en cas de catastrophe et dont ils savent effectivement répondre aux besoins de la situation. Un scénario fondé sur cette imagerie pourrait se dérouler de la façon suivante :

— L'idée de départ est que, à la suite d'une catastrophe ayant provoqué d'énormes dégâts, souvent assimilés par les médias à une destruction totale, les services publics ne fonctionnent plus ou très mal.

— Cette hypothèse s'appuie sur diverses considérations concernant les effets de la catastrophe sur le personnel des services de secours qui en est lui-même victime, et sur la conviction que les destructions sont d'une envergure telle qu'elles échappent aux responsabilités habituelles des organismes compétents et aux moyens dont dispose leur personnel.

— Après le premier inventaire des dégâts, les demandes d'aide s'étendent à l'ensemble du pays et même à l'étranger. On estime souvent qu'il n'est ni utile ni pratique de consulter la population locale. Les responsables des

opérations de secours sont parfois persuadés que la voie la plus sûre est de partir du principe que tout a été détruit et que, par conséquent (et sans perdre du temps à évaluer les dégâts), le mieux est de faire parvenir aux populations de la zone sinistrée tous les biens, services, personnels et équipements imaginables, avec la certitude que ces populations en ont besoin ou que cela leur sera utile. Il se peut aussi que les volontaires et les organismes (privés) extérieurs se rendent dans la zone sinistrée en étant convaincus qu'ils pourront se charger des services que les organisations locales sont dans l'incapacité d'assurer.

— En raison de la désorganisation des services locaux, de l'impuissance des dirigeants locaux et de la confusion générale qui règne vraisemblablement, il faut qu'une volonté s'exerce avec fermeté de l'extérieur — qu'un officier de l'armée, par exemple, prenne les choses en main — pour rétablir l'ordre et diriger les secours d'urgence et les activités de relèvement. On estime indispensable que les organes de décision soient centralisés, même si cela est contraire à la situation qui existait avant le sinistre.

Un examen attentif des suites de nombreuses catastrophes permet de penser que toutes ces hypothèses sont souvent dénuées de fondement et risquent d'avoir des conséquences négatives graves quand il s'agit de répondre aux besoins de la situation et d'organiser les opérations de secours et de relèvement.

Exemple

Le 23 novembre 1978, un cyclone a ravagé la côte est de Sri Lanka, détruisant tout dans son sillage sur une profondeur de quelque 60 kilomètres. Le long de la côte, les dégâts ont encore été aggravés par une onde de marée dont la hauteur a été évaluée à 1,8 mètre et les fortes pluies qui ont accompagné le cyclone ont provoqué d'importantes inondations et isolé plusieurs collectivités¹.

Les habitations, les locaux commerciaux, les installations industrielles et les bureaux, et les bâtiments administratifs ont été plus ou moins gravement endommagés. Les inondations ont pollué les sources d'eau potable dans une vaste région. De même, l'hôpital régional, les réserves de produits alimentaires, les réseaux de distribution d'électricité et les installations de télécommunication ont subi des dégâts. Les conduites d'eau ont été coupées par les arbres déracinés, et 242 bâtiments scolaires ont été

¹ *Sri Lanka Cyclone Handbook*, Sri Lanka Cyclone Study Technical Report No 7, United Nations Development Programme, Office of Project Execution, SRL/79/001, Washington (D.C.), Paedo, Inc., 1979.

détruits ou endommagés. Les inondations et les arbres déracinés ont coupé toutes les routes conduisant à la zone sinistrée pendant deux jours au moins, et jusqu'à sept jours parfois dans certaines régions éloignées. Bien que les conséquences du cyclone n'aient été prévues ni par le grand public, ni par les autorités, des mesures ont immédiatement été prises à l'intérieur même de la zone sinistrée. Ces mesures sont brièvement exposées ci-après.

Le jour qui a suivi le cyclone, et malgré de fortes pluies, la grande majorité de la population entreprenait des travaux de recherche et de secours dans le voisinage immédiat, tentait de faire l'inventaire des dégâts, prenait soin des familles et assurait la protection des biens personnels. Pour soutenir l'action des forces de police locales, divers groupes de citoyens constitués pour l'occasion ont, semble-t-il, été chargés d'effectuer des fouilles et des opérations de secours plus systématiques sur place.

