



Examen de la réponse au séisme au Népal

Septembre 2015

David Sanderson, Andrea Rodericks, Nabina Shrestha
et Ben Ramalingam



**HUMANITARIAN
COALITION** 

Together saving more lives.

Sommaire

Le tremblement de terre de magnitude 7,8 qui a frappé le district de Gorkha au Népal le samedi 25 avril 2015 et un second séisme de magnitude 7,3 le mardi 12 mai dans la région du mont Everest ont fait plus de 8 790 morts et de 22 300 blessés. Des centaines de secousses sismiques – dont plusieurs importantes – rappellent depuis à la population terrifiée l'ampleur de la catastrophe. Les dommages et les pertes sont évalués à quelque 7 milliards de dollars américains. Plus d'un demi-million de maisons ont été partiellement ou totalement détruites, et le gouvernement du Népal estime que 700 000 Népalais de plus seront en conséquence réduits à la pauvreté¹.

Ces deux séismes sont les plus importantes catastrophes à survenir au Népal depuis le tremblement de terre de 1934. La grande majorité de la population n'avait donc jamais vécu de pareil drame et le gouvernement et la société civile n'avaient aucune expérience à ce titre. Immédiatement après la catastrophe, les mesures de préparation aux situations d'urgence – comme la coordination gouvernementale, le pré-stockage de certains articles et les groupes sectoriels à l'échelle des districts – ont été mises en branle. Toutefois, les efforts de préparation de certaines ONG (ONGI) en prévision d'un important séisme avaient en majorité été axés en fonction de la vallée de Katmandou; or, le séisme a surtout secoué des régions rurales, outre trois districts situés dans la vallée de Katmandou. Dans ces derniers districts, les sinistrés, comme les locataires à faible revenu ne recevant pas d'indemnisation gouvernementale au logement, ont été largement oubliés par les ONGI.

Le contexte d'intervention au Népal présente des défis considérables. Les communautés éloignées en régions montagneuses, souvent dispersées et petites, sont difficilement accessibles. Le gouvernement a fourni au départ une réponse solide, positive et rapide qui s'est cependant essouffée au bout de quelques mois forçant les ONGI et d'autres organisations à ralentir leurs activités dans l'attente des décisions gouvernementales. Le contexte de gouvernance au Népal, complexe depuis plusieurs années, est entaché ces dernières années « d'instabilité politique et de violence »². Les districts interprètent et appliquent les règles différemment, ce qui crée un contexte d'intervention difficile. Le pays traverse actuellement l'étape cruciale de rédaction d'une constitution qui canalise les efforts du gouvernement et de la société civile.

Les ONGI, y compris les agences membres du Disasters Emergency Committee (DEC) et de la Coalition Humanitaire (CH) – ci-après appelées agences DEC-CH – ne peuvent intervenir directement. Elles doivent le faire par l'intermédiaire d'ONG nationales et locales. Les relations entre les ONG locales et nationales et leurs partenaires internationaux (presque toutes les ONG nationales ont besoin des fonds d'ONGI pour pouvoir exercer leurs activités) sont relativement bonnes, mais des partenariats efficaces entre ONGI et ONG permettant une utilisation stratégique de l'afflux de fonds pour le rétablissement contribueraient sensiblement à renforcer les processus de la société civile et de gouvernance locaux. La coordination entre les agences DEC-CH et les autres organisations est dans l'ensemble efficace. Les relations avec les pouvoirs centraux et des districts sont solides, de même que l'implication des groupes sectoriels, mais des efforts accrus pourraient être déployés afin d'étendre le partage et l'analyse d'information.

¹ Gouvernement du Népal, *Post Disaster Needs Assessment*, <http://www.npc.gov.np/web/new/uploadedFiles/allFiles/PDNA-executiveSummary.pdf>

² La Banque mondiale, *Governance in Nepal*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/EXTSAREGTOPPRI/SECDEV/0,,contentMDK:20584875~menuPK:496677~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:496671,00.html>

Les distributions d'articles de secours ayant répondu aux besoins d'urgence, il faut maintenant se tourner vers les besoins de logements permanents (de nombreux villages ont été partiellement ou totalement décimés) et l'aide au rétablissement des moyens de subsistance qui se concentrent, dans les régions rurales, dans l'agriculture et l'élevage. Les agences DEC-CH ont jusqu'ici répondu aux besoins d'abris en fournissant surtout, outre les bâches distribuées au début de l'intervention, de la tôle ondulée galvanisée (matériau de base pour l'ensemble de la réponse) et des outils, ou des transferts monétaires pour en permettre l'achat (et parfois de la tôle et de l'argent). Elles doivent dorénavant se pencher sur la teneur de leur appui à la construction d'habitations durables, et auraient probablement tout avantage à fournir des formations de qualité et accréditées notamment en maçonnerie et en menuiserie. Celles-ci permettraient d'améliorer à la fois les moyens de subsistance et la qualité des habitations. En appuyant le recours aux méthodes traditionnelles de construction et aux matériaux locaux associés aux normes de construction parasismiques, les ONGI et leurs partenaires se trouveront à investir dans le rétablissement à long terme.

Le temps est venu d'aider les communautés à se rétablir en se fondant sur leurs propres forces, afin de contrer le sentiment de dépendance qui tend à s'installer à certains endroits. Pour ce faire, il faut notamment établir avec précision les besoins des communautés et les meilleurs moyens de les aider. Selon les rapports préliminaires faisant état de la réaction des communautés aux efforts de secours, plus de la moitié des personnes interrogées³ ont indiqué ne pas se sentir du tout entendues, et près des deux tiers ne voir aucun progrès dans les efforts de secours. Près des trois quarts (73 %) des femmes ont affirmé qu'on ne répondait pas ou pratiquement pas à leurs besoins. Les agences doivent se pencher davantage sur les sexospécificités, ainsi que sur les façons de joindre les personnes les plus marginalisées, surtout les dalits et d'autres groupes considérés en marge de la société. Il leur faut donc sonder de nouveau les membres de la communauté et revoir les listes pour identifier les personnes qui auraient été laissées pour compte.

Les transferts monétaires, utilisés à la fois par le gouvernement et les ONGI, ont constitué l'assise de la réponse. Il existe plusieurs formes de transferts monétaires, ce qui a parfois causé une certaine confusion et alimenté les rumeurs d'une communauté à l'autre. Au nombre des formes les plus utiles, on compte les paiements par enveloppes, les transferts bancaires, et les transferts par téléphones cellulaires qui font pour l'instant l'objet de projets pilotes, mais dont l'usage est appelé à croître.

La technologie s'est aussi révélée fort utile. Grâce aux téléphones cellulaires dont ils étaient munis, les membres du personnel sur le terrain ont pu se livrer à l'évaluation et au suivi avec une efficacité accrue. Des initiatives de gestion de l'information efficaces, comme le Surge Information Management System (SIMS) de la FICR, ont permis de trier les données et de présenter des données complexes de manière facilement accessible. Les ONGI (et les autres organisations) ont tout intérêt à accroître leur usage des technologies : les échanges d'information se font encore de façons largement inefficaces, trop complexes et inadéquates, tant entre les organisations qu'entre les ONG et les communautés. Il y aurait lieu de prévoir plus de temps, au cours de la phase de rétablissement, pour la réflexion et l'apprentissage collaboratifs, de manière à trouver des manières plus ingénieuses et éclairées de présenter l'information.

À l'échelle politique, le tremblement de terre et l'afflux d'acteurs qui a suivi ont fourni l'occasion de relancer le processus de ratification de la *Disaster Management Act* en discussion depuis 2007. À ce titre, on nourrit l'ambition d'adopter une mesure législative de calibre international dont d'autres pays pourraient s'inspirer. Les ONGI pourraient mettre

³ Inter-Agency Common Feedback Project, *Community Survey, Nepal – Round 1*, https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/community_survey_r1_1.pdf

plus efficacement à contribution l'expérience acquise ailleurs et faciliter le développement d'une voix collective, par exemple par l'intermédiaire de l'Association des ONG internationales au Népal (AIN). Enfin, les efforts de rétablissement doivent aussi être liés aux plus larges efforts de préparation aux situations d'urgence pré-séisme, et notamment inclure les « neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente » établies par le Consortium pour la réduction des risques au Népal (CRRN).

Recommandations

	Page	CHS ⁴
1. Pour la phase de rétablissement, en ce qui a trait aux besoins des personnes jusqu'ici exclues de l'intervention, notamment les populations des CDV et des quartiers non rejoints, les personnes absentes des registres, les locataires en milieu urbain et les personnes les plus marginalisées dans les communautés, élaborer des stratégies d'écoute des besoins, cibler les besoins prioritaires et y répondre.	16	1, 2, 4, 5
2. Afin que le Népal soit prêt à affronter la prochaine catastrophe naturelle, appliquer les neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente du CRRN aux activités de rétablissement.	18	3
3. Profiter de la phase de rétablissement pour promouvoir l'adoption d'une loi phare sur la gestion des catastrophes qui s'appuie sur l'équité, l'inclusion et l'égalité des sexes, et qui exige l'affectation de fonds publics à la préparation aux situations d'urgence à l'échelle locale.	20	2, 3
4. Pour les programmes de transferts monétaires, veiller à l'équité entre les communautés et à la coordination des modes de distribution et des montants entre les agences. Favoriser activement l'apprentissage et le partage des leçons apprises de manière à créer une base de données probantes sur les stratégies qui fonctionnent.	22	1, 2, 6, 7
5. Construire des habitations adéquatement adaptées aux réalités des gens : appuyer les techniques de construction traditionnelles qui font appel aux approches et aux matériaux en place et qui adhèrent aux normes parasismiques.	23	1, 2, 3, 4, 5
6. Investir dans des techniques de reconstruction plus sécuritaires et dans l'amélioration des moyens de subsistance en offrant aux femmes et aux hommes une formation reconnue et accréditée par des organismes officiels comme le CTEVT, entre autres en charpenterie, en plomberie et en maçonnerie.	24	3 6, 7
7. Veiller, en tant qu'ONGI, à faire valoir les enjeux communs auprès du gouvernement et d'autres intervenants d'une seule voix, par l'intermédiaire de réseaux établis comme l'AIN.	29	3
8. Afin de mieux contribuer au renforcement des capacités des ONG locales et nationales, élaborer les plans de rétablissement conjointement avec les ONG partenaires, et sur un pied d'égalité au titre des stratégies, des orientations et de l'approbation finale.	32	

⁴ Chaque recommandation est liée à au moins un des neuf engagements au titre de la Norme humanitaire fondamentale (CHS) qui figure à l'annexe 1 et à http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS_French.pdf

9.	Travailler en collaboration à l'amélioration de la communication bidirectionnelle agences-communautés pour contrer les rumeurs, harmoniser et clarifier les messages, et partager la rétroaction et les analyses utiles aux agences, aux organes de coordination et au gouvernement. Afin de valider la mesure selon laquelle les ONGI sont à l'écoute des communautés, faire le suivi et rendre compte de l'adaptation des programmes en fonction de la rétroaction reçue.	35	4, 5, 7
10.	Afin d'accroître l'efficience et l'efficacité, investir dans une amélioration importante des communications entre les agences, au sein des groupes sectoriels et avec le gouvernement en utilisant les outils numériques disponibles et émergents.	36	7, 9

Acronymes

ACT	Argent contre travail
AIN	Association of International NGOs in Nepal (Association des ONG internationales au Népal)
ANA	Article non alimentaire
ARN	Autorité de reconstruction nationale
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BRC	British Red Cross (Croix-Rouge britannique)
CaLP	Cash Learning Partnership (Partenariat d'apprentissage sur les transferts monétaires)
CAT	Centre d'apprentissage temporaire
CDV	Comité de développement de village
CH	Coalition Humanitaire
CHS	Core Humanitarian Standard (Norme humanitaire fondamentale)
CRRN	Consortium pour la réduction des risques au Népal
CRS	Catholic Relief Services
CSCD	Comité de secours en cas de catastrophe de district
CTEVT	Council for Technical Education and Vocational Training
DEC	Disasters Emergency Committee
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DPNET	Réseau népalais de préparation aux catastrophes
EAH	Eau, assainissement et hygiène
EBPC	Évaluation des besoins post-catastrophes
EICC	Équipe d'intervention en cas de catastrophe
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GD	Groupe de discussion
HAI	HelpAge International
IC	Informateur clé
IRW	Islamic Relief Worldwide
LWF	Lutheran World Federation
MEAL	Monitoring, Evaluating, Accountability and Learning (Suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage)
NPR	Nepalese Rupee (roupie népalaise)
NSET	National Society for Earthquake Technology-Nepal
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PA	Practical Action
PAM	Programme alimentaire mondial
PGVS	Poorvanchal Gramin Vikas Sansthan
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RRC	Réduction des risques de catastrophes
SIMS	Surge Information Management Support
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WHR	Women for Human Rights

Méthodologie de l'examen ⁵

Pour accomplir son travail, l'équipe d'examen (cinq femmes et deux hommes) a effectué une visite de 12 jours dans des districts touchés par le tremblement de terre, du 2 au 14 août 2015. Elle s'est divisée en deux sous-équipes mixtes qui ont réalisé les activités suivantes :

- Visites dans des communautés touchées. Les agences DEC-CH ont proposé des endroits à l'équipe d'examen qui en a convenu. Elle a visité les districts suivants : Dolakha, Gorkha, Katmandou, Lalitpur, Makwarpur et Sindhupalchok. Une visite prévue dans le district de Rasuwa a été annulée en raison de risques de glissements de terrain.
- Groupes de discussion formés de membres des communautés. Les groupes étaient soit formés en fonction du sexe, soit mixtes. Ils comptaient de 5 à 75 personnes. Au total, 12 entrevues formelles en groupe de discussion ont eu lieu, ainsi que des entretiens informels.
- Rencontres avec des représentants des autorités à l'échelle nationale, des districts, des comités de développement de village (CDV), des municipalités et des quartiers (*wards*). Treize rencontres formelles ont eu lieu, réunissant de 5 à 35 personnes.
- Entrevues auprès d'informateurs clés – membres du personnel sur le terrain des agences DEC-CH, des ONG partenaires et d'autres partenaires. Au total, 21 rencontres formelles ont eu lieu.
- Entrevues auprès d'informateurs clés – membres du groupe sectoriel des abris, du groupe de travail sur les transferts monétaires, du BCAH, d'ONU-Habitat, du DFID, de la FICR et de l'Inter-Agency Common Feedback Project; et représentants des organisations membres de l'AIN et de la Fédération des ONG du Népal.
- Nombreuses conversations informelles avec des employés des agences DEC-CH, y compris des directeurs pays, des chefs de secteurs, des membres du personnel sur le terrain et des ONG partenaires.
- Deux discussions en table ronde avec les agences DEC-CH, une au tout début et l'autre à la fin de la visite d'examen. La première a réuni 35 employés des agences DEC-CH qui, répartis en sous-groupes, se sont livrés à l'activité « Le café du monde ». L'activité leur a permis d'explorer chacun des quatre grands domaines d'enquête (qui forment les quatre principales sections de l'examen). La deuxième rencontre a rassemblé 40 employés des agences DEC-CH et la FICR. Les participants, répartis en petits groupes, ont discuté des dix recommandations et défini trois actions clés pour chacune d'elles.

Le calendrier détaillé des activités, comprenant le nombre approximatif de personnes rencontrées, figure à l'annexe 2. L'équipe d'examen a adopté une approche de recherche qualitative et utilisé des questions ouvertes formulées à partir du terme de référence fourni par le DEC et la CH. Elle a dressé une liste de questions pour les communautés et une autre pour les informateurs clés, qui se trouvent à l'annexe 3. Elle a produit un compte rendu de toutes les entrevues et rencontres, et a assuré les personnes interrogées de la confidentialité de leur identité pour toutes les opinions exprimées. Elle a également validé tous les résultats au moyen d'autres rencontres et, au besoin, en vérifiant les faits.

Les membres de l'équipe d'examen se sont réunis à la fin de la première semaine de la visite, afin de comparer leurs notes et de formuler des recommandations préliminaires. Ces recommandations sont ensuite devenues des hypothèses qui ont été discutées et « validées » durant la deuxième semaine. Les recommandations finales ont fait l'objet de

⁵ Veuillez prendre note que certains éléments graphiques et certains acronymes du rapport original en anglais n'ont pas été traduits.

discussions lors de la rencontre tenue le dernier jour de la visite. Les participants ont examiné les recommandations et défini trois actions qui pourraient être prises au cours des deux ou trois prochaines années au titre de chacune des recommandations (voir l'annexe 4). On leur a ensuite demandé de dresser une liste de conseils à l'intention de leur successeur en prévision de la prochaine catastrophe majeure au Népal (voir l'annexe 5).

L'équipe d'examen a aussi étudié des données secondaires, y compris des propositions émanant des agences membres et soumises par le DEC et la CH. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'équipe n'avait pas encore reçu de rapport d'étape du DEC, mais avait pu consulter les rapports de programme préliminaires des membres de la CH. Elle n'a pris connaissance d'aucune autre évaluation. Elle a puisé ses principales sources d'information secondaires dans des sites Web, par exemple des groupes sectoriels, du BCAH et du gouvernement du Népal, sources qui sont consignées dans les notes de bas de page.

