



La gestion des situations de catastrophe comprend la participation populaire comme un de ses principes de base. Cette photo nous montre une consultation sur le programme de reconstruction entre les habitants du village de Cajamarquilla et les autorités péruviennes, suite au tremblement de terre de 1970, une catastrophe qui fit environ 44 000 morts. (Crédit : WFP/FAO, photo de C. Sanchez)

des de renseignements. Dans l'exemple déjà cité du cyclone de Sri Lanka, les appels ont sérieusement gêné la diffusion des informations. Après une catastrophe, il arrive souvent que les responsables locaux se trouvent débordés par les demandes d'information de la part du public.

Un autre type de communication allant du public aux institutions responsables a des conséquences importantes en matière d'organisation des activités : il s'agit des demandes de caractère exceptionnel concernant certains renseignements, des besoins particuliers d'assistance, etc. Il est particulièrement important que les organisations intéressées fassent preuve d'assez de souplesse pour répondre aux besoins ainsi exposés, sans pour cela sortir des limites de leurs attributions.

e) *Problèmes tenant aux systèmes d'organisation.* Ce sont très fréquemment les contacts entre les différents échelons d'une organisation ou d'une structure administrative qui posent le plus de problèmes en matière de communication. Les fonctionnaires supérieurs s'estiment parfois libres de prendre des décisions importantes sans consulter leurs subordonnés, ce qui est à l'origine de dif-

ficultés et de malentendus sérieux. De même, il peut arriver qu'un groupe d'organisations pense pouvoir se passer des informations qu'un autre groupe pourrait lui fournir.

2. L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ

Etant donné qu'un aussi grand nombre d'initiatives diverses doivent nécessairement intervenir simultanément, et souvent indépendamment les unes des autres, il est en général très difficile de savoir à qui revient le rôle dirigeant dans une situation d'urgence. Toutefois, il est indispensable que certaines institutions et certaines personnes prennent des décisions et assument la responsabilité globale des opérations. Comme on l'a déjà constaté, on peut présumer qu'après une catastrophe l'autorité sera exercée plus ou moins dans les mêmes conditions qu'avant l'événement, que la structure des pouvoirs peut être modifiée sans nécessairement se désintégrer, que les responsables continueront de s'acquitter des responsabilités qui leur incombent normalement et que, en l'absence éventuelle du personnel supérieur, les subordonnés sauront prendre les choses en main. Toutefois, et malgré ces aspects posi-

tifs, quatre sortes de problèmes au moins se posent fréquemment en ce qui concerne l'exercice de l'autorité ⁴ :

- i) L'incapacité, pour le personnel de haut niveau, de poursuivre son travail en raison du surmenage et d'un mauvais partage des responsabilités ;
- ii) Un conflit d'autorité au sujet des tâches nouvelles ou inhabituelles ;
- iii) Des désaccords entre les organisations en place et les organisations nouvelles (ou en voie de création), ou entre différents échelons administratifs (par exemple, entre directions provinciale et nationale) revendiquant les mêmes responsabilités ;
- iv) Des conflits de juridiction, notamment entre deux provinces voisines.

Bien que certains de ces problèmes potentiels soient difficiles à résoudre, des mesures positives peuvent être prises pour en limiter la fréquence et les conséquences.

3. COORDINATION

La coordination fait l'objet de discussions fréquentes que la diversité des opinions quant au sens réel de ce terme rend confuses. Pour certains, il s'agit de mettre en commun les informations disponibles ; pour d'autres, la coordination implique la centralisation des responsabilités en matière de décision. En fait, la coordination signifie qu'une certaine forme d'entente doit exister entre les parties intéressées. On pourrait définir la coordination comme « un lien mutuellement accepté entre les activités de deux ou de plusieurs groupes » ⁵.

Vu leur multiplicité, les actions qu'appelle généralement une catastrophe de grande envergure ne peuvent être coordonnées que plus ou moins superficiellement, étant donné que les besoins et les mesures qu'ils justifient sont très divers et difficilement prévisibles. Toute tentative de structurer complètement l'ensemble des réactions de la collectivité serait vouée à l'échec, et provoquerait presque certainement des perturbations. C'est ce qui ressort de certaines situations dans lesquelles le souci de mettre en place une structure rigide et ordonnée a abouti à la proclamation de la loi martiale ou à la décision d'isoler totalement les régions sinistrées, avec tous les inconvénients que cela peut représenter pour les populations touchées.

Selon certains chercheurs, la coordination vise essentiellement à l'efficacité, alors que le résultat obtenu doit être le critère définitif en ce qui concerne les mesures prises à la suite d'une catastrophe ⁶. « On parle parfois de la coordination comme s'il s'agissait d'une nécessité ou d'un bien absolu. Il n'en est rien ; il arrive qu'après certaines catastrophes, l'action des organisations permette d'obtenir des résultats relativement satisfaisants en l'absence d'une coordination particulièrement étroite » ⁷.

⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁷ *Ibid.*

Les études faites à ce sujet ont montré que la coordination n'est *pas* une condition que l'on doive nécessairement imposer. Comme on a pu le constater, la mise en place d'unités de coordination et les arrangements concernant le partage des informations et la gestion commune des ressources et des activités découlaient de décisions prises spontanément sur les lieux d'une catastrophe et à proximité ⁸.

Il reste que l'on peut servir à la fois le souci d'efficacité et celui des résultats obtenus en recourant au partage des informations et à la collaboration mutuelle toutes les fois où cela permet d'améliorer la qualité du travail effectué.

Directives en matière de coordination

On a reproduit ci-après, à titre d'exemple, un choix de directives en matière de coordination, tirées d'un manuel publié à Sri Lanka concernant les mesures à prendre en cas de cyclone ⁹.

Considérations générales

1. Si une coordination s'impose après une catastrophe, c'est qu'il est indispensable que tous les intéressés coopèrent de façon à :

- a) Répondre effectivement et efficacement aux besoins ;
- b) Éviter les gaspillages et le chevauchement des activités ;
- c) Veiller à ce que les ressources soient réparties équitablement, et dirigées en priorité vers les zones où les besoins sont les plus grands ;
- d) Veiller à ce que les méthodes et les objectifs d'un programme ne soient pas en contradiction avec ceux d'un autre.

2. La coordination doit être assurée non seulement à chaque échelon administratif (ministères et différents groupes dans les villages), mais aussi entre les divers échelons (village et district, ou district et administration centrale à Colombo).

Éléments de coordination

Au niveau des opérations, plusieurs éléments communs concourent à créer des relations de travail animées d'un esprit coopératif, à l'échelon local ou national, ou entre les organisations et les individus :

1. Directives concernant les opérations : les procédures de coordination doivent être définies et acceptées par toutes les parties.
2. Rôles : les rôles, les responsabilités, les attributions et les privilèges attribués à chacune des parties dans le cadre de ses activités propres doivent être définis avec précision, et par écrit.
3. Priorités : les priorités doivent être clairement précisées et approuvées par toutes les parties.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir la note 1

4. Rassemblement et communication des données : pour être effective, la coordination doit s'appuyer sur un système fiable de rassemblement et de communication des données.

a) Sources d'information : il faut désigner avec précision ceux à qui il appartient de communiquer les informations ;

b) Méthodes de communication : toutes les parties doivent être mises au courant de la manière dont les informations sont communiquées ;

c) Définition : il faut définir avec précision la nature des informations requises.

5. Considérations de temps : le temps qu'exige l'accomplissement de chacune des fonctions doit être déterminé, et les délais approuvés par tous.

Facteurs qui tendent à compromettre la coordination

1. La désorganisation des systèmes de communication et l'absence d'un réseau de remplacement en cas d'urgence.

2. La difficulté d'établir un bilan exact des dégâts et d'évaluer les besoins.

3. Les conflits d'opinion concernant les besoins réels, la manière d'y répondre et l'ordre des priorités.

4. La tendance qu'ont les parties intéressées de s'identifier à un groupe cible particulier ou de privilégier un problème sans le considérer dans la perspective des besoins plus généraux ou des conséquences probables.

5. La tendance que peuvent avoir certains groupes d'éviter délibérément toute coordination afin de mieux se mettre en valeur.

Facteurs qui tendent à améliorer la coordination

1. Dans le cadre de la planification préalable, il faut clairement définir, dans leurs grandes lignes, et faire

approuver le rôle, les fonctions et la contribution de chacun en matière de coordination.

2. Il faut décider de l'emplacement du centre de coordination et de chacun des services fonctionnels, en ce qui concerne notamment les transports et les stocks de fournitures.

3. Il faut définir clairement les objectifs et vérifier fréquemment les progrès réalisés.

4. Il faut contrôler soigneusement la marche des opérations, et effectuer des vérifications périodiques.

5. Il faut faire respecter par chacun le principe selon lequel les objectifs à atteindre sont l'affaire de tous.

6. Il faut déceler les lacunes et les chevauchements en matière d'attributions.

7. Les communications par écrit sont plus fiables que les communications verbales.

8. Pour chaque projet opérationnel, il faut définir les différents niveaux de direction.

9. Il faut que l'organisation soit assez souple pour répondre à la diversité des besoins.

10. Il faut réduire au minimum le nombre des réunions de coordination.

11. Il faut que les comités de coordination soient composés de représentants des secteurs privé et public, y compris les dirigeants locaux (par exemple, les notables des villages), les chefs religieux et les hommes politiques locaux.

12. Enfin, une bonne planification préalable et l'établissement, par écrit, de mémorandums d'accord entre les organismes bénévoles privés et le gouvernement central doivent permettre d'éliminer en grande partie les risques de confusion quant aux rôles et aux attributions de chacun dans les opérations de secours en cas de catastrophe.