Les membres du personnel des services administratifs n'étaient généralement pas disponibles le lendemain du passage du cyclone, mais ils ont été mobilisés dès le jour suivant, alors que de nombreux travailleurs de force supplémentaires avaient déjà été engagés pour aider le personnel permanent. C'est ainsi que les routes ont été dégagées par les équipes régulières d'entretien, complétées par plus d'une centaine de travailleurs embauchés dès le deuxième jour dans les zones les plus durement touchées, tandis qu'un gros travail était accompli par des groupes de villageois animés par un « esprit communautaire ». Ces efforts spontanés ont été le fait de la population des zones sinistrées, alors qu'au même moment le service de la voirie, qui disposait d'engins militaires lourds, progressait de l'extérieur en direction des localités touchées par le cyclone.

A tous les niveaux de l'administration, le personnel de direction a pris l'initiative de coordonner l'action des organismes et des services relevant de son autorité. Outre la coordination qui s'est établie en fonction des circonstances entre de nombreux groupes et services, des équipes officiellement chargées de coordonner les secours ont été mises en place à cinq niveaux administratifs au moins : c'est-à-dire le village, la zone, le district, le gouvernement central et les organismes internationaux.

L'exposé des faits qui précède ne porte que sur une petite partie de l'action menée par des personnes à titre individuel et par des groupes dans le but de faire face à la situation. Les initiatives ingénieuses prises ainsi par les administrations ne représentent pas un cas isolé. La plupart des collectivités victimes de catastrophes dans le monde entier réagissent très probablement de la même façon.

Ces références aux initiatives collectives ne signifient pas que toutes les actions ainsi menées ont été suffisantes pour répondre aux besoins de la situation. De nombreux biens et services essentiels ont été fournis de l'extérieur de la zone sinistrée. Mais cet exemple sert à démontrer qu'une catastrophe naturelle ne rend normalement pas inopérantes les institutions locales. Evidemment, si ces institutions fonctionnaient déjà mal avant le sinistre, il en sera probable-

ment de même après, mais cela ne saurait être imputé à la catastrophe.

Mythes

L'analyse des conséquences des catastrophes est venue confirmer le fait qu'il existe au moins, quant à la réaction caractéristique des organismes en cas de situation d'urgence, deux hypothèses qui ne peuvent servir de base à la planification et que l'on a par conséquent classées dans la catégorie des « mythes ».

1. LE MYTHE DE L'OPPOSITION TRAVAIL/FAMILLE. *Il est peu probable que les hauts fonctionnaires et le personnel clé en poste dans une zone sinistrée soient dans l'incapacité d'assumer leurs responsabilités parce qu'ils s'inquiètent du sort de leurs familles et cèdent au besoin de s'occuper d'elles.*

Les études ont prouvé que les fonctionnaires importants et le personnel clé ne négligent généralement pas leurs responsabilités professionnelles en raison de préoccupations familiales, même s'il est normal qu'ils s'inquiètent du sort des membres de leurs familles et doivent, dans des situations extrêmes, prendre le temps de s'occuper d'eux. Si cette observation vaut tout particulièrement dans le cas de personnes occupant des postes de responsabilité et chargés d'assurer le bon fonctionnement des services d'urgence compétents, elle est d'application beaucoup plus large. Par exemple, les journaliers embauchés immédiatement après le cyclone à Sri Lanka ont choisi de commencer le travail très tôt le matin et de s'arrêter au début de l'après-midi pour avoir le temps de s'occuper de leurs familles et de réparer leurs biens personnels.

Incidences sur les programmes

L'expérience montre que l'on peut compter sur les fonctionnaires pour s'acquitter normalement de leurs tâches même quand il y a conflit entre leur devoir professionnel et leurs responsabilités familiales.

Il est probable qu'un appui administratif approprié et une politique de l'emploi suffisamment compréhensive, qui laissent aux fonctionnaires et aux autres responsables suffisamment de temps libre pour s'occuper de questions personnelles, seront très appréciés et permettront de minimiser les risques de conflit entre le devoir professionnel et les responsabilités familiales. Par contre, toute assistance visant à décharger inutilement une personne de ses responsabilités professionnelles, de crainte qu'elle ne se trouve désorientée par le conflit entre son travail et son devoir vis-à-vis de ses proches, risque d'être prise en mauvaise part et d'être préjudiciable à l'intéressé, voire à la qualité du travail.

2. LE MYTHE DE L'EFFET PARALYSANT SUR LES INSTITUTIONS LOCALES. *Dans une collectivité sinistrée, les organisations locales seront probablement paralysées et désorientées, privées de direction et de personnel. Par conséquent, il ne suffira pas d'affecter à la collectivité un nombre suffisant de personnes venues de l'exté-*

rieur pour occuper les postes vacants, il faudra également mettre en place une direction résolue, qui devra être exercée par une personne de l'extérieur, chargée de remédier à la confusion qui régnera vraisemblablement.