L'équipe s'est aussi penchée sur la question de l'innovation. À cette fin, elle a réalisé une étude documentaire et mené 11 entrevues auprès de directeurs pays, de spécialistes en innovation et en technologie, et d'employés des politiques et de la recherche (plusieurs d'entre eux identifiés durant sa visite au Népal), afin de connaître leurs perceptions sur l'innovation. Figurent à l'annexe 6 les trois questions posées et les résultats des entrevues. Le rapport contient aussi un encadré des principaux constats en matière d'innovation.

L'équipe d'examen était composée de David Sanderson (chef d'équipe, R.-U.), d'Andrea Rodericks (consultante, Inde) et de Nabina Shrestha (consultante, Népal). Ben Ramalingam (consultant, R.-U.) a effectué l'étude documentaire sur l'innovation au R.-U. Au Népal, se sont ajoutés à l'équipe les employés du DEC et de la CH suivants : Karuna Amatya (Oxfam Népal, la deuxième semaine), Frances Crowley (DEC, R.-U.), Monique Morazain (Aide à l'enfance Canada, la deuxième semaine) et Anthony Scoggins (Oxfam Canada, la première semaine).

Remerciements

L'équipe d'examen remercie sincèrement toutes les personnes qui ont mis leur temps et leur énergie à sa disposition et ont ainsi contribué à la réalisation de l'examen, en particulier les membres des communautés, les représentants des pouvoirs publics à tous les échelons, les membres du DEC et de la CH et leurs partenaires, les ONG nationales, les donateurs et bailleurs de fonds, les membres des organisations des Nations Unies, des organisations en réseau, des groupes sectoriels et du Mouvement de la Croix-Rouge.

Nous savons tout particulièrement gré à Ruth Newman de la Croix-Rouge britannique (BRC) d'avoir organisé le programme de la visite et à la BRC d'en avoir été l'hôte.

Auteurs

David Sanderson, davidsanderson100@gmail.com

Andrea Rodericks, andrea.rodericks@gmail.com

Nabina Shrestha, nabina_shrest19@hotmail.com

Ben Ramalingam, b.ramalingam@ids.ac.uk

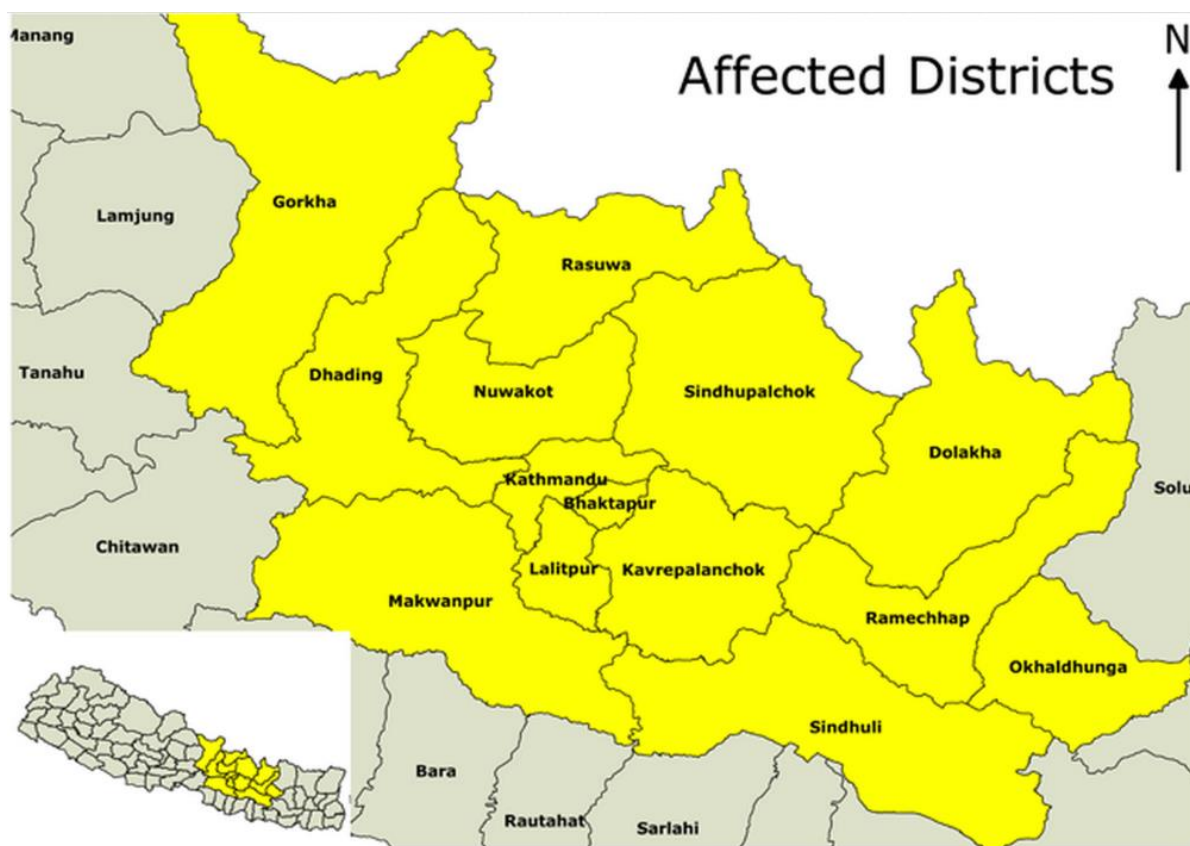
Karuna Amatya, Frances Crowley, Monique Morazain et Anthony Scoggins, employés des agences membres du DEC et de la CH, ont également apporté une contribution utile à la rédaction du rapport.

Septembre 2015

Contenu

Sommaire	1
Recommandations	4
Acronymes	6
Méthodologie de l'examen	7
Remerciements	8
Priorités, lacunes et besoins insatisfaits	10
Priorités	10
Contexte de l'intervention	13
Lacunes et besoins insatisfaits	14
Innovations	16
Examen de l'innovation humanitaire – principaux constats	17
Planification pré-séisme des mesures de préparation aux situations d'urgence	17
Pertinence et portée	20
Ciblage et couverture	20
Programmes de transferts monétaires	21
Abris et logement	22
Eau, assainissement et hygiène, et santé	24
Éducation	25
Sexospécificités et violence fondée sur le sexe	25
Inclusion	27
Coordination	28
Coordination avec le gouvernement	29
Groupes sectoriels	29
Partenariats avec des ONG locales	30
Communication avec les communautés touchées par la catastrophe	32
Radio	34
Collecte mobile de données et gestion de l'information	35
Annexes	
1. La Norme humanitaire fondamentale (CHS) de qualité et de redevabilité – les neuf engagements	
2. Calendrier des activités	
3. Questionnaires et questions à l'intention des groupes de discussion communautaires	
4. Mise en œuvre des recommandations : trois actions clés pour les deux ou trois prochaines années	
5. Conseils à mon successeur en prévision de la prochaine catastrophe majeure au Népal	
6. Examen de l'innovation dans la réponse au séisme au Népal : principaux constats	

Priorités, lacunes et besoins insatisfaits



Le gouvernement du Népal a identifié quatorze districts touchés. Source : QuakeRelief.info⁶

Priorités

Les jours qui ont suivi le tremblement de terre, toutes les personnes touchées, même celles dont la maison était intacte, avaient peur de dormir à l'intérieur. Il a donc fallu fournir des bâches, une aide alimentaire et des articles d'hygiène à la quasi-totalité de la population dans les districts les plus touchés. Alors que les gens se remettaient du choc initial, d'autres besoins émergeaient : abris temporaires, assainissement, nécessité de déblayer les décombres et de réparer les routes, infrastructures temporaires pour les écoles et postes de santé. En milieu urbain, les quartiers historiques ont en général subi plus de dommages. L'enlèvement des décombres s'imposait pour rendre les routes praticables.

Quatre mois après le tremblement de terre, les besoins prioritaires dans toutes les communautés visitées, et corroborés par d'autres évaluations, avaient trait au logement durable, aux abris temporaires, aux moyens de subsistance et à la préparation en prévision de l'hiver (conditionnement d'air et hivérisation).

En ce qui a trait au **logement durable**, l'évaluation des besoins post-catastrophes (EBPC)⁷ effectuée par le gouvernement indique que les dommages aux maisons, qui touchent plus d'un demi-million de maisons selon le groupe sectoriel des abris⁸, représentent environ la moitié (49 %) de l'ensemble des pertes économiques. Dans les communautés visitées, la

⁶ <http://kathmandulivinglabs.github.io/quake-maps/>

⁷ http://icnr2015.mof.gov.np/page/post_disaster_needs_assessment

⁸ <https://www.sheltercluster.org/response/nepal-earthquake-2015>

plupart des gens ont affirmé qu'ils entameraient la reconstruction en novembre, après la mousson et les grands festivals.

Au moment de la rédaction du rapport, le département du développement urbain et de la construction immobilière du ministère du Développement urbain mettait la dernière main aux différents plans pour la reconstruction immobilière. Il y a 29 plans de maison, de la modeste maison d'un étage et de deux pièces à la grande maison de trois étages. Les coûts estimatifs de construction vont de 200 000 NPR pour la petite maison à 3 millions de NPR pour la grande. Il n'y a pas de distinction entre milieu urbain et milieu rural. Les plans ont été conçus par un architecte en six semaines et ont été validés par un comité au sein du département. La petite maison, faite de pierre et de matériaux locaux et surmontée d'une toiture en tôle ondulée galvanisée, sera vraisemblablement le seul choix pour les gens plus démunis des régions rurales. Étant donné la hausse probable des coûts des matériaux, elle risque même de coûter beaucoup plus cher que le prix établi. Le gouvernement a établi à 200 000 NPR le transfert monétaire destiné aux ménages qui ont perdu leur maison. L'évaluation des dommages permanents aux maisons aura lieu d'ici la fin de 2015. L'UNOPS sera responsable de cette évaluation et devrait normalement y affecter quelque 2 000 équipes de trois personnes.

Pour la deuxième phase de l'intervention, le rétablissement, les agences DEC-CH qui répondront aux besoins établis, le cas échéant, devront axer leurs activités sur le logement durable. Reste à savoir si elles pourront construire directement, par l'intermédiaire de partenaires locaux (la mise en œuvre directe n'est pas autorisée pour les ONGI au Népal⁹), au regard de la complexité du secteur. Il sera vraisemblablement plus avantageux d'investir dans des programmes de formation reconnus afin de renforcer les capacités des maçons, des plombiers et des charpentiers. Les agences DEC-CH pourraient aussi fournir de l'aide pour l'achat de matériaux de qualité au moyen de programmes de transferts monétaires où les marchés seront sur pied ou fournir directement ces matériaux, et offrir de l'assistance technique et du soutien au gouvernement pour le suivi et l'application des codes du bâtiment et l'usage de matériaux de qualité (ce point est abordé en détail au chapitre 2).

En ce qui a trait aux **abris temporaires**, selon le principe établi par le groupe sectoriel des abris, il s'agissait de fournir aux gens des matériaux, des conseils et du soutien pour la construction sans toutefois construire les abris pour eux. Ces mesures découlent des leçons apprises lors de l'intervention en réponse au tremblement de terre au Pakistan, où les gens étaient eux-mêmes à la tête de la reconstruction. Le groupe sectoriel des abris a demandé la distribution de feuilles de tôle ondulée galvanisée – et toutes les agences s'y sont conformées – et de trousse d'outils pour permettre aux gens de construire leurs propres abris temporaires, conjuguant à ces matériaux des matériaux locaux disponibles comme du bois et des feuilles de tôle ondulée galvanisée récupérés de maisons partiellement endommagées. Les bâches distribuées lors des secours d'urgence ont aussi été intégrées dans la construction de nombreux abris temporaires. Toutes les agences ont distribué les mêmes matériaux. Le soutien et les conseils offerts aux gens pour la construction de leurs abris temporaires pouvaient cependant varier. Plusieurs membres DEC-CH ont formé des charpentiers dans chacune des communautés pour la construction d'abris et de latrines communes, et ont vu à ce que de l'aide soit fournie aux ménages qui en avaient besoin. Certaines agences ont offert une formation quant à l'utilisation des matériaux. Concern a aidé à la livraison des feuilles de tôle ondulée galvanisée et des trousse d'outils aux personnes âgées et aux ménages dirigés par une femme, assumant les frais de transport ou de porteurs, tandis que Christian Aid a aidé certains ménages à construire des abris temporaires à partir de matériaux récupérés, abris qui ont ensuite servi de modèles aux autres ménages pour la construction de leur abri.

⁹ Durant la phase d'urgence, cette règle était assouplie.

Dans l'ensemble, il y avait d'énormes variations dans la qualité des abris temporaires. Parmi les abris vus dans le cadre du présent examen, certains étaient de très piètre qualité. Les familles avaient reçu des matériaux, mais n'avaient vraisemblablement reçu aucun conseil d'utilisation. L'éloignement des communautés touchées par la catastrophe et la difficulté de s'y rendre ont fait en sorte qu'il n'était pas facile de fournir de l'aide technique (le nombre de spécialistes en abris étant très limité). En outre, les ONG partenaires appelées à prendre en charge la question des abris n'avaient pour la grande majorité aucune expérience en la matière.

Contexte de l'intervention

Le contexte de l'intervention présentait de nombreux défis, entre autres :

- Difficulté d'accès aux communautés touchées, éloignées et présentant des risques de glissements de terrain. A fait énormément obstacle à la distribution du matériel de secours qui a dû être largué par hélicoptère dans plusieurs secteurs. Dans le district de Dolakha, certaines régions n'ont pas encore été jointes.
- « L'histoire récente du Népal est empreinte d'instabilité politique et de violence », selon la Banque mondiale (voir note en bas de page). Selon l'indice de perception de la corruption 2014 de l'organisation Transparency International (voir note en bas de page), le Népal se situe au 126^e rang, parmi 176 pays.
- Réponse déployée dans 14 districts présentant d'énormes différences. Trois districts sont dans la vallée de Katmandou où le chef de district est l'autorité principale. Les décisions et actions peuvent varier sensiblement entre les districts, comme en témoigne un informateur clé : « Il y a 14 réponses en une. » Les décisions du gouvernement central peuvent donc s'articuler de façon très différente d'un district à un autre.
- Changement des décisions politiques peu après le tremblement de terre. Par exemple, les taxes sur les importations ont changé et les agences d'aide devaient agir, modifier leurs actions ou attendre, selon les circonstances.
- Difficulté de dépasser le « mode secours ». Selon un travailleur sur le terrain d'une ONG, « les efforts sont uniquement axés sur les secours; il n'y a rien pour le développement ». Un cadre supérieur d'une ONGI a dit : « Nous sommes toujours en mode distribution; il n'y a encore aucun dialogue. » Bien que dans les bureaux des agences, on discute de la transition des secours vers le rétablissement, le message ne se rend pas totalement dans les ONG et les communautés. Le fait que les ONGI et d'autres intervenants soient dans l'attente des décisions du gouvernement, par exemple pour la formation de l'autorité de reconstruction nationale (ARN) annoncée à la mi-août, pourrait expliquer en partie cette situation.
- Sentiment de dépendance. Dans la prolongation du dernier point, les communautés visitées étaient nettement en attente d'aide supplémentaire. Dans de nombreux villages, comme à Gorkha où la dévastation est quasi-totale, cette aide est indispensable. Or, bien des agences pourraient encourager les communautés à prendre leur avenir en main et faire des liens entre de petites actions prises maintenant et leur bien-être futur. À ce sujet, un informateur clé a déclaré : « Ne transformez pas les gens en mendiants. »
- Critiques à l'endroit des acteurs internationaux. Selon l'informateur clé d'une agence, il y a « une hostilité générale envers les acteurs internationaux ». Envers les ONGI, celle-ci se manifeste régulièrement sous la forme de critiques dans les journaux.
- Grandes écarts dans les capacités des ONG nationales. Certaines sont expérimentées et efficaces et d'autres n'ont pas, ou pratiquement pas, d'expérience de la préparation aux situations d'urgence ou de la réponse à ces situations.
- Grandes écarts dans les capacités des divers comités de secours en cas de catastrophe de district (CSCD), en raison surtout du roulement au sein du personnel de direction dans plusieurs districts peu après le tremblement de terre.
- Variations dans les listes de bénéficiaires et absence de données secondaires pour valider ces listes. Ces facteurs, conjugués à l'absence d'autorités élues localement et à la présence de membres de partis politiques au sein des CDV, font craindre la politisation des listes de bénéficiaires.
- Difficulté de déterminer l'emplacement des abris temporaires en milieu urbain, en raison du manque d'espace et du temps nécessaire pour déblayer les débris.