Rien ne vient étayer l'hypothèse selon laquelle les institutions locales se trouvent paralysées face aux conséquences d'une catastrophe. Les organismes en place savent déjà bien quels sont les besoins élémentaires d'une population sinistrée, et cela fait partie de leurs responsabilités. Une catastrophe ne prive pas les institutions et les services compétents de leur rôle et de leurs responsabilités : le corps des sapeurs-pompiers continue à combattre les incendies, la pharmacie centrale à distribuer des médicaments, le service de la voirie à réparer les routes, le service de distribution d'eau à assurer les approvisionnements en eau potable, etc. Il est bien évident que quand les organismes locaux sont déjà très peu efficaces en temps normal, ils continueront de l'être après une catastrophe. Si les tâches à accomplir restent les mêmes, les problèmes auxquels chaque organisme doit faire face sont d'une envergure qui est hors de proportion avec celle des activités de routine, bien que les qualifications requises restent les mêmes pour l'essentiel. Seules les tâches nouvelles liées aux conséquences de la catastrophe risquent de poser quelques problèmes.

L'hypothèse fautive concernant la paralysie probable des institutions locales s'explique aussi quelquefois par une surestimation des dégâts. La vision qui apparaît immédiatement de bâtiments effondrés, de rucs disparaissant sous les débris et de destructions généralisées, que ce soit à l'occasion de survols aériens de la zone sinistrée ou d'inspections hâtives, donne fréquemment une fausse idée de la réalité. Il arrive souvent que ce que l'on a pris, à première vue, pour une destruction totale se résume à des destructions partielles, certaines zones étant plus touchées que d'autres. On tient rarement compte, dans les calculs, des personnes indemnes ou peu affectées par la catastrophe, ou des ressources dont dispose encore la collectivité sinistrée. De même, les descriptions et les statistiques publiées dans les moments qui suivent le sinistre permettent rarement, sinon jamais, de se faire une idée générale de la situation qui met en regard les dégâts et les ressources intactes ; au contraire, elles n'insistent que sur les dégâts. Les réserves alimentaires intactes sont souvent sous-estimées, et les besoins en médicaments d'urgence surestimés.

Il est peu fréquent que les institutions locales soient paralysées par les effets de la catastrophe sur leur personnel ou par l'impossibilité de recruter du personnel supplémentaire pour faire face à la brusque multiplication des tâches essentielles. En général, elles sont à même de répondre aux besoins accrus dans ce domaine en faisant appel aux employés des services non essentiels, en rappelant le personnel en congé, en embauchant du personnel supplémentaire dans la mesure des besoins, et en recrutant des volontaires. Toutefois, l'emploi de volontaires exige généralement une bonne planification préalable, surtout quand il s'agit de personnes extérieures à la collectivité. L'expérience de Sri Lanka est venue confirmer que, pour obtenir

le type d'appui qui s'impose, il faut disposer d'autorisations spéciales et avoir accès à des réserves en argent liquide permettant de payer les travailleurs, le personnel technique, voire parfois le personnel supérieur responsable des décisions, et acheter de l'équipement. En l'occurrence, loin d'être désorientés au point d'en être inopérants, les divers services locaux ont su mobiliser les effectifs supplémentaires importants requis en les recrutant directement parmi la population sinistrée.

Incidences sur les programmes

En mettant au point la planification préalable et en envisageant les secours d'urgence éventuellement nécessaires, on doit partir du principe que les structures collectives organisées resteront en place et que les institutions locales continueront à fonctionner après une catastrophe, et qu'elles ne se trouveront pas désorientées face à la situation et aux besoins nouveaux. Cela ne signifie pas que les administrateurs incapables deviendront subitement de bons administrateurs, ni que les mesures inefficaces se révéleront utiles, puisque les forces et les faiblesses qui caractérisaient la situation d'avant le sinistre se retrouveront telles quelles dans l'action menée après l'événement.

Deux principes directeurs devraient inspirer les opérations de planification préalable et de secours d'urgence ; ils ressortent de la constatation qui a pu être faite que, après une catastrophe, les structures sociales préexistantes subsisteront très probablement et les organismes en place continueront vraisemblablement à fonctionner :

- i) Il importe de veiller soigneusement à ce que les mesures d'aide d'urgence ne fassent pas double emploi avec les services fonctionnant sur place, ni ne viennent les perturber. Si possible, l'aide doit être acheminée par l'intermédiaire des institutions locales existantes, qui sont mieux placées pour l'utiliser efficacement ;
- ii) Aucun effort ne devra être ménagé pour que le personnel des organismes locaux reçoive une formation appropriée et dispose de l'autorité d'agir et des autorisations nécessaires en cas d'urgence, et qu'il soit mis au courant des directives et des procédures administratives et financières applicables. Il faut prévoir des prestations spéciales à l'intention du personnel appelé à travailler dans des conditions aussi difficiles.

La planification : hypothèses de départ

En cas de catastrophe, les mesures spéciales de planification et de préparation revêtent généralement une grande importance, au moins pour ce qui est de trois aspects particuliers :

1. RÉACTION À DIVERS NIVEAUX. *A chacune des phases de préparation et de relèvement, les tâches imposées par la catastrophe sont du ressort de tous les échelons administratifs, depuis les conseils de village jusqu'à l'administration centrale (et même, dans certains cas, l'action internationale).*

Il est bien trop fréquent que la planification en prévision des catastrophes et les actions entreprises après l'événement soient considérées comme du ressort d'une institution ou d'un service spécialisé, ou d'un échelon administratif particulier. Les institutions et les services compétents ont souvent une vision très étroite des activités de préparation et des mesures d'urgence, et ne les perçoivent que du point de vue de leurs attributions ou de leur domaine de responsabilité. Pour être effectif, un système de protection contre les catastrophes exige que chacun des échelons administratifs soit appelé à jouer un rôle important, dans sa propre sphère de responsabilité et en coordination avec les activités et les attributions des autres.

Incidences sur les programmes

Une bonne perception du rôle et des attributions de chacun des échelons administratifs (comme de chacune des institutions et des parties en cause) représente l'un des éléments essentiels d'un système de prévention et d'atténuation des catastrophes. Pour qu'un tel système soit opérant, il faut que les individus, les groupes constitués pour la circonstance, les organismes officiels, les personnes travaillant à différents niveaux de l'administration et les institutions fonctionnant à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone sinistrée engagent, chacun dans son domaine propre, des actions qui soient complémentaires. Bien que paraissant l'évidence même, cela est bien difficile à réaliser dans la pratique. Par exemple, si la coordination peut être bonne à un niveau particulier, notamment au sein d'un village, entre les chefs de différents services, ou à l'échelon ministériel, c'est la coordination entre ces divers niveaux qui risque de soulever des difficultés. Il s'agit là d'un problème très courant, qui n'est pas simple à résoudre. Le mieux est de l'aborder avant une catastrophe, plutôt que pendant et après.

2. LE PHÉNOMÈNE DE CONVERGENCE. *On constate la convergence, vers la plupart des zones sinistrées et certains centres d'organisation des activités, de personnels, de moyens de communication et de matériel très variés. Cette convergence est motivée par le souci de venir en aide aux victimes, le besoin de se rendre utile, la simple curiosité et la recherche de l'information*².

Cette convergence, qui est caractérisée par un afflux spontané de très nombreuses personnes et de grandes quantités de matériel vers la zone sinistrée, est un phénomène commun à toutes les catastrophes. Dans les catastrophes de grande envergure, cet afflux de personnes et de matériel peut aller jusqu'à présenter un caractère national et international. Il implique souvent la présence d'une grande variété d'individus dont les qualifications et les fonctions peuvent aussi bien être utiles et souhaitées qu'indésirables, voire de nature à gêner la bonne marche des opérations. Le matériel, lui aussi, peut se révéler aussi

bien indispensable qu'inutile. Cette convergence soudaine contribue le plus souvent à aggraver les problèmes administratifs et l'inefficacité des services, même si ses effets négatifs sont parfois contrebalancés par les effets positifs de l'altruisme.

Incidences sur les programmes

Cet effet de convergence pose de nombreux problèmes logistiques et administratifs. Alors que certains facteurs comme une planification appropriée, la diffusion d'informations sûres et la coordination des activités aident à minimiser la confusion résultant du sinistre, cet afflux reste avant tout un problème lié au contexte, et qu'on ne peut éviter.

Dans une certaine mesure, la convergence représente un aspect nécessaire et positif de toutes les situations créées par des catastrophes. Comme on l'a déjà noté au sujet de l'importance des considérations d'ordre familial après une catastrophe, les victimes tendent le plus souvent à chercher de l'aide auprès des membres de leur famille, et l'appui et les services que ceux-ci peuvent dispenser sont inestimables. Les proches qui se mobilisent pour aider les victimes constituent, parmi tous ceux qui convergent vers la zone sinistrée, des groupes dont la présence est indispensable et qui ont une influence positive.