Banque mondiale, *Governance in Nepal*,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/EXTSAREGTOPPRI/SECDEV/0,,contentMDK:20584875~menuPK:496677~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:496671,00.html>

Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2014*,

<https://www.transparency.org/cpi2014/results>

Les **moyens de subsistance** pour la majorité des communautés rurales visitées prennent la forme de semences et de bétail. Durant la phase des secours d'urgence, les transferts monétaires (du gouvernement ou des ONG), les projets argent contre travail et la distribution de semences visaient à soutenir les personnes les plus durement touchées jusqu'à ce qu'elles puissent reprendre leurs activités de subsistance. Dans certaines régions, les terres agricoles ont subi les contrecoups du tremblement de terre, rendues instables par les fissures ou ensevelies sous les glissements de terrain qu'il a causés. Des cours d'eau naturels qui alimentaient le système d'irrigation de rizières ont été détournés, rendant leur irrigation impossible. Au moment d'écrire ces lignes, plusieurs agences DEC-CH procèdent à l'évaluation des moyens de subsistance afin d'éclairer la prochaine phase de leur intervention. Elles explorent divers projets de rétablissement des moyens de subsistance dans les domaines de l'agriculture irriguée et de la sylviculture, de la reconstruction d'habitations et du tourisme. Oxfam effectue une analyse du marché du travail dans le but de cibler les gens sans terre de la vallée de Katmandou. L'agence conjugue aussi ses efforts avec ceux de CARE, en visant à intégrer un plus grand nombre de femmes dans des marchés novateurs ou alternatifs. Étant donné l'ampleur des travaux de reconstruction qui auront lieu au cours des prochaines années, il y aura une forte demande pour des maçons, des plombiers et d'autres ouvriers de la construction. Les agences pourraient appuyer la formation de femmes et d'hommes dans ces métiers (voir plus loin). Les autorités de district, selon les entretiens que nous avons eus avec leurs représentants, donnent actuellement la priorité au logement et aux infrastructures, plutôt qu'aux moyens de subsistance.

Sur les plans du **conditionnement de l'air et de l'hivérization**, il faut des poêles, des matelas de mousse et des couvertures pour répondre aux besoins immédiats. Si ces articles sont disponibles sur les marchés locaux, des transferts monétaires pourraient se révéler utiles; dans le cas contraire, les agences devront envisager de procéder à des distributions.

Lacunes et besoins insatisfaits

Toutes les agences DEC-CH et leurs partenaires auraient largement avantage à lire le rapport de l'enquête auprès des communautés menée au titre de l'Inter-Agency Common Feedback Project¹⁰ par Ground Truth Solutions. Selon ce rapport, la réponse a jusqu'ici engendré une insatisfaction généralisée au sein des communautés. On y trouve, entre autres constats : que les participants à l'enquête ont le sentiment que l'aide n'est pas distribuée équitablement, et que les ONG ne sont pas suffisamment à l'écoute (« près de la moitié des participants ne s'estiment pas du tout entendus »; « à la question de savoir si on prend leurs problèmes en compte, les femmes ont, dans une écrasante majorité de 73 %, répondu 'très peu' ou 'pas du tout' »); que 58 % des participants n'ont pas, ou pratiquement pas, perçu de progrès dans les efforts de secours; que les problèmes les plus importants demeurent sans réponse (principalement le logement durable, mentionné ci-dessus); et que les gens manquent d'information.

Entre autres besoins importants demeurés insatisfaits, on dénote les relativement rares efforts des membres en milieu urbain : alors que 3 des 14 districts touchés sont en prédominance urbains, peu d'agences DEC-CH y ont déployé une réponse (selon un représentant de l'ONU, « les ONGI sont absentes dans le paysage urbain »). Les dommages dans les villes ne sont pas toujours très manifestes : les édifices de Katmandou ont extérieurement résisté au séisme, bien que dans d'autres secteurs urbains comme à

10

https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/community_survey_r1_1.pdf

Bhaktapur, 82 % des maisons ont subi des dommages¹¹, mais l'intérieur de nombreux édifices est endommagé. Dans ces circonstances, ce sont les locataires à faible revenu qui souffrent le plus : inadmissibles aux transferts monétaires pour le logement, ils sont très nombreux à devoir vivre dans des abris de fortune ou à ciel ouvert. Les réseaux d'approvisionnement en eau ont aussi subi d'importants dommages.

Parmi les autres lacunes et besoins insatisfaits recensés, on compte :

- Difficulté de participation des femmes à la préparation aux situations d'urgence ou dans les organes de gouvernance locaux – dans certaines régions visitées, les femmes, bien qu'elles discutaient de leurs enjeux propres dans les groupes de mères, avaient le sentiment qu'elles n'étaient pas en mesure de faire valoir leurs intérêts dans les forums citoyens de quartier.
- Rares programmes de soutien psychosocial ou de thérapie mis sur pied par les agences –, bien que de nombreux membres de leur personnel aient décelé de profonds traumatismes au sein des communautés touchées (en particulier chez les enfants).
- Soins de santé – dans certaines régions, comme dans le district de Dolakha, plus de 90 % des dispensaires ont été détruits. Le gouvernement et l'ONU ont fourni des tentes pour y installer des postes de santé temporaires, mais celles-ci ne résistent pas bien aux intempéries et les agences n'ont toujours pas reçu de directives pour la mise en place d'abris temporaires où installer de nouveaux postes de santé. Reste à savoir si les organisations ou le gouvernement ont bel et bien alloué des ressources pour des postes de santé.
- Approvisionnement en eau – certaines communautés sont toujours privées d'approvisionnement en eau permanent, le séisme ayant enseveli ou détourné les sources d'eau. Dans la ville de Chautara, dans le district de Sindhupalchok, la Croix-Rouge britannique (BRC) et la Croix-Rouge du Népal livraient de l'eau par camion afin de remplir les réservoirs desservant un camp temporaire et un hôpital. La BRC avait informé la municipalité qu'elle entendait cesser ce service à la fin d'août. Bien qu'on déployait des efforts soutenus pour restaurer les infrastructures d'approvisionnement en eau de la ville, il n'était pas certain qu'on puisse y arriver d'ici là.
- Déblaiement des décombres – les coûts et le manque d'information sur la façon de faire préoccupent énormément les gens, en particulier les ménages dirigés par une femme et les femmes célibataires. Certaines d'entre elles ne veulent pas quitter les camps pour personnes déplacées internes, sans savoir si elles seront en mesure de construire des abris.
- Listes de bénéficiaires – les équipes des agences membres craignent que les personnes les plus marginalisées soient exclues des listes de bénéficiaires, du fait qu'elles n'ont pas de carte de citoyenneté, ne sont pas inscrites auprès des autorités locales, ou n'ont tout simplement pas quitté les camps. Toutefois, aucune donnée n'est à l'heure actuelle systématiquement recueillie pour documenter ces cas d'exclusion et évaluer l'ampleur du problème.

¹¹ Voir la fiche d'information du groupe sectoriel des abris de Bhaktapur : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach_npl_factsheet_bhaktapurdistrict_shelterassessment_may2015.pdf

Recommandation 1

Pour la phase de rétablissement, en ce qui a trait aux besoins des personnes jusqu'ici exclues de l'intervention, notamment les populations des CDV et des quartiers non rejoints, les personnes absentes des registres, les locataires en milieu urbain et les personnes les plus marginalisées dans les communautés, élaborer des stratégies d'écoute des besoins, cibler les besoins prioritaires et y répondre.

Innovations

La plupart des innovations ont apporté d'importantes améliorations aux pratiques en place, notamment :

- Diversité des modes de transfert monétaire – outre les distributions d'enveloppes d'argent, ont été implantés un projet pilote de transferts monétaires par téléphone cellulaire à l'aide de Hello Paisa¹², le recours à des organismes de remise, et des partenariats respectifs entre HelpAge International (HAI) et CRS/Caritas, partenaire de CAFOD, et la Prabhu Bank.
- Utilisation de l'infographie et de tableaux de bord pour communiquer simplement de l'information complexe – notamment par l'équipe du Surge Information Management Support (SIMS) de la FICR. Les groupes sectoriels et le BCAH fournissent aussi de l'information claire et simple. C'est un domaine où les ONGI peuvent faire mieux.
- Utilisation de la collecte mobile de données au moyen d'une variété de plateformes, y compris Kobo (Christian Aid), Magpie (BRC) et Mobenzi (Oxfam).
- Équipes mobiles combinées de santé et d'éducation formées par Plan International – afin de joindre les ménages les plus vulnérables qui n'assistent pas aux séances de groupe dans les communautés, et les communautés éloignées difficilement accessibles.
- Établissement d'un poste de contrôle de la traite de personnes dans le district de Dolakha par Plan International – compte tenu de l'incidence élevée de la traite de personnes dans la région.
- Construction d'un site d'habitations modèles à Gorkha par CRS, partenaire de CAFOD, conjointement avec Caritas – qui comprend plusieurs modèles différents d'habitations, et le projet de bâtir des sites d'habitations modèles ailleurs où des charpentiers, des maçons et d'autres ouvriers peuvent suivre une formation en techniques de construction parasismique et durable.
- Création de pièces de théâtre sur les traumatismes et les services à la disposition des familles qui ont besoin de soutien, par CRS/Caritas, partenaire de CAFOD – les troupes de théâtre ont joué leur pièce lors de la distribution des matériaux pour les abris temporaires, et dans les communautés voisines, en mai et juin 2015.
- Recours à un clown de cirque en costume voyant, par la BRC, afin d'attirer l'attention sur l'assainissement et l'hygiène – approche très populaire auprès des enfants dans les écoles.
- Recours à des porteurs pour relayer les messages clés à l'arrivée pour la distribution d'aide dans les régions éloignées, un projet créé par le groupe de travail Communication avec les communautés.
- Recours à un système de communication parallèle par la Croix-Rouge du Népal – afin de mobiliser ses équipes au Népal, système mis sur pied en prévision d'une éventuelle interruption des communications par téléphone.

¹² <http://www.hellopaisa.com.np/>

Examen de l'innovation humanitaire – principaux constats

L'équipe d'examen a mené 11 entrevues auprès de directeurs pays, de spécialistes en innovation et en technologie, et d'employés des politiques et de la recherche, afin de connaître leurs perceptions sur l'innovation. La plupart de ces entrevues ont eu lieu par Skype après la visite au Népal. Les résultats de cet examen de l'innovation figurent à l'annexe 6. En voici les principaux constats :

1. La réponse au séisme a posé des défis majeurs tant aux acteurs internationaux que nationaux, qui ont dû largement adapter leurs opérations et leurs stratégies pour en assurer l'efficacité.
2. De nombreux facteurs contextuels et politiques ont fait obstacle à l'innovation.
3. Une bonne part de la créativité et de l'innovation intégrées à la réponse consistait en des adaptations stratégiques au contexte.
4. De nombreuses innovations « visibles » qui ont eu un grand retentissement n'étaient pas, ou pratiquement pas, liées au cadre de l'intervention.
5. L'innovation transformatrice doit émaner d'une vision et faire l'objet de travail préparatoire pour être intégrée efficacement aux interventions.
6. Les ressources nécessaires à l'innovation, bien que potentiellement disponibles, n'étaient pas suffisamment ciblées pour permettre la mobilisation d'une masse critique d'efforts d'innovation dans le cadre de la réponse.
7. La majorité des efforts d'innovation dans le cadre de la réponse ont été déployés au sein même des organisations, sans franchir les frontières organisationnelles.
8. Les organisations internationales n'ont pas suffisamment pris en compte le rôle des organisations locales et les utilisateurs finaux dans leurs efforts d'innovation.
9. L'innovation doit faire l'objet d'un processus de réflexion et de mise en œuvre beaucoup plus ouvert et démocratique qu'il ne l'est actuellement.

Planification pré-séisme des mesures de préparation aux situations d'urgence

Dans l'ensemble, les considérables efforts de planification des mesures de préparation aux situations d'urgence déployés au Népal ces dernières années ont porté leurs fruits. Le comité de secours en cas de catastrophe au sein du gouvernement central s'est réuni deux heures après le séisme avec le soutien du Centre national des opérations d'urgence. À l'échelle des districts, les groupes sectoriels ont été rapidement à pied d'œuvre et une répartition géographique entre les organismes de secours, qui a reçu l'aval des comités de secours en cas de catastrophe de district (CSCD) et été mise en œuvre en collaboration avec les CDV et les forums citoyens de quartier, a assuré l'efficacité rapide de la réponse. Cette répartition géographique visait à assurer la pleine couverture des régions touchées et à prévenir les chevauchements et les omissions.

La plus importante initiative de préparation aux situations d'urgence au Népal est le Consortium pour la réduction des risques au Népal (CRRN) qui, depuis sa création en 2009, réunit le gouvernement népalais, des donateurs, des banques de développement et des organisations humanitaires. Les activités du CRRN sont groupées dans quatre domaines phares (« flagships »), le deuxième étant la préparation et la réponse aux situations d'urgence et le quatrième, la réduction des risques de catastrophes par les communautés.

Pour la phase de rétablissement, il est important que les agences DEC-CH et d'autres acteurs lient le renforcement des capacités pré-catastrophes et les mesures de préparation

aux situations d'urgence. L'efficacité de la préparation passe par des efforts soutenus qui comprennent les actions pré-catastrophes et post-catastrophes. En ce sens, l'équipe d'examen recommande aux agences DEC-CH et à leurs partenaires d'intégrer dans leurs activités de rétablissement les neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente définies par le CRRN et déjà adoptées par les membres du CRRN pour le contexte népalais.

Recommandation 2

Afin que le Népal soit prêt à affronter la prochaine catastrophe naturelle, appliquer les neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente du CRRN aux activités de rétablissement.



Caractéristiques d'une communauté résiliente définies par le CRRN¹³

Dans le cadre des mesures de préparation aux situations d'urgence à l'échelle des districts et des municipalités, des comités de secours en cas de catastrophe de district (CSCD), des comités de secours en cas de catastrophe de village et des comités communautaires de gestion des risques de catastrophe ont été créés. Or, dans les districts touchés par le séisme, ces comités n'étaient pas très actifs et leurs membres n'avaient pas d'expérience pratique de la réponse à une catastrophe d'aussi grande ampleur. Par ailleurs, plusieurs d'entre eux ont été personnellement touchés par la catastrophe. Néanmoins, de nombreux intervenants ont apprécié la clarté de ces structures et du rôle qui leur était en quelque sorte imparti. Les plus importants efforts de renforcement des mesures de préparation d'urgence en cas de tremblement de terre avaient porté sur la vallée de Katmandou (les agences comme la BRC se préparaient pour un séisme de magnitude 8,0 dans la vallée de Katmandou). Dans d'autres régions du pays, les mesures de préparation d'urgence étaient surtout axées sur les inondations et ne se sont dès lors pas révélées très utiles dans les districts secoués par le séisme.

¹³ <http://flagship4.nrrc.org.np/>

Le programme de préparation aux tremblements de terre de la BRC (lié au domaine phare 4) vise à fournir aux forces militaires et paramilitaires une formation de base en recherche et sauvetage en cas de séisme. Ces équipes ont joué un rôle important dans les opérations de sauvetage et de secours. Depuis trois ans, la BRC concentre son projet « préparation aux tremblements de terre pour des communautés plus sécuritaires » sur le stockage d'articles essentiels, la formation en premiers soins, la recherche et sauvetage et les communications de masse axées sur la sensibilisation aux risques de séisme. Le succès du volet sensibilisation est toutefois difficile à mesurer. Selon un informateur clé, le fait que les communautés soient probablement mieux informées n'a pas nécessairement entraîné de changement de comportement.

Des plans d'urgence et d'intervention en cas de catastrophe de district étaient en voie d'élaboration pour les zones sujettes aux inondations (y compris le stockage d'articles de secours et des systèmes d'alerte rapide en cas d'inondation). Ces plans sont mis à jour chaque année dans les 16 districts sujets aux inondations. Le ministère des Affaires intérieures avait confié à des ONGI la responsabilité de la mise à jour de ces plans.

Plusieurs agences DEC-CH ont indiqué qu'elles n'étaient pas adéquatement préparées pour répondre à une crise aussi majeure (la pire depuis 1934). L'épuisement rapide de leurs stocks (qui a ralenti l'approvisionnement et la distribution) a réduit leur capacité d'aide. Certaines agences DEC-CH ont bénéficié du soutien – matériel de secours, ressources humaines et aide administrative – de leurs homologues dans la région (p. ex., au départ, l'intervention d'Oxfam dans le district de Gorkha a été gérée par Oxfam India, tandis que CARE recevait du matériel de secours de CARE India), grâce notamment à la facilité d'accès au Népal depuis l'Inde immédiatement après le séisme. Ironiquement, ce sont les droits de douane et les taxes mises en place par le gouvernement, une fois pleinement organisé, qui a causé les goulots d'étranglement. Si les donateurs et les agences avaient uni leurs voix, ces problèmes auraient peut-être été résolus plus rapidement.

Les mesures de préparation laissaient donc à désirer. Dans les régions rurales, des informateurs clés ont mentionné que ces mesures étaient surtout axées sur les types de catastrophes les plus fréquents, comme les inondations et les glissements de terrain, et que les populations n'étaient aucunement préparées à affronter un séisme majeur. ActionAid a donné l'exemple d'un village où des enfants qui jouaient dehors se sont précipités dans leur maison et réfugiés sous leur lit quand la terre a commencé à trembler. Un membre DEC-CH a souligné le nombre limité de comités communautaires de gestion des risques de catastrophe, tout en ajoutant que le gouvernement est prêt à s'attaquer à ce problème.