Le personnel d'appui représente une autre catégorie de personnes qui sont susceptibles de se diriger vers la zone sinistrée. En plus des ressources humaines et matérielles qui seront mobilisées à l'intérieur des collectivités touchées par la catastrophe, une certaine assistance venue de l'extérieur de la zone s'avère à la fois utile et nécessaire. De même, il arrive souvent que les institutions, organismes et milieux d'affaires locaux, en plus des divers départements de l'administration et des services publics (voirie, électricité, irrigation, etc.), jugent utile, voire nécessaire, de disposer de l'assistance d'un fonctionnaire supérieur pour les aider à évaluer les dégâts, à élaborer les plans d'action et à résoudre des problèmes inhabituels. En outre, il est probable que les administrations, institutions et services auront presque tous besoin de matériel et d'équipement provenant de l'extérieur (lignes téléphoniques, rails, matériaux de construction et matériel de remplacement, etc.).

Il n'arrive presque jamais que les structures administratives en place et les organismes officiels de secours soient les seules institutions à assurer une aide d'urgence. Le phénomène de convergence implique en général une multitude d'actions spontanées à l'intérieur même de la zone sinistrée et un large afflux de personnes et de matériel venus de l'extérieur. Une des raisons à l'origine de cet afflux de personnes qui apportent des secours tient à la croyance populaire largement répandue que le moyen le plus sûr de dispenser l'aide nécessaire est la distribution directe du donateur ou son représentant au bénéficiaire, une notion dont les autorités chargées des secours nient souvent la pertinence.

D'autres donateurs agissent parfois pour des raisons moins altruistes et leurs contributions sont motivées par

² Gary A. Kreps, *Assumptions about Individual and Social Effects of Peacetime and Wartime Nuclear Disasters* (sous presse), NCRP, Williamsburg, College of William and Mary, avril 1981, point 7.

l'espoir d'allègements fiscaux ou de bénéfiques financiers, ou encore par des raisons d'influence politique. Certes, les motifs réels ne sont pas à prendre en compte ici, mais il arrive que ces donateurs se soucient moins de l'utilité de leur contribution que du crédit qui rejaillira sur eux quelle que soit la nature de leur don. Il circule évidemment de nombreuses anecdotes concernant la fourniture de médicaments dont la date limite d'utilisation est dépassée, de vêtements inutilisables, de produits alimentaires impropres à la consommation et de piles d'articles divers qui ne peuvent tout simplement servir à rien. L'afflux de ces prétendus secours ajoute aux problèmes que doivent résoudre les administrateurs locaux, et nuit probablement à la qualité de l'assistance reçue.

Les volontaires venus de l'extérieur représentent un autre élément important parmi ceux qui affluent vers la zone sinistrée. D'une façon générale, les personnes constituées en groupes sont plus utiles que les volontaires qui se présentent individuellement. L'utilité des volontaires est fonction de nombreux paramètres tels que la facilité d'adaptation de l'intéressé et sa capacité à nouer de bonnes relations avec d'autres, la mesure dans laquelle ses qualifications techniques correspondent aux besoins, l'existence d'un cadre organisationnel capable de coordonner, de diriger et de superviser le travail des volontaires, et le rapport entre les avantages que la collectivité retire du travail des volontaires et le coût des services logistiques nécessités par leur présence et de leurs besoins en matière de nourriture, de logement, de transport, etc. Le plus souvent, certains volontaires extérieurs apportent une aide précieuse en cas de catastrophe, mais il est courant que les personnes ayant une certaine expérience dans ce domaine insistent sur l'utilité limitée de l'assistance volontaire.

Tandis que l'afflux non contrôlé de secours en nature et de personnes est susceptible de créer de nombreux problèmes, l'autre extrême, qui consisterait à empêcher toute convergence de ce type vers la zone sinistrée (de façon que les responsables aient la situation mieux en main), ne servirait pas nécessairement l'intérêt général. L'approche la plus réaliste se situe peut-être entre ces deux extrêmes ; elle implique l'adoption de mesures relativement courantes, consistant notamment à définir des critères applicables en matière d'admission des personnes dans la zone touchée (de façon à en interdire l'accès à d'autres, en particulier ceux qui sont poussés par la simple curiosité), à éviter les demandes de secours en nature qui ne correspondraient pas à un besoin précis et pour lesquels il n'existerait pas de moyens de distribution adéquats, à se réserver le droit de refuser certains envois de secours ou à insister pour que les produits offerts répondent à certaines spécifications, à formuler des principes généraux visant à assurer une distribution équitable des secours, à exiger que les produits offerts soient convenablement étiquetés et, enfin, à assigner des fonctions bien précises à tous ceux qui sont venus de l'extérieur pour aider aux opérations de secours. Etant donné que presque toutes les catastrophes provoquent ce phénomène de convergence, il convient d'étudier celui-ci soigneusement afin de veiller à ce que les dons soient le plus utiles possible et de limiter autant que faire

se peut les complications administratives et logistiques. Les responsables qui ont déjà eu l'expérience de catastrophes naturelles se montrent de plus en plus stricts dans ce domaine et veillent à ce que le personnel et les secours en nature provenant de l'extérieur répondent à des besoins réels et servent vraiment.

Note spéciale sur les « étrangers ». — A l'occasion des discussions qui portent sur l'assistance en cas de catastrophe, on part souvent du principe que, dans la plupart des cas, on peut attribuer à un « manque de sensibilité culturelle » le fait que l'assistance proposée ne correspond pas aux besoins réels. Toutefois, il ressort de l'étude comparative des opérations d'assistance dans des environnements culturels différents que le « manque de sensibilité culturelle » est un facteur moins important que les hypothèses erronées que font la plupart des donateurs au sujet de la plupart des bénéficiaires. Les hypothèses de départ et les problèmes que pose l'aide dispensée par des personnes extérieures à la collectivité sinistrée ne varient guère selon que ces personnes sont originaires d'autres régions de l'État, de la nation ou du monde. Il convient de souligner également que les dons inopportuns ou inutiles posent un problème que l'on retrouve à l'occasion de presque toutes les catastrophes majeures et dans tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement. Etant donné la nature invariable des hypothèses qui inspirent les donateurs et des problèmes qui en résultent, le terme « étrangers » tel qu'il est utilisé dans la présente publication désigne toutes les personnes et tous les groupes qui ne résident pas dans le voisinage immédiat de la zone sinistrée.

3. RÉACTIONS DES ORGANISATIONS FACE AUX SITUATIONS D'URGENCE. *A la suite d'une catastrophe naturelle, toutes les institutions compétentes peuvent être confrontées à une situation inhabituelle et à des problèmes nouveaux qui nécessitent une révision des structures et des routines organisationnelles.*

Lors des travaux de planification préalable, les institutions chargées d'intervenir en cas de catastrophe naturelle font souvent l'inventaire des tâches à accomplir en cas d'urgence, mais tendent à négliger les problèmes d'organisation liés à la mise en œuvre des programmes. Les travaux de recherche réalisés dans ce domaine permettent de penser que, pour la plupart, les problèmes que posent, après une catastrophe, l'organisation des secours et les activités de reconstruction ne sont pas de nature technique, mais découlent de problèmes humains et organisationnels, notamment les erreurs humaines, les jugements trompeurs, le manque de connaissances, une formation insuffisante, une mauvaise préparation, l'insuffisance des moyens de communication, la confusion quant au partage des responsabilités et l'incapacité de prévoir les conséquences d'une décision. Pour éviter la plupart de ces inconvénients, les institutions, les départements administratifs et les groupes éventuellement appelés à intervenir dans les cas d'urgence jugeront peut-être utile d'étudier les problèmes liés à la nature des groupes qui peuvent se constituer à l'occasion de situations d'urgence, la manière dont de telles situations risquent d'influer sur le fonctionnement

des organisations et les difficultés que rencontrent couramment les organisations quant il s'agit de fournir les services nécessaires en cas de sinistre.

Quand on cherche à prévoir les demandes auxquelles les organismes communautaires devront probablement répondre dans des situations d'urgence et leur aptitude à le faire, il est recommandé de prendre en compte à la fois la nature des organisations qui seront vraisemblablement appelées à intervenir et les conditions exceptionnelles dans lesquelles celles-ci devront fonctionner.

Nature des organisations vraisemblablement appelées à intervenir dans les situations d'urgence

Il est important de déterminer quelles sortes d'organisations seront probablement appelées à intervenir dans une situation d'urgence, dans la mesure où bien des tâches à accomplir exigeront une collaboration active de la part de plusieurs de ces institutions, sinon de toutes. Il faudra mettre au point des systèmes de communication avec et entre ces organisations, ce qui peut être planifié à l'avance.

Les actions qu'exige une catastrophe peuvent être classées en deux catégories : les *tâches de routine* (par exemple, lutter contre les incendies) qu'une organisation existante est appelée à accomplir dans le cadre de ses responsabilités habituelles, et les *tâches nouvelles ou inhabituelles* (par exemple, enterrer les morts). Il existe quatre façons pour une collectivité de faire face aux urgences résultant d'une catastrophe : 1) par l'intermédiaire d'organisations existantes appelées à accomplir les tâches qui leur incombent normalement ; 2) par l'intermédiaire d'organisations existantes appelées à accomplir les tâches qui leur incombent normalement, mais à une plus grande échelle ; 3) par l'intermédiaire d'organisations existantes appelées à accomplir des tâches inhabituelles et qui deviennent de ce fait des organisations nouvelles ; 4) par l'intermédiaire d'organisations créées spécifiquement pour prendre les mesures dictées par la situation ; il s'agit dans ce dernier cas d'un phénomène courant, mais qui n'est souvent pas prévu, et qui est un élément important de la réaction d'une collectivité obligée de faire face à une catastrophe.