Dans la vallée de Katmandou, plusieurs agences DEC-CH et leurs partenaires avaient mis sur pied des programmes de préparation aux situations d'urgence, notamment Plan Nepal (sécurité dans les écoles), LWF (préparation en cas de catastrophe et adaptation aux changements climatiques), Aide à l'enfance (augmentation de la résilience), Vision Monde (mise en œuvre d'un code du bâtiment) et Oxfam (p. ex., renforcement des secteurs de la santé et EAH). Il y aurait avantage à tirer les leçons de ces expériences afin d'améliorer la préparation aux situations d'urgence en milieu rural.

Plusieurs informateurs clés d'ONGI ont signalé que la société civile avait l'occasion de travailler avec le gouvernement au parachèvement de la *Disaster Management Act* amorcée depuis 2007 et qui est censée remplacer la *Natural Calamity Act* de 1972. Dans la foulée d'un séisme aussi important, tous les secteurs de la société népalaise peuvent conjuguer leurs efforts non seulement pour adopter la loi, mais pour en faire la meilleure loi sur la gestion des catastrophes dans le monde, de façon à mettre à contribution les leçons apprises de ce tremblement de terre.

Recommandation 3

Profiter de la phase de rétablissement pour promouvoir l'adoption d'une loi phare sur la gestion des catastrophes qui s'appuie sur l'équité, l'inclusion et l'égalité des sexes, et qui exige l'affectation de fonds publics à la préparation aux situations d'urgence à l'échelle locale.

Pertinence et portée

La plupart des agences DEC-CH étaient déjà présentes au Népal avant le séisme et ont été en mesure d'organiser des secours rapidement. Elles n'étaient cependant pas présentes dans les 14 districts touchés, et certaines d'entre elles n'avaient aucune relation avec les autorités de district ou les ONG locales. Par exemple, Concern Worldwide avait quitté le pays, mais avait au préalable conclu des ententes avec quelques ONG nationales aux fins de remplir son mandat humanitaire. Elles ont pu se mobiliser rapidement. Christian Aid n'était pas non plus présente dans le pays, mais était déjà impliquée dans un projet transfrontalier avec Practical Action in Nepal (un partenaire de mise en œuvre), par l'intermédiaire duquel l'agence a déployé sa réponse.

Pour les articles de secours d'urgence, les agences DEC-CH ont coordonné leurs efforts avec les autorités de district et entre elles, afin d'assurer la plus large distribution possible de bâches, d'outils et d'éléments de fixation de base, de tentes (dans certains secteurs), et d'autres articles non alimentaires comme des seaux, des bidons, et des troussees sanitaires et d'hygiène. Quelques agences ont également distribué de la nourriture et des semences. Dans certaines régions, surtout en milieu urbain et dans les secteurs touchés par des glissements de terrain, des camps temporaires ont été érigés pour accueillir les sinistrés. Toutefois, surtout en milieu urbain, les gens voulaient vite regagner leur maison pour récupérer biens et matériaux, et déterminer la suite des choses. Les personnes qui sont demeurées dans les camps sont vraisemblablement les plus vulnérables et il sera important de comprendre leurs préoccupations de sorte que les mesures de rétablissement répondent à leurs besoins.

Les mesures de préparation aux situations d'urgence ont largement porté leurs fruits : les groupes sectoriels ont été rapidement à pied d'œuvre et une répartition géographique entre les organismes de secours, qui a reçu l'aval des CSCD et été mise en œuvre en collaboration avec les CDV et les forums citoyens de quartier, a assuré l'efficacité rapide de la réponse. Cette répartition géographique visait à assurer la pleine couverture des régions touchées et à prévenir les chevauchements et les omissions. Les plans étaient adéquats, mais le terrain et les conditions météorologiques ont grandement compliqué la situation dans certaines régions. La plupart des agences n'avaient pas stocké un volume suffisant de matériel pour répondre à une crise de cette ampleur; certaines se sont butées à des goulots d'étranglement dans leur approvisionnement. Il y a eu distribution dans l'ensemble des régions touchées, mais les délais de distribution ont grandement varié, allant de quelques jours à plus d'un mois après le premier séisme.

Ciblage et couverture

Le ciblage des bénéficiaires, hormis pour la distribution initiale d'articles de secours (bâches et troussees d'articles non alimentaires), a fait l'objet de négociations difficiles. Le gouvernement a tenté de jouer un rôle actif – et dans certains cas prescriptif – quant aux méthodes de ciblage dans le but de joindre le plus grand nombre et d'écarter toute perception d'inégalité (un principe important de la société népalaise). Certains membres DEC-CH réproouvent l'imposition par le gouvernement d'une stratégie de ciblage uniforme

pour l'ensemble des personnes touchées. Ils craignent que des mécanismes de ciblage aussi larges puissent mener à l'exclusion des personnes les plus marginalisées (les groupes qui sont pour eux prioritaires) des listes de bénéficiaires, celles-ci n'ayant pas de titre de propriété ou, pour la plupart, de carte de citoyenneté.

De plus, afin de se conformer à ces méthodes de ciblage, plusieurs agences ont dû réduire leur aire de couverture après la distribution initiale de matériel de secours et rien n'indique si d'autres agences ont pris le relais dans ces CDV. Le chef du district de Dolakha a fait état d'importantes lacunes dans la couverture : sur 60 000 ménages touchés, on s'était engagé à fournir de l'aide à 40 000 ménages, mais seuls 20 000 d'entre eux ont à ce jour obtenu de l'aide pour un abri temporaire. Bien que la réponse dirigée par le gouvernement témoigne d'un degré élevé de prise en charge nationale, des ONGI ont essayé d'établir un certain équilibre entre cette prise en charge et la nécessité de joindre les populations marginalisées (les ménages dirigés par une femme, les veuves, les dalits, et certains groupes ethniques) et d'affranchir les listes de bénéficiaires de toute influence politique. Un autre problème se pose par rapport aux changements qui sont apportés aux listes de bénéficiaires quand les ménages se divisent en unités familiales et les personnes non inscrites essaient de s'y inscrire.

Programmes de transferts monétaires

Les transferts monétaires ont été largement utilisés dans la majeure partie de l'intervention, témoignant du recours croissant à cette forme d'aide depuis les dernières catastrophes de grande envergure. Dans le cadre de la présente intervention, les organisations ont eu recours à trois formes de distribution :

1. Transferts monétaires pour les secours immédiats et pour l'aide à la construction d'abris temporaires à l'intention de tous les ménages touchés. Dans de nombreuses communautés, les bénéficiaires étaient appelés à choisir entre de la tôle ondulée galvanisée ou 15 000 NPR. Plusieurs d'entre eux ont toutefois indiqué que cette somme était insuffisante pour acheter deux lots de tôle, les coûts de transport vers les régions éloignées ayant considérablement augmenté et ceux de la main d'œuvre ayant doublé pour atteindre 1 000 NPR par jour dans le cas d'un ouvrier non qualifié. Selon le district, les transferts pouvaient varier, certains ménages ayant indiqué avoir reçu à la fois de la tôle et 15 000 NPR.

Le recours aux transferts monétaires inconditionnels est très répandu. Le montant de 15 000 NPR fixé par le gouvernement correspond à la somme nécessaire pour répondre aux besoins de base de cinq personnes pendant un mois. Les agences DEC-CH ont largement utilisé les transferts monétaires. HAI, parmi les premières agences à y recourir, a distribué un montant de 7 500 NPR à des personnes âgées. L'agence a employé deux mécanismes de versement : par l'intermédiaire de la Prabhu Bank, d'une part, et en espèces dans des enveloppes, d'autre part. Le processus de paiements bancaires s'est révélé plus sûr et à faible risque, mais aussi plus lent.

Dans plusieurs communautés, les participants aux groupes de discussion avaient une perspective positive des transferts monétaires qui, invariablement, avaient servi à acheter sur-le-champ des biens essentiels comme des médicaments, des semences ou des articles liés aux abris. Plusieurs informateurs clés ont aussi signalé que les ménages utilisaient souvent les transferts monétaires pour rembourser des dettes, n'en tirant par conséquent aucun avantage immédiat.

2. Argent contre travail (ACT). Le ministère des Affaires fédérales et du Développement local a rapidement émis des directives gouvernementales relativement aux programmes

ACT. Plusieurs agences DEC-CH ont eu recours à ces programmes qui ont donné de bons résultats quand les travaux rémunérés étaient utiles et bénéfiques pour la communauté. Une agence DEC-CH a toutefois associé un programme ACT à la construction d'abris temporaires où les ménages recevaient un paiement ACT une fois leur abri construit. Cette façon de faire est contraire à l'idée de bénéfice pour la communauté, en ce qu'elle diminue, pendant la construction de l'abri, la contribution du ménage au rétablissement et qu'elle risque de créer de la dépendance au sein des communautés si les ménages assujettissent leur contribution à la condition d'être rémunérés. D'autres programmes ACT ont toutefois donné de bons résultats. Dans le district de Dolakha, la communauté locale a contribué à la reconstruction des routes grâce à un programme ACT. Dans un autre cas, des ONG et des ONGI ont fourni des matériaux pour la construction de toilettes, tandis que des membres de la communauté effectuaient les travaux et fournissaient aussi certains matériaux, s'appropriant ainsi le projet et assurant la contribution de la communauté. Dans le district de Lalitpur, les communautés ont formé des équipes de travail pour enlever les décombres et dégager les routes.

3. Aide monétaire à usages multiples (transferts monétaires inconditionnels). La stratégie de ciblage de l'aide monétaire à usages multiples fait l'objet de discussions incessantes. Dans le district de Gorkha, les autorités voulaient utiliser la stratégie de ciblage fondée sur le système de protection sociale. Au départ, les agences étaient d'avis que l'emploi de cette stratégie de ciblage les empêcherait de joindre les personnes plus vulnérables (par exemple, certaines familles dalits ou certains groupes ethniques) qui, faute de carte d'identité, ne peuvent être inscrites sur les listes de bénéficiaires. Elles n'ont pas réussi à convaincre les autorités sur ce point, et ont depuis adhéré à ce mécanisme de ciblage, tout en faisant le suivi des personnes exclues et en tirant les leçons de leur tentative à les intégrer au système. Les agences ont convenu de procéder à un suivi post-distribution conjoint. Étant donné les sommes en jeu dans cette intervention, il est important que les ONGI documentent les stratégies pour en maximiser l'impact et pour veiller à l'inclusion des personnes les plus vulnérables et souvent laissées pour compte.

Recommandation 4

Pour les programmes de transferts monétaires, veiller à l'équité entre les communautés et à la coordination des modes de distribution et des montants entre les agences. Favoriser activement l'apprentissage et le partage des leçons apprises de manière à créer une base de données probantes sur les stratégies qui fonctionnent.

Abris et logement

La distribution d'abris d'urgence était en général bien coordonnée et a apporté une aide vitale aux sinistrés. Certaines régions n'en ont cependant pas bénéficié, les régions éloignées difficiles à joindre en raison du terrain accidenté, des glissements de terrain ou de la forte demande pour des services d'hélicoptère. On compte parmi elles les 17 districts qui, selon l'évaluation des besoins post-catastrophes, ont subi des dommages insuffisants pour figurer au nombre des 14 districts ciblés.

Le groupe sectoriel des abris a donné des directives utiles et claires pour les distributions. On trouve sur son site Web¹⁴ un tableau de bord et un dépôt de documents qui offrent des données à jour sur la situation par district et les mesures prises par les organisations, des conseils pour les organisations impliquées, ainsi que les leçons apprises par les

¹⁴ <https://www.sheltercluster.org/response/nepal-earthquake-2015>

organisations clés lors de catastrophes d'ampleur similaire, comme le tremblement de terre au Cachemire en 2005.

En général, on a fait bon usage des bâches et des abris temporaires. Les gens se sont d'abord abrités sous les bâches, puis ont amorcé la construction d'abris temporaires. Beaucoup d'entre eux ont alors réutilisé les matériaux d'urgence. De plus, certaines personnes ont employé ces matériaux avec circonspection dans le but de pouvoir les réutiliser plus tard dans la construction d'une habitation permanente (par exemple, des gens ont évité de couper les feuilles de tôle ondulée galvanisée; d'autres les ont utilisées avec parcimonie, conservant quelques feuilles pour une habitation permanente). Outre ces quelques constatations, cependant, peu de mesures semblent avoir été prises pour aider les gens à adopter une perspective à long terme, par exemple la construction d'une structure de base solide qui peut être agrandie au fil du temps.

La tôle ondulée galvanisée est le matériau de base distribué lors de la présente intervention, comme lors des catastrophes antérieures. Aucun autre matériau ne semble être aussi durable, abordable et transportable. La tôle ondulée galvanisée présente cependant certains défauts : maisons chaudes l'été et froides l'hiver; rouille et perte de qualité au fil du temps. C'est dire que la tôle ondulée galvanisée est utile, en l'absence d'autres matériaux plus adéquats, mais ne constitue qu'un compromis acceptable. En ce qui a trait à la nécessaire transition vers des logements durables, il y a lieu de prendre en considération les matériaux traditionnels comme la terre compactée stabilisée et la pierre. Plusieurs membres encouragent le réemploi des matériaux (que l'on doit faire avec prudence pour prévenir les blessures). Une agence DEC-CH et son partenaire ont innové en créant quatre maisons modèles temporaires faites de matériaux réutilisés. Lors de la visite de l'une de ces maisons, le propriétaire a indiqué avoir reçu quelque 110 visiteurs en trois semaines. Probablement bien construite, la maison paraissait cependant délabrée et peu inspirante. Il suffirait d'un peu de peinture pour rehausser l'attrait de ce projet qui découle d'une bonne idée. En outre, il y aurait lieu de renforcer les connaissances des constructeurs pour qu'ils distinguent mieux les matériaux adéquats des matériaux inadéquats.

Recommandation 5

Construire des habitations adéquatement adaptées aux réalités des gens : appuyer les techniques de construction traditionnelles qui font appel aux approches et aux matériaux en place et qui adhèrent aux normes parasismiques.

La question de la propriété foncière risque de poser problème pour les personnes qui n'ont pas les documents nécessaires pour leur propriété, n'ont pas de carte de citoyenneté (par exemple, les veuves et les femmes abandonnées craignent de perdre leur maison parce que leur nom ne figure pas sur les titres fonciers), ont été relocalisées en raison des risques de glissements de terrain, etc. Au lieu d'aborder cette question à l'aide de données anecdotiques, il vaudrait mieux procéder à une cueillette systématique d'information pour comprendre les enjeux et leur ampleur. Les membres DEC-CH, ainsi que les membres de l'Association des ONG internationales au Népal (AIN), auraient probablement tout intérêt à joindre leurs efforts d'apprentissage à ce titre, d'autant plus que s'ajoute à cela la crainte que certains ménages marginalisés (entre autres les ménages dirigés par une femme, les dalits et certains groupes ethniques) soient exclus à tort des listes de bénéficiaires. Le groupe sectoriel des abris forme un groupe de travail sur les droits au logement, à la terre et à la propriété qui offre aux organisations la possibilité de mettre en commun et au service les unes des autres leur information et leurs réflexions.

Pour aider à la reconstruction dans les régions éloignées, les agences et autres intervenants pourraient s'inspirer de l'expérience vécue au Pakistan à la suite du séisme, où on a mis sur pied des « points de vente multi-services » qui offraient soutien technique et matériaux. Dans cet esprit, un membre DEC-CH a mentionné la possibilité d'établir un centre de ressources pour les abris dans le district de Dolakha. En outre, il existe de nombreuses possibilités de conjuguer construction d'habitations et moyens de subsistance. Oxfam, par exemple, examine la possibilité d'appuyer la production de matériaux de construction de rechange (briques), en travaillant avec des groupes de femmes. Elle explore aussi celle d'offrir de la formation professionnelle. Selon les évaluations réalisées par le partenaire de CAFOD, CRS/Caritas, de nombreuses femmes sont intéressées à devenir charpentières et maçons. Les maçons, charpentiers et autres ouvriers pourraient aussi grandement bénéficier d'activités de perfectionnement, qui non seulement permettraient d'améliorer leurs compétences, mais aussi d'accroître leurs perspectives d'emploi. Ces activités font normalement partie des interventions post-catastrophes et il n'y a pas ici lieu de faire exception. Toutefois, il est recommandé que les maçons, charpentiers et autres ouvriers suivent une formation reconnue, notamment par le Council for Technical Education and Vocational Training (CTEVT). Cette formation est prise en considération par les employeurs, et les ouvriers qui sont accrédités seront éventuellement mieux rémunérés tout en contribuant à la construction de bâtiments de meilleure qualité.

Recommandation 6

Investir dans des techniques de reconstruction plus sécuritaires et dans l'amélioration des moyens de subsistance en offrant aux femmes et aux hommes une formation reconnue et accréditée par des organismes officiels comme le CTEVT, entre autres en charpenterie, en plomberie et en maçonnerie.

Eau, assainissement et hygiène, et santé

La plupart des agences DEC-CH ont mobilisé des femmes en tant qu'agentes de santé communautaire volontaires, dans certains cas leur adjoignant d'autres bénévoles en hygiène et santé pour soutenir les femmes enceintes et allaitantes. Les efforts assidus déployés en EAH au Népal, à la fois dans la présente intervention de l'ensemble des membres et dans les projets de communautés sans défécation à l'air libre implantés antérieurement ont porté leurs fruits puisqu'aucune éclosion de diarrhée ou de choléra ne s'est déclarée.

Les problèmes d'approvisionnement en eau qu'a causés le tremblement de terre sont liés au tarissement de sources à certains endroits et à la formation de nouvelles sources ailleurs. Dans un groupe de discussion composé de femmes, les participantes ont indiqué qu'elles devaient désormais marcher une heure pour aller chercher de l'eau, à la fois pour répondre aux besoins quotidiens de la famille, mais aussi aux besoins agricoles, l'agriculture étant le principal moyen de subsistance de la communauté. À la question de savoir pour quoi elles opteraient si elles devaient choisir entre une habitation permanente ou l'approvisionnement en eau, elles ont rapidement opté pour l'eau : « Nous avons besoin d'eau pour tout, pour boire, pour nos cultures. Nous avons aussi besoin de maisons, mais nous ne pouvons pas construire de maison sans eau. » Dans cette communauté et dans une autre communauté visitée, malgré les besoins urgents exprimés par la population, l'agence membre ou l'ONG partenaire n'avait rien fait pour répondre à ces besoins. Il y a lieu de se demander si les organisations sont en mesure de faire preuve de souplesse et de donner la priorité aux besoins exprimés plutôt qu'aux mesures déjà prévues (les agences n'ayant pas cette capacité pourraient très bien s'adjoindre de l'expertise externe).

Éducation

L'éducation est essentielle à la durabilité des communautés et il importe d'y contribuer. Dans les communautés visitées, des centres d'apprentissage temporaires (CAT) ont été construits pour remplacer les écoles détruites ou endommagées. À Gampasel, Gorkha, où Aide à l'enfance travaille, ces CAT sont érigés aux côtés de structures temporaires du gouvernement d'apparence très rudimentaire, en bois et tôle ondulée galvanisée. Les bâtiments gouvernementaux sont divisés en classes exigües, tandis que les CAT d'Aide à l'enfance sont plus grands et plus solides, avec des murs en bambou et une toiture en tôle (construction inachevée au moment de la visite). Ces CAT, qui ont une durée de vie d'au moins deux ans, devraient normalement servir jusqu'à ce qu'une école permanente ou semi-permanente soit construite.

Selon le personnel d'Aide à l'enfance et le personnel enseignant local, la construction d'une école semi-permanente était vraisemblablement préférable compte tenu des fonds disponibles. On n'a toutefois pas envisagé de la construire de manière à ce qu'elle puisse plus tard être convertie en structure permanente, ce qui semble une belle occasion ratée.

Le personnel enseignant a ajouté qu'en raison de la toiture en tôle ondulée galvanisée des CAT tant du gouvernement que d'Aide à l'enfance, la température intérieure est très élevée l'été et le bruit assourdissant quand il pleut, ce qui complique énormément sa tâche. Les femmes, à Masel, ont dit que leurs enfants se plaignaient de maux de tête et de somnolence en raison de la chaleur dans les CAT du gouvernement. Les CAT d'Aide à l'enfance, fabriqués en bambou, devraient offrir de meilleures conditions intérieures, bien que la toiture en tôle causera aussi chaleur et bruit.

ActionAid travaille depuis quatre ans avec son partenaire local CRED dont la mission est axée sur l'éducation. On a confié à un réseau d'enseignants la tâche de communiquer avec la communauté tout de suite après le séisme. Ils ont expliqué le ciblage aux membres de la communauté et aidé à résoudre les conflits à cet égard. Ces actions se sont révélées efficaces puisqu'elles émanaient de membres de la communauté considérés comme figures d'autorité. Les écoles ont servi de points de distribution.

Sexospécificités et violence fondée sur le sexe

Les agences DEC-CH ont répondu aux besoins des femmes exprimés dans les évaluations rapides des besoins, notamment en leur distribuant des trousseaux d'articles non alimentaires qui comprenaient des vêtements pour femmes et des serviettes hygiéniques. Plan, Vision Monde et CARE, par exemple, ont fait équipe avec les agentes de santé communautaire volontaires et ont appuyé leur travail de sensibilisation et d'aide aux femmes enceintes, allaitantes et à d'autres femmes en matière de santé, d'hygiène et d'assainissement.

Les agences ont recueilli la rétroaction des femmes et des hommes dans des groupes distincts après la distribution des articles de secours d'urgence et des matériaux d'abris temporaires. Concern a fourni du soutien en matière de transport pour permettre la livraison des matériaux d'abris temporaires aux ménages dirigés par une femme et aux personnes âgées, tandis que Plan a consulté des groupes de mères pour la planification d'espaces sécuritaires pour les enfants et de centres d'apprentissage temporaires.

Ces mesures démontrent que les agences ont porté une certaine attention à la question des sexospécificités dans la phase de secours immédiats, mais les activités ultérieures témoignent beaucoup moins d'une telle attention et de la compréhension des relations entre les sexes et d'autres relations sociales. Dans un village, à maintes reprises, les femmes ont déclaré qu'elles n'étaient pas consultées et qu'elles ne participaient pas à la

prise de décisions. Dans l'une des communautés visitées, une femme a indiqué que personne ne s'était adressé à elles en tant que groupe et qu'elles ne savaient pas comment fournir de la rétroaction. Selon elles, les ONG de mise en œuvre s'adressent au coordonnateur de leur quartier, mais pas à elles. Le forum citoyen de quartier compte une femme et sept hommes. Celle-ci indique que personne ne l'écoute quand elle parle et que si elle fait partie de ce forum, c'est uniquement parce qu'on y exige une représentation féminine.

Dans la plupart des quartiers, on compte deux groupes de femmes : un groupe de mères et le comité pour la santé des femmes. Il n'y a toutefois pas d'interaction systématique entre ces deux groupes, le forum citoyen de quartier et l'ONG. Dans un autre village, à la question de savoir quels sont leurs principaux besoins, les femmes ont répondu qu'elles avaient indiqué avoir besoin de lits pour la mousson puisqu'elles vivaient dans des abris temporaires et dormaient sur le sol. Elles n'avaient cependant pas communiqué ce besoin au forum citoyen de quartier, estimant qu'on ne les écouterait pas. Cette constatation est conforme à celles du rapport de la première enquête auprès des communautés de l'Inter-Agency Common Feedback Project mentionné antérieurement (où 73 % des femmes interrogées ont affirmé qu'on répondait « très peu » ou « pas du tout » à leurs problèmes).

Dans d'autres communautés, de nombreuses équipes terrain étaient incapables de répondre aux questions relatives aux sexes, aux relations sociales ou à la violence fondée sur le sexe. Certains acteurs avaient lu des articles dans les journaux concernant les risques de traite de personnes, mais n'avaient pas constaté d'activités de la sorte dans leur secteur d'opération. Les équipes soupçonnaient que les ménages dirigés par une femme, les dalits et d'autres groupes marginalisés éprouvaient des difficultés à accéder à l'aide, mais elles n'étaient pas en mesure de préciser l'ampleur de ces problèmes, l'incidence ou le risque de violence fondée sur le sexe, les problèmes avec les cartes d'identité, ou la capacité des femmes à quitter les camps, autant d'enjeux soulevés avec force par les groupes de femmes. La sensibilisation de ces équipes humanitaires sur ces questions laisse à désirer et doit être renforcée – il existe déjà une bonne analyse pour ces districts à laquelle elles peuvent avoir recours, mais elles auront besoin de soutien pour arriver à explorer ces enjeux avec confiance et expertise.

Lors de la prochaine phase, les agences DEC-CH devraient donc procéder à un suivi plus systématique de l'expérience des groupes marginalisés, en particulier les femmes, les ménages dirigés par une femme, les veuves et les femmes abandonnées, les dalits et d'autres groupes marginalisés. Elles devraient idéalement exercer ce suivi en collaboration avec les autres organisations pour en accroître l'efficacité – par exemple, un suivi post-distribution conjoint (comme le propose le groupe de travail sur les transferts monétaires) – et en partager les résultats de manière à éclairer les actions des autres, par exemple communiquer l'information aux groupes sectoriels respectifs et à d'autres organes de coordination. Elles pourraient également utiliser d'autres recherches indépendantes. Le projet de l'AIN visant à former un groupe de travail sur la protection, l'inclusion et l'exclusion pourrait fournir une première tribune de partage d'information et de planification. Ces efforts de suivi et d'apprentissage pourraient plus systématiquement mettre à contribution les connaissances des agentes de santé communautaires volontaires, et être liés à ceux des groupes de promotion des droits des femmes, ou des groupes de soutien aux dalits et à d'autres groupes marginalisés.

CARE et Oxfam ont réalisé des évaluations sexospécifiques rapides dans certains districts. Ces analyses explorent les relations entre les sexes, documentent les besoins et les craintes des femmes à la suite du tremblement de terre, et recommandent des mesures qui tiennent compte de la spécificité des sexes en matière de santé sexuelle, génésique et maternelle, de sécurité alimentaire, d'EAH, d'abris et de violence fondée sur le sexe. Elles constituent des ressources utiles pour tous les acteurs de la présente réponse qui devraient

s'en servir aux fins de renforcer les connaissances et les capacités, et d'éclairer les activités de rétablissement. Le BCAH et le groupe sectoriel sur la protection sont en train de produire des ressources similaires. Parmi les autres bonnes pratiques recensées, on compte le partenariat établi par Oxfam avec Women for Human Rights (WHR), une ONG nationale, pour la construction de centres de femmes dans six districts touchés par le séisme offrant des services de counselling et de référence. Ils aident les femmes qui ont perdu leur carte de citoyenneté à obtenir une carte d'identité post-séisme.

Inclusion

Parmi les éléments importants qui ont façonné la présente réponse au séisme, figure la stratégie uniforme de ciblage imposée par le gouvernement et les différentes interprétations que lui ont données les autorités et ONG. Selon un informateur clé, le contexte post-conflit au Népal influe énormément sur les modalités d'intervention. L'attitude du gouvernement et les pressions qu'il exerce en matière de ciblage sont très liées à ce contexte, le gouvernement tenant à paraître neutre et impartial dans sa réponse : « Si on ne peut le faire pour tout le monde, alors on ne le fait pour personne. »

La plupart des agences ont utilisé les listes de bénéficiaires compilées à l'échelle des quartiers par les forums citoyens de quartier et les CDV à partir des cartes de citoyenneté et de l'inscription auprès des autorités locales. De nombreux acteurs se sont empressés de signaler que certains groupes avaient été exclus des listes de bénéficiaires, en particulier des groupes ethniques fréquemment marginalisés. Dans un groupe de discussion formé de femmes à Gorkha, on a indiqué qu'un ménage très pauvre (parents et quatre enfants) dont la maison était endommagée n'avait pas été inscrit sur la liste des bénéficiaires et n'avait pas reçu l'indemnité de 15 000 NPR puisque ces gens n'étaient pas considérés comme des citoyens. Plusieurs informateurs clés ont également mentionné que les populations des districts moins durement touchés voisins des districts ciblés ne recevaient pas de soutien, malgré le fait qu'elles avaient souvent subi d'aussi durs contrecoups que leurs voisins.

Plusieurs agences DEC-CH et leurs partenaires ont ultérieurement effectué des vérifications auprès des ménages pour veiller à ce qu'aucun d'entre eux ne soit oublié et, le cas échéant, ont demandé à ce qu'ils soient ajoutés sur la liste. Dans les cas où le gouvernement ne considérait pas que le ménage détenait la citoyenneté, cela a posé problème. Les ONGI et les ONG doivent conjuguer leurs efforts afin de recueillir des données probantes pour documenter ce problème et son ampleur, et faire valoir leur position auprès du gouvernement.

Bien qu'il soit judicieux pour les agences de travailler étroitement avec le gouvernement et d'utiliser les structures en place au lieu de créer des comités parallèles, il est essentiel d'étendre la consultation au-delà des voies officielles pour faire en sorte que l'intervention réponde aux besoins de l'ensemble des personnes touchées. En ce sens, ActionAid œuvre en collaboration avec des groupes de promotion des droits des femmes et de mobilisation des jeunes, tenant vivement à ce que la présente réponse à la catastrophe serve également à transformer la société sur les plans tant social qu'économique, et surtout dans une perspective d'égalité des sexes. Oxfam a affecté des intervenants en égalité des sexes dans six districts qui travaillent surtout à l'inclusion et à l'intégration de cette perspective. D'autres informateurs clés étaient aussi d'avis que la catastrophe offrait l'occasion d'apporter des changements sociaux en vue d'une meilleure équité sociale. Par ailleurs, les personnes âgées comptent souvent au nombre des groupes les plus marginalisés. HelpAge, partenaire de HAI, revendique à l'échelle du groupe sectoriel l'inclusion des personnes âgées dans les programmes d'intervention et estime que grâce à ces efforts les besoins spécifiques des personnes âgées sont maintenant mieux reconnus par le gouvernement et les ONG.

Coordination

Bon nombre de personnes interrogées ont affirmé qu'on pouvait faire mieux en matière de coordination, notamment dans les programmes de transferts monétaires où les modes de distribution et les sommes octroyées varient énormément. Le roulement élevé du personnel à l'échelle de l'ONU et des ONGI expliquerait en partie le manque d'efficacité de la coordination. Le groupe de travail sur les transferts monétaires a indiqué qu'il lui était difficile d'obtenir en temps utile de l'information sur les questions techniques, compte tenu de la participation fluctuante du personnel des agences, et des contrats à très court terme (de deux à six semaines) des membres des équipes techniques qui, pour la plupart, se concentraient sur les livrables de leur propre agence. Cette façon de faire peut miner les efforts de coordination et occasionner des pertes de temps. Afin d'atténuer ces contrecoups, le groupe de travail sur les transferts monétaires s'est doté d'un groupe central composé d'un petit nombre d'organisations auquel il a confié la tâche de diriger les efforts dans ce domaine.

Le fait que les agences centrent leurs efforts sur leurs propres livrables plutôt que sur des efforts coordonnés qui desservent l'intérêt supérieur des populations touchées est largement source de préoccupation, comme en témoigne un informateur clé : « Nous avons besoin de renforcer la synergie entre nous... (et) de songer à l'impact collectif de nos actions plutôt qu'à notre rendement individuel ». Le groupe de travail sur les transferts monétaires a mis sur pied des initiatives auxquelles les agences DEC-CH gagneraient vraisemblablement à participer, comme le suivi post-distribution conjoint. La réalisation conjointe de ces suivis présente des avantages indéniables, notamment la consignation des résultats dans un seul rapport qui permettrait l'apprentissage et l'élaboration d'analyses conjointes pour accroître l'efficacité des actions, sur le plan collectif plutôt qu'individuel. L'AIN a aussi mis sur pied des groupes de travail sur le logement durable; la protection, l'inclusion et l'exclusion; ainsi que la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance.

Dans le district de Gorkha, les agences DEC-CH et les ONG partenaires ont fait état d'un haut degré de coopération et d'efficacité, bien qu'au départ les ONGI se soient livrées à une grande concurrence par rapport aux régions touchées, certaines allant même jusqu'à « réserver » les régions où elles entendaient déployer leurs efforts de secours. À ce moment-là, la seule forme de coordination entre les organisations était de s'informer l'une l'autre des lieux de leurs interventions.

La recommandation suivante vise le prolongement des expériences fructueuses vécues dans le district de Gorkha à d'autres districts et à l'échelle nationale. Les ONGI devraient s'attacher à conjuguer leurs efforts d'apprentissage, d'analyse et de production de données probantes, surtout sur les questions qui outrepassent les catégories techniques des groupes sectoriels. Pour ce faire, elles auraient tout intérêt à agir par l'intermédiaire de l'AIN¹⁵, présente depuis longtemps au Népal.

¹⁵ <http://www.ain.org.np/>

Recommandation 7

Veiller, en tant qu'ONGI, à faire valoir les enjeux communs auprès du gouvernement et d'autres intervenants d'une seule voix, par l'intermédiaire de réseaux établis comme l'AIN.

Coordination avec le gouvernement

Les agences DEC-CH ont travaillé en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, à l'échelle des autorités de district, des CDV, des forums citoyens de quartier et des groupes sectoriels, bien que le roulement élevé de personnel et l'énorme charge de travail aient là encore fait obstacle à une coordination efficace. Comme il a été mentionné antérieurement, l'interprétation des politiques centrales variait d'un district à un autre, ce qui a forcé les ONGI à adapter leur approche en fonction du district. L'équipe d'examen n'a guère recensé d'indices probants quant à la collaboration de membres avec le secteur privé, bien que son apport ait été mentionné. Des membres du personnel de certaines agences DEC-CH ont indiqué que les acteurs privés qu'ils ont rencontrés étaient peu enclins à s'intégrer au mécanisme de coordination des groupes sectoriels. C'est un point qu'il y aurait lieu d'examiner dans le cadre d'actions ultérieures de préparation aux situations d'urgence.

Dans le district de Gorkha, situé à proximité de l'épicentre du tremblement de terre et le plus durement touché, le bilan s'élève à 8 000 morts et 45 000 blessés. Là, comme ailleurs, le gouvernement a imposé ses stratégies de ciblage et de distribution de l'aide, indiquant clairement que les ménages dont l'habitation était endommagée ou détruite devaient recevoir ou bien de la tôle ondulée galvanisée ou bien une aide monétaire, mais non les deux. Grâce à ces directives claires et à la coordination, les agences ont pu déployer rapidement leurs efforts, et avaient pratiquement terminé les distributions.