Bien que cette question ne soit pas traitée plus avant dans la présente publication, il est vraisemblable que ces quatre types d'organisation auront des méthodes de travail et des structures administratives différentes, emploieront des catégories de personnel et adopteront des méthodes de gestion qui leur seront propres.

Conditions inhabituelles de fonctionnement des organisations

Même en ce qui concerne les tâches de routine, une catastrophe est de nature à bouleverser totalement l'environnement dans lequel chacune des institutions travaille habituellement.

1. CONDITIONS DE GRANDE INCERTITUDE

Pour la plupart, les institutions sont appelées à prendre des décisions immédiates sans disposer de bases soli-

des, puisque l'on ignore souvent l'étendue des dégâts, que la politique officielle de chacune d'elles face à une situation donnée n'a pas encore été définie, que l'on connaît mal les limites des ressources administratives et du personnel disponibles, etc. Cette incertitude risque de provoquer des retards dans la mise en œuvre effective des programmes ou, au contraire, de conduire à des engagements hâtifs que l'organisation intéressée n'aura pas par la suite les moyens d'honorer. Ce climat d'incertitude peut également entraîner des changements de structure, avec notamment l'apparition de nouvelles fonctions et des modifications du partage des responsabilités, ainsi que des problèmes de communication et de coordination.

2. CLIMAT D'URGENCE

Le climat d'urgence dans lequel les organisations sont pour la plupart tenues de prendre des mesures pour faire face aux conséquences d'une catastrophe est lui aussi de nature à provoquer des changements de structure en ce qui concerne, en particulier, les conditions de travail, l'élaboration des rapports et les mécanismes de consultation. Il est vraisemblable aussi que les membres du personnel disposeront d'une plus large autonomie et d'une plus grande latitude pour prendre des initiatives en matière de décisions. On devra également tenir compte du facteur d'urgence dans la mise en place de systèmes administratifs extraordinaires. Plus une institution insiste pour conserver leur caractère routinier aux tâches administratives, plus il lui sera difficile de fonctionner efficacement quand elle devra agir en cas de catastrophe.

3. CAPACITÉ DE S'ADAPTER AUX SITUATIONS D'URGENCE

En ce qui concerne à la fois l'utilisation de leur personnel et leurs fonctions propres, les institutions doivent être en mesure de s'adapter aux tâches, inhabituelles pour elles, qui leur incomberont après une catastrophe. Cette situation peut leur imposer des procédures et des fonctions nouvelles, et l'obligation de faire appel à des compétences techniques différentes. Les institutions qui ont normalement pour fonctions d'assurer un service particulier (par exemple, la vulgarisation agricole, la formation sanitaire) seront peut-être conduites à participer à des activités nouvelles afin de répondre aux besoins créés subitement par les conséquences d'une catastrophe (par exemple, l'attribution de crédits ou des travaux de reconstruction).

4. PERTE D'AUTONOMIE

La collaboration qui s'impose après une catastrophe oblige les organisations compétentes à travailler dans un contexte communautaire, à établir de nouvelles relations de travail et, probablement, à opérer en fonction de principes directeurs précis. Fréquemment, les institutions indépendantes, ou les différents échelons d'une administration, insistent sur les avantages d'une autonomie totale, alors que les responsables de la coordination et les personnes occupant un poste administratif seraient plutôt d'un avis contraire. Dans ce domaine, ce sont les caractéristiques

propres à la situation existante qui dictent la position d'équilibre nécessaire à une action réellement constructive. Imposer une absence complète d'autonomie à certains échelons exerçant une responsabilité particulière au sein d'une organisation, comme c'est parfois le cas dans des structures administratives fortement centralisées, risque de nuire à l'efficacité de ces services. En revanche, l'autonomie totale de tous les services conduit souvent à une concurrence inopportune, à des doubles emplois et à la confusion. Face aux problèmes qui se sont posés à lui après le cyclone de 1977, l'Etat indien d'Andhra Pradesh a remanié la législation en vigueur de façon à définir plus clairement les rôles respectifs des institutions appelées à intervenir après une catastrophe, et les limites de leurs attributions.