Le cadre national d'intervention en cas de catastrophe de 2013 propose diverses structures d'intervention à l'échelle nationale, régionale et locale en réponse à une catastrophe naturelle. Le CSCD, présidé par le chef de district et principal organe de coordination à l'échelle locale, semble faire du bon travail dans la plupart des cas. La loi de 1999 sur l'autogouvernance locale promeut le concept de décentralisation de la gestion des risques de catastrophe et encourage les autorités de district à gérer la situation principalement à l'échelle du district, et des CDV et municipalités. Les ONGI et ONG semblent avoir coordonné étroitement l'établissement des priorités avec les CSCD et CDV relativement à la distribution des articles de secours d'urgence.

Groupes sectoriels

En général, le fonctionnement des groupes sectoriels en tant qu'organes de coordination et d'assistance technique a été largement apprécié. Le groupe sectoriel des abris, par exemple, est composé de plus de 100 membres et se réunit à la demande de la FICR et du département du développement urbain et de la construction immobilière. Le groupe consultatif stratégique compte 11 ONGI et des représentants du gouvernement; un groupe de soutien à la coordination est composé de donateurs et d'autres acteurs. Il existe aussi des groupes de travail techniques. Au moment de la rédaction du présent rapport, un groupe de travail sur le rétablissement et la reconstruction était en voie de formation, ainsi qu'un groupe de travail sur les droits au logement, à la terre et à la propriété.

Bien que les groupes sectoriels se soient en général révélés efficaces, ils auraient éprouvé des difficultés, selon plusieurs intervenants, sur certains plans intersectoriels, notamment les transferts monétaires et les sexes spécifiques. Leur nature sectorielle fait à la fois leur force et leur faiblesse : coordination et partage d'information efficaces à l'échelle des

villages et des districts, et ONG généralement impliquées; mécanismes de coordination entre les groupes totalement inefficaces. Cela pourrait faire obstacle à l'établissement d'une approche plus intégrée pour les phases de rétablissement et de reconstruction.

La plupart des groupes sectoriels cesseront normalement leurs activités entre septembre et décembre 2015, et on ignore quelles sont les structures qui leur succéderont. Cela dépend en partie des liens qu'établira la nouvelle autorité de reconstruction nationale formée par le gouvernement avec les infrastructures au sein des communautés. Il sera néanmoins important, pour la poursuite du travail amorcé, que les agences appuient les structures institutionnalisées durant cette transition. Elles devront donc travailler étroitement avec des organes comme le CRRN, l'AIN, et le Réseau népalais de préparation aux catastrophes (DPNET – qui compte tant des ONGI que des ONG) à l'échelle nationale, ainsi qu'avec les bureaux de développement de district, les CDV, les forums citoyens de quartier, et les groupes et réseaux locaux qui défendent les intérêts des groupes marginalisés. Outre ces organes, il existe d'autres réseaux dotés d'une mission ciblée, comme le réseau national pour l'assainissement dont les mécanismes de coordination s'étendent jusqu'à l'échelle des communautés. Il serait utile de répertorier et de cartographier ces différents organes de manière à assurer une coordination et un soutien constants tout au long de la phase de rétablissement.

Partenariats avec des ONG locales

Le gouvernement du Népal exige que les ONGI mettent leurs programmes en œuvre par l'intermédiaire d'ONG nationales (accréditées à l'échelle centrale) ou locales (accréditées dans les districts). Toutes les agences DEC-CH le font. Les modalités de partenariat qu'elles ont utilisées pour la phase de secours d'urgence étaient en général souples et adaptées aux besoins. Dans les districts où elles devaient intervenir pour la première fois et afin d'accélérer les procédures administratives en évitant de chercher de nouveaux partenaires, certaines agences DEC-CH se sont adjoint une ONG nationale ou une ONG locale d'un autre district avec laquelle elles avaient déjà travaillé (par exemple, Plan et Sahmati). D'autres ont cherché de nouveaux partenaires ou ont travaillé avec une ONG nationale. Dans certains districts, les ONG locales ont été durement touchées par le séisme n'ayant plus accès à leurs bureaux (dans le district de Sindhupalchok, par exemple, comme en témoigne une conversation avec un membre DEC-CH), et comptant plusieurs employés qui devaient composer avec des crises personnelles. Les agences DEC-CH qui intervenaient pour la première fois dans un district ont eu de la difficulté à trouver des partenaires dotés des capacités nécessaires pour organiser en un court laps de temps la distribution d'articles de secours de l'ampleur voulue. Quelles que soient les modalités de partenariat employées, toutefois, la plupart des organisations ont été poussées à la limite de leurs capacités.

La majorité des agences DEC-CH étaient déjà présentes au Népal et avaient des relations préétablies avec des partenaires. Ainsi, beaucoup de travail de préparation aux situations d'urgence avait été accompli (bien que dans les régions touchées, la préparation avait surtout porté sur les inondations), de sorte qu'il y avait du personnel sur le terrain prêt à intervenir, des liens établis entre le gouvernement et les différents partenaires, et des stocks de certains articles de secours sur place.

L'ONG partenaire de Tearfund, Rado Népal, préconise une approche selon laquelle les ONGI doivent favoriser l'autonomisation, en ce qu'elles doivent être dotées de politiques qui garantissent une approche basée sur les droits et veiller au renforcement des compétences des partenaires avec lesquels elles travaillent. Selon l'organisation, les effets de cette approche sont susceptibles de se répercuter à l'échelle locale et de se traduire par le renforcement de l'autonomie des communautés. À l'heure actuelle, il y a risque de créer de

la dépendance, risque qu'il faut surmonter avant qu'une réelle culture de dépendance ne s'installe. Selon Rado Népal, le principal rôle des ONGI est de renforcer les compétences locales. L'organisation croit également que les ONG locales peuvent fournir aux ONGI des indications utiles pour l'amélioration de leurs pratiques.

En général, les agences DEC-CH devraient déployer des efforts accrus pour travailler en collaboration avec leurs homologues ONG et par leur intermédiaire. Lors de la présente visite, l'équipe d'examen a constaté que nombre d'agences membres avaient établi de solides partenariats avec des ONG (par exemple Christian Aid, IRW avec LWF, Oxfam, CARE, Plan et Concern), et que plusieurs autres n'ont mentionné aucun partenaire jusqu'à ce qu'on le leur demande expressément, donnant à tort l'impression qu'elles agissaient seules (les ONGI doivent prendre soin de reconnaître ces partenariats dans leur publicité et sur leur site Web – à défaut de quoi il est plus difficile de bâtir la confiance).

De nombreuses ONG locales ont eu beaucoup à apprendre en peu de temps depuis le séisme et bénéficieraient d'un soutien accru. Certaines se livrent à des tâches pour lesquelles elles n'ont pas les compétences nécessaires, par exemple des ONG axées sur la distribution chargées de la mise en œuvre des activités liées aux abris (une ONGI a indiqué que pour remédier au problème, elle avait fourni les services d'un spécialiste des abris; or, compte tenu du grand nombre de villages éloignés et difficilement accessibles, ce soutien est probablement insuffisant). Une employée d'une ONG a déclaré que son organisation offrait un programme de soutien psychosocial, alors que, vérification faite, ce programme ne consistait ni plus ni moins qu'à dire aux communautés « tout va bien aller ». Un suivi étroit des programmes assorti d'un soutien aux ONG nationales s'imposent donc, non seulement pour améliorer la qualité du rétablissement, mais aussi, et c'est essentiel, pour investir dans le renforcement des capacités de la société civile népalaise à long terme.

En ce qui a trait aux activités de rétablissement, il serait actuellement opportun de réexaminer ces relations. De nombreuses ONG locales, dans ces districts, ont rapidement repris leurs activités, mais demeurent coupées des mécanismes de coordination des groupes sectoriels largement contrôlés par les ONGI. En outre, plusieurs d'entre elles peinent à obtenir les ressources nécessaires pour se livrer à des activités (les ONG sont presque totalement dépendantes des fonds versés par les ONGI). Certaines ONG locales se sont plaintes à la fois d'être tenues à l'écart des efforts de secours et de l'être par des ONGI et des ONG d'autres districts dans les quartiers et CDV où elles étaient installées depuis longtemps. Bien qu'aucune communauté ne doive être considérée comme la chasse gardée d'une quelconque organisation de développement, il y aura lieu, pour la phase de rétablissement, d'intégrer les organisations locales et communautaires à la mise en œuvre et à l'apprentissage dans la ferme perspective de renforcer leurs capacités. Il faudra de plus veiller à joindre celles qui ont de solides relations avec les femmes et d'autres groupes marginalisés. À ces égards, du fait que les ONGI ont l'obligation d'agir par l'intermédiaire de partenaires, elles se doivent de renforcer le plus possible les capacités des ONG nationales et locales. Selon l'équipe d'examen, ce but peut être atteint grâce à un meilleur partage des pouvoirs au titre de la prise de décisions stratégiques, et par l'apprentissage collaboratif.

Recommandation 8

Afin de mieux contribuer au renforcement des capacités des ONG locales et nationales, élaborer les plans de rétablissement conjointement avec les ONG partenaires, et sur un pied d'égalité au titre des stratégies, des orientations et de l'approbation finale.

Communication avec les communautés touchées par la catastrophe

Étant donné le nombre important d'acteurs internationaux et locaux en jeu, il est peu surprenant que les communications soient parfois confuses et discordantes. Plusieurs informateurs clés ont signalé la nécessité de prévenir les rumeurs et les faux renseignements, par exemple quant aux montants des transferts monétaires. Au nombre des problèmes recensés à ce titre, on compte : la réception, dans les communautés, de messages discordants de différentes organisations; la nécessité, pour des communautés éloignées, d'envoyer des délégations pour communiquer leurs besoins aux autorités; les langues différentes (au nombre de 125 au Népal).

Plusieurs initiatives visant à améliorer les communications sont sur pied. Le groupe de travail Communication avec les communautés¹⁶ cherche à mieux comprendre comment les communautés préfèrent recevoir l'information, et à recueillir et à partager leur rétroaction de façon systématique. Ce groupe de travail a été créé par l'UNICEF avec l'appui du BCAH quatre jours après le tremblement de terre, dans le but d'harmoniser les messages entre les groupes sectoriels et d'assurer la coordination avec les partenaires sur des questions conjointes. Le BCAH a aussi mis sur pied l'Inter-Agency Common Feedback Project¹⁷. Par ailleurs, le projet Open Mic Nepal¹⁸ recense les rumeurs qui circulent dans les communautés et met les résultats de ce suivi à la disposition des organisations.

Plusieurs organisations, toutefois, déploient leurs efforts de communication en vase clos, d'où « un bombardement de messages prêtant à confusion ». Selon Communication avec les communautés, le problème n'est pas un manque d'information, mais la communication d'information qui n'a pas de résonance pour les communautés (les personnes interrogées lors de la première enquête auprès des communautés de l'Inter-Agency Common Feedback Project ont indiqué avoir surtout besoin d'information concernant les décisions du gouvernement et la distribution des matériaux pour les abris.)

Les agences doivent absolument se mettre à l'écoute des communautés. Selon l'un des informateurs clés interrogés : « Nous devons maintenant écouter les gens, plutôt que de seulement nous attacher à améliorer nos modes de communication. Il est très important d'appuyer nos stratégies de communication sur l'information que les gens disent veulent ou avoir besoin. » En ce sens, Vision Monde et son partenaire, par exemple, ont cessé d'utiliser les textos quand ils ont appris que ce mode de communication excluait les personnes âgées. Pour la phase de rétablissement, les membres doivent multiplier ce type d'initiatives. En témoigne un informateur clé du groupe Communication avec les communautés : « Après le séisme, il s'agissait de communiquer avec les populations à tout prix. Le temps est venu de prêter l'oreille; la rétroaction des communautés devra éclairer

¹⁶ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/nepal/cwc-working-group>

¹⁷ <http://reliefweb.int/report/nepal/inter-agency-common-feedback-project-nepal-earthquake-2015>

¹⁸ <http://www.internews.org/our-stories/project-updates/open-mic-nepal>

nos prochaines actions. »

Certaines initiatives de communication ciblées se sont révélées efficaces, par exemple la diffusion par Oxfam et son partenaire Radio Sindhu de messages dans la langue locale dans le district de Sindhupalchok. On compte aussi celle de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC), qui a relayé par mégaphones les messages radiophoniques dans des régions éloignées en dehors de la zone de couverture radio; celles de l'UNICEF, qui a fourni 10 000 copies de documents d'information à des ONG et qui a acheté 5 000 radios – réalisant des économies d'échelle – aussi remises à des ONG, pour distribution aux populations locales. La Croix-Rouge du Népal, pour sa part, a créé des jeux et des fiches de renseignements simples sur la préparation aux tremblements de terre¹⁹.

La communication en matière d'EAH au sein des communautés peut fournir d'utiles leçons. Dans de nombreux districts touchés, la présence de panneaux d'affichage identifiant les zones sans défécation à l'air libre témoigne de l'attention portée à l'assainissement avant le séisme. La plupart des agences avaient mené des interventions en EAH, couvrant dès lors la majorité des populations et usant d'un éventail d'activités créatives afin de les sensibiliser à l'hygiène et à l'assainissement. Plan et la BRC, par exemple, travaillent en étroite collaboration avec les agentes de santé communautaire volontaires du gouvernement à des activités de sensibilisation en santé, hygiène et assainissement, certaines agences s'adjoignant des bénévoles supplémentaires à cette fin; Christian Aid diffuse ses messages au moyen de chansons; et la BRC a recours à des messages radiophoniques et à des clowns qui vont dans les écoles et les communautés.

Les agences ont mentionné recourir principalement à des modes de communication traditionnels pour joindre les communautés – assemblées communautaires, comités pour la transparence, bannières, boîtes à plaintes, mobilisateurs communautaires, centres d'assistance et de plaintes. Afin de se faire connaître, les agences disent utiliser des outils simples, comme des logos, des t-shirts et des bannières. CARE a créé un « guichet des plaintes » qu'elle met en place au moment des distributions. Elle estime être en mesure de résoudre ainsi 50 % des plaintes sur-le-champ, plaintes qui touchent surtout à la sélection des bénéficiaires. Elle assure que son personnel est sensible au caractère délicat de certaines plaintes et qu'il réfère à des services appropriés les personnes qui déposent ce type de plaintes. Concern et Vision Monde ont créé des postes de responsables de la redevabilité. Le titulaire du poste met en place un guichet de rétroaction sur les lieux des distributions, où il interroge un échantillon de bénéficiaires et leur fournit des explications au besoin. La Croix-Rouge du Népal installe des guichets d'assistance lors des distributions, profitant aussi de ces occasions pour recueillir les commentaires des gens.

Oxfam a constaté qu'elle pouvait améliorer la communication bidirectionnelle en intégrant dans son suivi post-distribution quelques questions visant à recueillir les commentaires des bénéficiaires, notamment sur les façons de faire de son personnel. Cette pratique est jusqu'ici implantée dans quelques districts. Dans le district de Dhading, par exemple, l'agence a recueilli une foule de commentaires sur les semences distribuées. Selon un informateur clé : « Nous avons reçu plusieurs allégations sérieuses et de nature délicate auxquelles nous avons pu répondre. Dans les deux districts où nous avons beaucoup répondu, cela fut très révélateur. » Une agence DEC-CH décrit ses communications avec les communautés comme étant actuellement inégales : elles sont bonnes quand il y a un grand nombre de bénévoles bien organisés et quand le quartier l'est tout autant.

Le gouvernement a mis en place une ligne d'urgence dès la première semaine qui a suivi le tremblement de terre et dit avoir reçu des milliers d'appels par jour. La ligne d'urgence devait vraisemblablement référer les gens vers des ressources à l'échelle des districts,

¹⁹ <http://www.beprepared.nrc.org.np/organization/nepal-red-cross-society>

mais on ignore quel est le suivi qui a été assuré. On a tenté de tenir un registre des appels, mais sur les quelque 25 000 appels reçus la première semaine, environ 700 ont été consignés. Le groupe Communication avec les communautés a voulu s'associer à la ligne d'urgence, mais le gouvernement a décliné son offre.

Une agence DEC-CH et son partenaire ont créé une ligne téléphonique d'urgence dont ils ont fait connaître l'existence au moyen de cartes de visite, d'information affichée sur les articles distribués et de démonstrations au sein des communautés quant à la façon de l'utiliser. Ces efforts n'ont toutefois pas porté leurs fruits. Entre autres raisons pouvant expliquer la faible utilisation de la ligne, figurent la méfiance et la marginalisation bien ancrée des groupes ethniques, par exemple la crainte que la personne qui prendra l'appel fasse de la discrimination fondée sur la caste. Dans un village, les membres de la communauté participant aux groupes de discussion ont indiqué qu'ils préféreraient, comme intermédiaires pour la communication de leurs plaintes et la réception d'information, les représentants du forum citoyen de quartier ou de l'ONG locale.

Radio

La radio communautaire est dotée d'un vaste réseau au Népal, et certaines agences DEC-CH y ont eu recours pour communiquer de l'information. Oxfam, avec son partenaire Radio Sindhu, diffuse des messages de santé publique à la radio, y compris le numéro de la ligne d'urgence. Ces messages radiophoniques sont diffusés en langue locale dans le district de Sindhupalchok. Les questions transmises à Oxfam par l'intermédiaire de la ligne d'urgence portent invariablement sur le ciblage et la sélection des bénéficiaires. Fait encourageant à signaler, les gens qui téléphonent semblent connaître les critères de vulnérabilité d'Oxfam, qu'ils sont nombreux à mettre en question. Afin d'améliorer la validation des listes de bénéficiaires, les agences auraient avantage à associer les communautés au processus et à obtenir leur adhésion.

La radio et d'autres médias ont été utilisés pour inviter les organisations à inclure les groupes marginalisés dans leurs interventions, ainsi que pour communiquer des messages liés à la violence fondée sur le sexe et aux mécanismes de référence. Le gouvernement a également utilisé la radio pour diffuser des messages clés. Jusqu'ici, les agences se sont toutes livrées à ces activités en vase clos sans essayer, à notre connaissance, de mettre sur pied des mécanismes conjoints. Toutefois, CARE, Plan et Vision Monde ont commandé à un sociologue une étude des mécanismes de rétroaction et de partage d'information, aux fins d'élaboration d'une stratégie qui pourra être déployée dans dix districts.

La recommandation suivante vise l'amélioration de la communication bidirectionnelle. Elle préconise la création d'un indicateur qui permettrait aux agences de faire le suivi, sous la forme d'une mesure de leur qualité d'écoute, de l'impact de la rétroaction de la communauté sur les changements dans leurs programmes.

Recommandation 9

Travailler en collaboration à l'amélioration de la communication bidirectionnelle agences-communautés pour contrer les rumeurs, harmoniser et clarifier les messages, et partager la rétroaction et les analyses utiles aux agences, aux organes de coordination et au gouvernement. Afin de valider la mesure selon laquelle les ONGI sont à l'écoute des communautés, faire le suivi et rendre compte de l'adaptation des programmes en fonction de la rétroaction reçue.

Collecte mobile de données et gestion de l'information

Un certain nombre d'agences DEC-CH et d'ONG nationales partenaires ont recours à la collecte mobile de données à l'aide d'un éventail de plateformes. La collecte mobile de données permet entre autres de modifier plus rapidement les programmes du fait, par exemple, que les décideurs ont accès à l'information recueillie sur-le-champ. La Croix-Rouge britannique et la Croix-Rouge du Népal utilisent Magpie, un outil de collecte de données personnalisé déjà employé à l'échelle internationale et au Népal dans le cadre du projet de préparation aux situations d'urgence. La Croix-Rouge du Népal recueille des données de différentes façons dans chaque district, et le projet, ici, vise à l'aider à créer des modèles que les districts peuvent remplir et lui retourner. Il faut recueillir un large éventail de données afin de pouvoir cerner les lacunes et définir les améliorations à apporter.

La collecte mobile de données comporte cependant un léger bémol : le personnel des organisations qui se présente dans les communautés téléphone intelligent à la main peut faire mauvaise impression. Un membre d'une communauté aurait d'ailleurs dit : « Inutile de venir ici avec vos beaux téléphones, alors que tout ce qu'il vous faut faire, c'est de me dire pourquoi je ne suis pas sur la liste! » La technologie ne doit pas non plus faire obstacle à l'établissement de relations harmonieuses, comme l'a indiqué un informateur clé : « La technologie est extraordinaire, mais au début d'une intervention il faut prioritairement établir des relations avec les communautés, et bâtir la confiance. »

En ce qui a trait à la gestion de l'information, l'utilisation de l'infographie, de la cartographie, du tri et de l'analyse de l'information aux fins d'en faire une présentation simple est en évolution rapide. Le système Surge Information Management Support (SIMS) de la BRC, une initiative de la FICR, a été activé quelques heures après le séisme et, en l'espace d'une journée, avait produit bon nombre de cartes de grande qualité. L'emploi d'éléments graphiques et un choix éclairé des modes de communication peuvent contribuer à rapidement accroître l'efficacité grâce à une meilleure compréhension, et à augmenter l'efficacité grâce à la clarté des résultats et la hiérarchisation des messages émergeant d'analyses complexes. En montrant une carte, un informateur clé lié au SIMS a dit : « C'est la même chose qu'un fichier Excel de 99 000 lignes! » Ce type d'information est maintenant facilement accessible par l'intermédiaire d'un éventail de tableaux de bord, dont un particulièrement utile, le Nepal Survey of Surveys²⁰. L'Humanitarian Data Exchange²¹, lancé en juillet 2014, est également très utile. Le portail voué à la réduction des risques de catastrophe du gouvernement du Népal²² fournit aussi de l'information claire et conviviale. Bien que certains gestionnaires des agences DEC-CH aient mentionné ces innovations, ils étaient trop nombreux à ne pas sembler en connaître les avantages et l'utilité. Étant donné

²⁰ Nepalassessments.github.io

²¹ <https://data.hdx.rwlab.org/>

²² <http://drrportal.gov.np/>

l'évolution rapide dans le domaine de la gestion de l'information, toutes les agences auraient grand intérêt à tenir leurs connaissances à jour.

Ces outils peuvent largement contribuer à accroître l'efficacité des communications entre les agences. La recommandation suivante invite toutefois les agences à s'engager dans un apprentissage collaboratif et à la production de données probantes afin d'éclairer la prise de décisions et d'ainsi maximiser l'impact du programme de rétablissement.

Recommandation 10

Afin d'accroître l'efficacité et l'efficacé, investir dans une amélioration importante des communications entre les agences, au sein des groupes sectoriels et avec le gouvernement en utilisant les outils numériques disponibles et émergents.

Annexes

1. La Norme humanitaire fondamentale (CHS) de qualité et de redevabilité – les neuf engagements



2. Calendrier des activités

Date	Lieu	Qui	Activités
2/8	Équipes 1 et 2	Tous	<ul style="list-style-type: none"> Information en matière de sécurité Réunion de mise en route avec 35 employés des agences DEC-CH : présentations, activité « Le café du monde » en sous-groupes sur chacun des quatre domaines d'enquête de l'examen; discussion de clôture
3/8	Katmandou	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> Au siège d'Islamic Relief Worldwide (IRW), rencontre avec IRW et Lutheran World Federation (LWF) : Muhammad Sharig, gestionnaire de programme, IRW; Syed Mudassar Shah, chef de mission (par intérim), IRW; Prabin Manandhar, directeur pays, LWF; et Govinda Raval, coordinateur du programme d'intervention d'urgence, LWF Rencontre au siège d'ActionAid : Paras Mani Tamang, directeur de l'intervention humanitaire; William Morgan, Philanthropie et partenariats; et Raj Kumar Trikmatri, gestionnaire de l'intervention d'urgence
	Sindhupalchok	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec 5 employés de la BRC : Ben Moon, Nazer Rehaman, Sushma Shrestha-Protection de l'hygiène, Sudeep Khatri et Shree Krishna Poudel
4/8	Katmandou, Machigaun et Thankot	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre au siège de HelpAge International : 11 hommes et 9 femmes Rencontre de personnes âgées à Machigaun : 10 hommes et 7 femmes Rencontre de personnes âgées à Thankot : 15 femmes (dont 3 représentantes des autorités), 6 hommes Rencontre avec le chef du CDV à Thankot
	Sindhupalchok	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec 7 employés de Vision Monde : J B Bohara, coordonnateur de district; Sirish Singh, agent de logistique; Kudhabe Tamang, Justine, Sarina Maharjan, agente de redevabilité, Janahit Sewa Muncha, Rup Kumar B K, Ek Raj Subedi et Krishna Poudel Bureau d'enquête de district 1 X, Sharad Chandra Mainali, agent d'enquête
5/8	District de Makwarpur	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec Rajan Ghimire, gestionnaire de l'intervention au Népal de Tearfund Rencontre communautaire à Liti, CDV Tistung, quartier n° 9 GD forum citoyens de quartier : 10 hommes et 10 femmes Rencontre CDV : 4 hommes, dont 2 employés de Rado Népal (partenaire local) Rencontre avec le président de Rado Népal Rencontre avec James Shepherd-Baron, DFID
	Dolakha	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec 6 employés de Plan : Ninh Nyugen, directeur de l'intervention d'urgence sur le terrain; Chandra Kayastha, directeur régional; Vikash Sharma, gestionnaire de projet (santé et transferts monétaires); Nagendra – Sahamati, Kripa Shrestha, Santé; Laxmi Dahal, EAH; Dibash – Alerte médicale; et Kush Thapa, coordonnateur de la distribution Site modèle de Moude : GD avec membres communautés transferts monétaires (14), et travailleurs en santé (gouvernement) Interactions avec la communauté : Lakuri Danda, Suspa et Sulkamin
6/8	Katmandou	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec directeurs des opérations de la BRC : Marga Ledo, agente des transferts monétaires et moyens de subsistance; Kenny Hamilton, coordonnateur du rétablissement; Paul Knight, SIMS; Mark South, Communications avec les bénéficiaires
	Dolakha	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre de l'équipe de Concern : Saroj Dash, Concern World Wide; Alastair Taylor, Concern World Wide; Sugandha Gurung, Concern

			<p>World Wide; Ratna Karki, chef d'équipe RRN; Wisdom Pandey, agent de logistique, RRN; et Medina Poudel, coordonnatrice, RRN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visite sur le terrain : Bhirkot et Japhe (visite dans familles à Majhi Gaon, visite d'entrepôt, interactions avec la communauté) • Rencontre avec le CDV Japhe : Sudeep Thapa, enseignant; Tirtha Ghimire, secrétaire CDV Japhe; Prem Khatri, secrétaire CDV Bhirkot; Yagya B Karki, forum citoyen de quartier; Deepak Karki, forum citoyen de quartier; Badri B Khadka, comité de gestion d'école; Shyam Kaji Khatiwada, Coopérative; Ramji Khadka, Congrès; Gyanendra Raj K C, UML; Raju K C, Maoïstes; Aurab B Karki, parti Rastriya Prajatantra; Sita Ram Upreti, Maoïstes; et Basanta Thapa, UML • Rencontre au bureau de développement de district : Devendra Lamichane, chef de district, Chandra Dangal, coordonnateur des abris
7/8	Katmandou, Kavre	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • GD avec l'ONG partenaire d'ActionAid Educational Model Rural Development Centre : 5 hommes, 6 femmes, président et 5 employés d'ActionAid
		Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres avec Oxfam : Leo Roozendaal, Nadia Khalid, Destelia Ngwenya, Lisa Biblo, Kate Heath, Shree Bhakta Basnet, Cecilia Keizer, Jack Frith-Powell, Prasad Bhagwan Sevekari, Bandana Shrestha, Nutan Pokharel, Puspa Bhusal, Neelam Parajuli et Karuna Amatya • Visite de projets à Lubhu, district de Lamatar, et dans district Lalitpur : 4 employés d'ENPHO, membres de la communauté, hommes et femmes au travail
8/8		Équipes 1 et 2	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion en matinée pour examiner les résultats, cerner les lacunes, discuter de recommandations et planifier les travaux de la 2e semaine • Après-midi libre
9/8	Gorkha	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre de groupe avec 18 employés de Christian Aid, CARE et CRS/Caritas • Rencontre CARE dans un village : 30 hommes, 25 femmes, 2 employés de SSICDC (partenaire local) et 2 membres du CDV
	Gorkha	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre CRS/Caritas, CDV Bungkot : bénéficiaires de transferts monétaires pour les abris – Kaili Maya Pariyar, Hasta kumari Gurung, président du quartier et autres membres de la communauté • Visite au site modèle de CRS/Caritas et rencontre avec Davor Dakovic, directeur de programme pour Gorkha; Vera Krevwells, conseillère abris; Danu Darai, agent Suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage (MEAL); Ramesh Tripathi, agent de logistique; Minar Thapa Magar, ingénieur-conseil abris; Rajesh Sunuwar, ingénieur-conseil EAH; Mani Gurung, volontaire; et Sujun Khatri, volontaire
10/8	Gorkha	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre du secrétaire et de membres du CDV d'Ashrang, district de Gorkha • 13 hommes, 2 femmes; et 2 employés CA (sensibilisation communautaire), 2 employés PA (action pratique) • Rencontre sur la santé dans le village : 7 femmes • Rencontre communautaire PGVS (partenaire de CA en sensibilisation communautaire) : 4 femmes, 11 hommes; 2 employés CA (sensibilisation communautaire), 2 employés PGVS • Rencontre avec le chef de district et 25 ONGI et représentants de l'ONU
	Gorkha	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre Aide à l'enfance, Gampasel, avec employés et le partenaire Swara Saghan Integrated Community Development Centre : Jeremiah Kariuki, directeur régional adjoint; Prajwol Khatiwada, coordonnateur éducation; Elawati K.C., coordonnateur EAH; Manoj Baral, ingénieur mécanicien EAH; Sumina Subba, agente communications et médias; Ishor Ghimire, gestionnaire de district; Dip Narayan Joshi, coordonnateur de projet de l'ONG partenaire SSICDC; Nabin Tiwari, coordonnateur abris de Save the Children International; et Raj Bahadur Buda, agent technique en éducation de l'ONG partenaire SSICDC

			<ul style="list-style-type: none"> • Visites sur le terrain : CDV Gampasel et centres d'apprentissage temporaires • GD avec 16 femmes et autre GD avec des hommes
11/8	Katmandou	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Trajet de Gorkha à Katmandou • Rencontre avec la direction de la Croix-Rouge du Népal : M. Dev Ratna Dhakwa, secrétaire général; M. Dharma Raj Pandey, directeur de la gestion des catastrophes; et M. Umesh Prasad Dhakal, chef des opérations de réponse au séisme; et président et secrétaire de la Croix-Rouge du Népal • Rencontre avec Maggie Stephenson, groupe sectoriel des abris
		Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Trajet de Gorkha à Katmandou
12/8	Katmandou	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec Victoria Bannan, coordonnatrice du groupe sectoriel des abris • Participation à la rencontre des partenaires du groupe sectoriel des abris portant sur les transferts monétaires • Rencontre avec le ministère des Affaires fédérales et du Développement local : sous-secrétaire (M. Rishi Acharya); cosecraire et autres représentants • Rencontre avec Maya Kapsokavadis, FICR, domaine phare 4 du CRRN • Rencontre avec ONU-HABITAT : Bruno Dercan, spécialiste des établissements humains; Padma Sunder Joshi, gestionnaire de programme au Népal
	Katmandou	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec Giovanni Congi, gestionnaire de projet pour l'Inter-Agency Common Feedback Project; Bronwyn Russel, agente des affaires humanitaires pour l'Inter-Agency Common Feedback Project • Rencontre avec Destelia Ngwenya, coordonnatrice Suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage (MEAL) pour Oxfam; et Karuna Amatya
13/8	Katmandou	Équipe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec Nicola Murray, DFID • Rencontre avec le Département du développement urbain et de la construction immobilière • Rencontre avec NSET : Amod Mani Dixit, directeur général; Surya Acharya, directeur, SESP NSET; Surya Narayan Shrestha, directeur général adjoint
	Katmandou	Équipe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Conversation téléphonique avec la présidente fondatrice de Women for Human Rights, Lily Thapa • Rencontre avec la Fédération des ONG du Népal : Gopal Lamsal, secrétaire général; Daya Sagar Shrestha, directeur général • Rencontre avec le président de l'AIN, David Smith, directeur pays de DanChurchAid et membre du comité directeur de l'AIN responsable de la gestion des catastrophes • Rencontre avec le BCAH : Leszek Barczak, Bureau de l'information publique; Marianne Vik, conseillère technique; Rachel Routley, nouvelle coordonnatrice
14/8	Katmandou	Équipes 1 et 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontre de clôture avec 40 employés des agences DEC-CH et de la FICR pour présenter et valider les recommandations – présentations, dépôt des 10 recommandations et discussions, activité en sous-groupes sur l'application de chaque recommandation au cours des 2-3 prochaines années

3. Questionnaires

Questions à l'intention des informateurs clés

Examen de la réponse du DEC et de la CH au séisme au Népal, août 2015

- Questions destinées notamment au personnel des agences membres du DEC et de la CH et aux représentants gouvernementaux
- Chaque question est une invitation à développer le sujet en fournissant des exemples
- Choisir les questions à poser : toutes les questions ne seront pas nécessairement pertinentes pour l'ensemble des personnes interrogées
- Différencier les questions selon le sexe, s'il y a lieu

Lacunes, priorités et besoins insatisfaits

1. Quels sont les **enjeux prioritaires** à l'heure actuelle? Comment les enjeux ont-ils évolué au fil du temps?
2. Quels sont les principaux **défis et besoins insatisfaits** à l'heure actuelle? Que peut-on faire pour y répondre?
3. Veuillez donner des exemples d'**innovations et de programmes exemplaires** mis en œuvre (p. ex., au titre des transferts monétaires ou des abris). Qu'est-ce qui a bien et mal fonctionné, et quelles difficultés avez-vous éprouvées en cours de route?
4. Quel a été l'impact de la **préparation aux situations d'urgence et de l'atténuation des risques de catastrophe** sur la situation de crise?
5. Quelles sont les **capacités** qui ont été renforcées durant la phase des secours d'urgence? Quelles sont les capacités qui font encore défaut?