5. PRINCIPES DE BASE POUR LA PARTICIPATION

Un autre changement est susceptible d'intervenir après une catastrophe ; il concerne les principes de base qui régissent la participation du personnel. Il arrive trop fréquemment que ce changement intervienne en l'absence d'une structure ou d'une forme d'appui appropriée, et que le personnel nouvellement recruté ne reçoive pas de définition d'emploi, de contrat ou d'instructions précises. Le plus souvent, la participation est fonction des besoins, et entraîne des modifications dans les modes de communication et dans la structure de l'autorité compétente.

Problèmes communs d'organisation

1. COMMUNICATIONS

L'efficacité des mesures prises à la suite d'une catastrophe dépend de la transmission, au moment voulu, d'informations exactes, un point qui paraît évident mais qui pose toujours des problèmes. Les problèmes de communication sont dus en partie à la destruction et à la désorganisation de l'équipement et des réseaux. Ce type d'équipement est toujours utile, mais les problèmes de communication qui compromettent souvent la planification préalable, l'organisation des secours et les programmes de reconstruction tiennent moins à l'équipement proprement dit qu'à la nature des informations qui sont ou non transmises, au choix des personnes auxquelles ces informations sont destinées et au fait que certaines d'entre elles ne parviennent pas à ceux qui en auraient réellement besoin. C'est toujours dans les conditions exposées ci-après que des problèmes d'information risquent de se poser³ :

a) *A l'intérieur des organisations.* Le caractère exceptionnel et la soudaineté d'une catastrophe, les changements qui peuvent en résulter dans la structure d'une organisation, le recrutement sans préalable de personnel supplémentaire et le conflit entre la nécessité de rassembler systématiquement le plus de renseignements possible et celle de prendre au plus vite des mesures d'urgence, tous

ces éléments ajoutent à la probabilité de difficultés de transmission de l'information à l'intérieur des organisations appelées à intervenir en cas de situation d'urgence.

b) *Entre organisations.* Les catastrophes naturelles créent des situations dans lesquelles un certain degré de collaboration s'impose entre les organisations compétentes. Il faut du temps et beaucoup d'efforts pour mettre en place un système efficace de communication entre des organisations qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Se pose, en outre, le problème des nombreux groupes nouveaux qui se sont constitués à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone sinistrée, avec lesquels il est impératif de disposer de bons moyens de communication. Les organisations en place refusent souvent, à tort, de reconnaître l'existence de ces groupes, parce qu'elles voient en eux des concurrents qui pourraient empiéter sur leurs attributions en cas de catastrophe. De leur côté, les institutions nouvelles ou extérieures à la zone sinistrée pensent souvent, à tort, que les organismes locaux sont inexistantes ou hors d'état de fonctionner, et qu'elles ont, vu la nature de leurs activités, vocation pour agir en toute indépendance. Il en résulte généralement un manque de communications, une fragmentation des activités et une concurrence inopportune.

L'expérience et les travaux de recherche montrent que le seul moyen de renforcer les moyens de communication consiste à maintenir, avant que n'intervienne une situation d'urgence, des relations normales de travail entre les divers organismes et départements appelés à intervenir en cas de catastrophe. On a également constaté qu'il était utile d'organiser des tribunes au cours desquelles tous les organismes participants, qu'ils soient officiels ou occasionnels, peuvent échanger des informations.

c) *Des organisations au grand public.* Les organisations chargées d'intervenir en cas de catastrophe sous-estiment gravement la nécessité d'établir des communications avec le public qu'elles cherchent à aider. En l'absence d'informations exactes, ce sont les rumeurs et les suppositions qui prennent leur place. Après le cyclone qui a frappé Sri Lanka, les fonctionnaires de district ont retiré de précieuses indications des visites qu'ils ont effectuées dans les villages pour y discuter des opérations d'assistance et de reconstruction en cours, et les expliquer. Par contre, les déclarations publiques faites uniquement à des fins organisationnelles et pour mettre en valeur l'aide fournie ne sont pas d'une bien grande utilité et suscitent souvent un certain ressentiment.

d) *Du grand public aux organisations.* Les programmes les plus efficaces sont généralement ceux qui sont mis en œuvre « avec » la population sinistrée, plutôt que « pour » elle. Travailler avec le public implique que la communication se fasse dans les deux sens, ce qui est indispensable pour la planification préalable, la mise en place d'un système d'alerte, les opérations d'évaluation et l'élaboration des programmes d'aide. C'est aux organisations de connaître par avance les informations dont le public a besoin. Avant un cyclone, par exemple, les services météorologiques sont fréquemment submergés de deman-

³ E. L. Quarantelli, *Human Resources and Organizational Behaviours in Community Disasters and their Relationship to Planning*, Ohio State Disaster Research Center, Preliminary Paper No. 76, Columbus, Ohio State University, 1982, p. 11.