Pertinence et portée (y compris les critères du CAD)

6. Quel est le degré d'**efficience** de la réponse (p. ex., coordination, groupes sectoriels, utilisation des ressources)? Des exemples?
7. Quel est le degré d'**efficacité** de la réponse? Des exemples?
8. Quel est le degré de **pertinence** des actions? Des exemples? (vérifier en quoi on a tenu compte de l'évolution des besoins)
9. **Durabilité** : En quoi les interventions de secours sont-elles liées au rétablissement et au développement? Des exemples?
10. Comment les personnes **les plus vulnérables** ont-elles été identifiées (p. ex., méthodes d'évaluation) et comment sont-elles jointes ou l'ont-elles été? Des exemples?
11. Quelles sont les approches en matière d'**abris** les plus et les moins fructueuses? Pourquoi?
12. Comment a-t-on traité les questions de **violence fondée sur le sexe** et de vulnérabilité? Des exemples?

Coordination

13. Dans quelle mesure les actions des agences DEC-CH ont-elles soutenu la **réponse du gouvernement**? Des exemples? Quels sont les défis à relever?
14. Dans quelle mesure les agences DEC-CH ont-elles collaboré avec des **acteurs locaux**, p. ex., société civile, secteur privé, armée? Des exemples? Quels sont les défis à relever?
15. Dans quelle mesure les agences DEC-CH ont-elles collaboré avec **les autres ONGI et les organisations de l'ONU**?
16. Comment la **Norme humanitaire fondamentale** (CHS) a-t-elle été utilisée? Des exemples?

Communication avec les communautés touchées par la catastrophe

17. Dans quelle mesure et de quelle manière a-t-on recueilli les opinions des **populations touchées par la crise** et en a-t-on tenu compte dans l'élaboration des programmes et leur mise en œuvre? Des exemples?
18. Quels efforts a-t-on expressément consentis pour consulter les femmes et les personnes les plus marginalisées (p. ex., les castes inférieures)? Des exemples?
19. Quels modes de communication a-t-on utilisés? Lesquels ont été les plus utiles?

Y a-t-il d'autres points que vous aimeriez aborder avec nous?

Questions à l'intention des groupes de discussion

Examen de la réponse du DEC et de la CH au séisme au Népal, août 2015

- « *ONG* » s'entend de l'agence DEC-CH active dans la communauté
- Chaque question est une invitation à développer le sujet en fournissant des exemples
- Différencier les questions selon le sexe, s'il y a lieu

Lacunes, priorités et besoins insatisfaits

1. Comment se déroule votre rétablissement?
2. Quels sont vos principaux besoins insatisfaits à l'heure actuelle? Comment ont-ils évolué au fil du temps?
3. Quelles sont les mesures de préparation aux tremblements de terre qui, selon vous, ont été prises avant le séisme?

Pertinence et portée (y compris les critères du CAD)

4. Dans quelle mesure l'ONG vous a-t-elle aidés? A-t-elle fourni ce dont vous aviez besoin? Des exemples? D'autres organisations vous ont-elles offert une assistance utile? Lesquelles?
5. Dans quelle mesure le travail de l'ONG contribuera-t-il à votre rétablissement à long terme? Pourquoi?
6. L'ONG vous a-t-elle demandé quels étaient vos besoins? Comment?
7. Dans quelle mesure a-t-on aidé les personnes les plus vulnérables dans votre communauté?
8. Qu'est-ce que l'ONG pourrait améliorer la prochaine fois?

Coordination

9. Dans quelle mesure l'ONG a-t-elle collaboré avec d'autres organisations, p. ex., gouvernement, ONG locale, groupes communautaires? Des exemples?

Communication avec les communautés touchées par la catastrophe

10. Combien de fois avez-vous vu l'ONG? Qu'est-ce qui s'est passé lors de vos rencontres?
11. L'ONG a-t-elle répondu directement à vos demandes? Des exemples?
12. Comment l'ONG a-t-elle communiqué avec vous?
13. Comment les autres intervenants ont-ils communiqué avec vous, p. ex., les autorités gouvernementales?

Y a-t-il d'autres points que vous aimeriez aborder avec nous?

4. Mise en œuvre des recommandations : trois actions clés pour les deux ou trois prochaines années

La dernière journée de la visite, l'équipe d'examen a présenté et expliqué les dix recommandations établies aux participants, et les a invités, en sous-groupes, à choisir une recommandation et à établir trois actions clés pour la mise en œuvre de la recommandation au cours des deux ou trois prochaines années. Les résultats de ce travail ont été consignés intégralement au moment où les sous-groupes présentaient leurs trois actions clés.

1. Pour la phase de rétablissement, en ce qui a trait aux besoins des personnes jusqu'ici exclues de l'intervention, notamment les populations des CDV et des quartiers non rejoints, les personnes absentes des registres, les locataires en milieu urbain et les personnes les plus marginalisées dans les communautés, élaborer des stratégies d'écoute des besoins, cibler les besoins prioritaires et y répondre.

- Afin de répondre aux besoins des personnes exclues, **travailler de concert avec les forums soutenus par le gouvernement, comme les groupes d'utilisateurs des communautés, et contribuer à les rendre plus inclusifs** (effort à long terme).
- **Définir plus précisément qui sont les personnes exclues et marginalisées**, de sorte que les interventions puissent être adaptées en fonction de leurs besoins. Les personnes les plus marginalisées sont souvent perçues comme passives et dépendantes. Renforcer leurs capacités et développer leurs ressources.
- **Fournir une formation professionnelle qui correspond aux besoins et aux contextes locaux** – formation en maçonnerie, etc. Prendre également en considération les sexes et les spécificités... Tenir compte des besoins spécifiques des femmes qui participent à ces formations.

2. Afin que le Népal soit prêt à affronter la prochaine catastrophe naturelle, appliquer les neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente du CRRN aux activités de rétablissement.

- Déployer des efforts de **sensibilisation à l'échelle des communautés, des CDV, des districts et nationale quant aux neuf caractéristiques minimales d'une communauté résiliente à intégrer dans les plans d'action en développement.**
- **Stimuler l'innovation à l'égard de chacune de ces caractéristiques** – travailler à l'échelle des communautés, des quartiers et des CDV pour en favoriser l'émergence.
- **Faire le suivi de l'intégration de ces caractéristiques** – un an après, trois ans après, etc. pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de recul.

3. Profiter de la phase de rétablissement pour promouvoir l'adoption d'une loi phare sur la gestion des catastrophes qui s'appuie sur l'équité, l'inclusion et l'égalité des sexes, et qui exige l'affectation de fonds publics à la préparation aux situations d'urgence à l'échelle locale.

- **Plaider en faveur de l'adoption de cette loi** par des négociations de haut niveau avec des décideurs ou des mouvements sociaux.
- Plaider en faveur d'une loi qui prévoit l'établissement de **partenariats publics-privés** et la possibilité de mettre sur pied des systèmes d'assurance.
- Plaider en faveur de l'affectation de crédits budgétaires nationaux **à la constitution d'un fonds pour la réponse aux catastrophes**, plutôt que de se fier aux appels d'urgence.
- La loi sur la gestion des catastrophes devrait contenir des **dispositions relatives au ciblage** qui tiennent compte de l'impact moyen des catastrophes sur les membres des différents groupes sociaux, p. ex., pauvres, marginalisés, enfants,

tribus, différents groupes ethniques. Si la loi le prévoit, il sera plus facile d'orienter les nouveaux acteurs en ce sens.

4. Pour les programmes de transferts monétaires, veiller à l'équité entre les communautés et à la coordination des modes de distribution et des montants entre les agences. Favoriser activement l'apprentissage et le partage des leçons apprises de manière à créer une base de données probantes sur les stratégies qui fonctionnent.

- Mettre sur pied un **système d'évaluation collaborative interagence** axé sur les **transferts monétaires** (y compris une formation pour son utilisation) – convenir d'une liste de questions de base pour au moins 14-15 districts (harmonisation des formats – AKVO, KOBO, etc.). Évaluer l'impact des transferts monétaires conditionnels et inconditionnels : en quoi étaient-ils adaptés en fonction des différents besoins des gens?
- Implanter des mécanismes de coordination à long terme des transferts monétaires qui seront utilisés sous différentes formes tout au long de la phase de rétablissement. Il devrait y avoir un **mécanisme de coordination continue** allant de pair avec l'utilisation des transferts monétaires (contribuant aussi à la préparation aux situations d'urgence).
- S'il y a parfois des gens qui sont sceptiques, pourquoi nous incombe-t-il de fournir des explications, preuves à l'appui? Quand on favorise le recours aux transferts monétaires, ce sont **ceux qui utilisent les stratégies de transfert monétaire qui devraient en démontrer le bien-fondé preuves à l'appui.**

5. Construire des habitations adéquatement adaptées aux réalités des gens : appuyer les techniques de construction traditionnelles qui font appel aux approches et aux matériaux en place et qui adhèrent aux normes parasismiques.

- Les acteurs humanitaires ne connaissent pas les pratiques traditionnelles et leurs variations en fonction des régions. Le **groupe sectoriel des abris peut recenser les pratiques traditionnelles et les cartographier, tout en y associant des techniques parasismiques.**
- Les organisations devraient **créer des produits de communication efficaces pour partager ces pratiques traditionnelles et innovations avec les communautés.**
- Évaluer le coût et l'efficacité de modèles qui intègrent les pratiques traditionnelles. **Offrir une panoplie de modèles et de coûts.**

6. Investir dans des techniques de reconstruction plus sécuritaires et dans l'amélioration des moyens de subsistance en offrant aux femmes et aux hommes une formation reconnue et accréditée par des organismes officiels comme le CTEVT, entre autres en charpenterie, en plomberie et en maçonnerie.

- **Élaborer des programmes de formation qui tiennent compte des besoins d'inclusion et de protection, y compris ceux des personnes âgées.** Dans certaines communautés, il n'y a que des personnes âgées. Comment tirer parti de leurs habiletés? Toujours avoir la population à l'esprit au moment de l'élaboration des programmes.
- Voir à la **contextualisation stratégique des programmes de formation** – chaînes de valeur locales, accès géographique.
- La formation doit **comprendre des messages clés à l'effet de « reconstruire en mieux »**; intégrer des éléments clés que les gens ont adaptés et ont été en mesure d'utiliser.

7. Veiller, en tant qu'ONGI, à faire valoir les enjeux communs auprès du gouvernement et d'autres intervenants d'une seule voix, par l'intermédiaire de réseaux établis comme l'AIN.

- Quelle sera la structure de mise en œuvre de l'autorité de reconstruction sur le terrain? Il est important que nous **participions à la planification de l'autorité de reconstruction afin de l'appuyer et de l'infléchir.**
- Le gouvernement – le CSCD et l'attribution de divers secteurs géographiques – qu'en est-il de la transparence et de la redevabilité du gouvernement pour ces attributions? Comment pouvons-nous appuyer le mieux possible le gouvernement afin de **promouvoir l'efficacité et la transparence des plateformes et des processus gouvernementaux?**
- Outre le gouvernement, travailler avec les médias. La couverture médiatique au sujet des ONGI a été largement négative. C'est un problème – nous devrions **former un partenariat avec les médias et améliorer la communication, la transparence et la redevabilité de notre propre travail.**

8. Afin de mieux contribuer au renforcement des capacités des ONG locales et nationales, élaborer les plans de rétablissement conjointement avec les ONG partenaires, et sur un pied d'égalité au titre des stratégies, des orientations et de l'approbation finale.

- Il faudrait **évaluer les capacités actuelles et établir des plans de renforcement des capacités** (des programmes, mais aussi des activités concrètes)
- **Nourrir la relation de confiance et de redevabilité** (3-6 mois)
- Pour la stratégie et la planification, **recourir à des démarches ascendantes classiques** (CDV – district – national), tout en tenant compte des besoins, des points de vue et de la prise en charge des acteurs locaux, des communautés et du gouvernement. Ces efforts doivent réunir tous les acteurs de la sphère internationale.

9. Travailler en collaboration à l'amélioration de la communication bidirectionnelle agences-communautés pour contrer les rumeurs, harmoniser et clarifier les messages, et partager la rétroaction et les analyses utiles aux agences, aux organes de coordination et au gouvernement. Afin de valider la mesure selon laquelle les ONGI sont à l'écoute des communautés, faire le suivi et rendre compte de l'adaptation des programmes en fonction de la rétroaction reçue.

- Il y a des façons d'intégrer la communication avec les communautés dans la gestion des programmes – cerner les **possibilités, lors du suivi continu des programmes, d'intégrer des mesures de redevabilité** (envers les communautés et d'autres acteurs)
- Investir dans des **ressources humaines affectées expressément à la redevabilité.** Veiller à ce que ces coûts soient inclus dès le départ dans les projets de développement.
- Être à l'affût des occasions de collaboration – chercher des **occasions de travailler en collaboration afin de partager les apprentissages**, p. ex., pour les évaluations en temps réel – et éviter le chevauchement des efforts entre les organisations.

10. Afin d'accroître l'efficacité et l'efficacé, investir dans une amélioration importante des communications entre les agences, au sein des groupes sectoriels et avec le gouvernement en utilisant les outils numériques disponibles et émergents.

- La quantité d'information peut être énorme (analyse, communication intelligente). Pour améliorer l'efficacité, n'y aurait-il pas, dans **les fonctions du BCAH, d'une organisation de l'ONU ou d'une agence gouvernementale, celle de réunir l'information?**
- C'est justement ce qui commence à se produire – les gens ont les outils nécessaires. Le CSCD y travaille à l'échelle nationale et de district où il a déjà des plateformes en ligne et des mécanismes de collecte de données. Pourquoi réinventer la roue? Si **les groupes sectoriels alimentent les systèmes de collecte de données du CSCD, l'information demeurera à jour** et il n'y aura pas de chevauchement. Le BCAH pourrait contribuer au financement de ces efforts.
- L'aspect à long terme nous intéresse – **préparer et diffuser les progrès par rapport aux plans**. Il pourrait y avoir des rapports d'étape en direct. Une fois les investissements majeurs terminés, l'information sera accessible. Les agences auront besoin de personnel affecté à ces fonctions et de formats convenus. Il serait utile que des spécialistes (plutôt que des généralistes) assistent aux réunions des groupes sectoriels.

5. Conseils à mon successeur en prévision de la prochaine catastrophe majeure au Népal

Lors de la réunion de clôture de sa visite au Népal, l'équipe d'examen a demandé aux quelque 40 participants de toutes les agences DEC-CH réunis de consigner sur des fiches des conseils à leurs successeurs en prévision de la prochaine catastrophe majeure dans le pays. Ces conseils, rassemblés ci-dessous, font pour beaucoup état de la nécessité d'améliorer la préparation aux situations d'urgence (p. ex., le pré-stockage), d'améliorer la coordination entre les ONG et entre celles-ci et le gouvernement, ainsi que d'utiliser les capacités locales et de les renforcer au besoin.

- Simulations d'interventions majeures et étendues
- Adaptation des interventions en fonction des besoins spécifiques des populations vulnérables, et utilisation des capacités et des ressources locales et renforcement au besoin
- Politique et systèmes de préparation aux situations d'urgence à différentes échelles : CDV, district, nationale
- Efforts centrés sur la préparation aux situations d'urgence, tant en milieu urbain que rural
- Préparation aux situations d'urgence autour de l'industrie touristique au Népal, puisqu'elle apporte une contribution essentielle à l'économie du pays
- Assurer une préparation complète aux situations d'urgence dans les communautés
- Préparation aux catastrophes à tous les niveaux
- Amorcer la planification des activités de rétablissement le plus tôt possible durant les opérations de secours pour accroître l'efficacité de la transition
- Priorité du gouvernement axée sur la gestion des catastrophes
- Mise en place de la stratégie ou du protocole de communication d'urgence avant la situation d'urgence, afin de pouvoir mobiliser des ressources à l'extérieur du Népal quand survient une catastrophe
- Meilleure coordination entre les agences, étroite harmonisation avec les plans du gouvernement – meilleurs cadres, orientations et politiques de la part du gouvernement
- Partenariat avec des ONG locales (mise en œuvre et renforcement des capacités)
- Sachant qu'il faut du temps pour renforcer les capacités, investir dans des ressources, y compris l'intégration de personnel et l'accompagnement des partenaires pour leur permettre d'intensifier ou de réduire les activités
- Planification des RH pour éviter les pénuries de personnel et limiter les déploiements internationaux à court terme qui ne servent qu'à « combler un vide »
- CDE et forum citoyen de quartier (coordination à l'échelle des villages et des quartiers)
- Coordination des visites d'évaluation des besoins, d'examen et de suivi des interventions, de sorte que les bénéficiaires n'aient pas à répondre à répétition aux mêmes questions, afin d'éviter qu'ils ne considèrent ces exercices comme des corvées et de créer de faux espoirs et des attentes
- Donner de l'information au public concernant la catastrophe
- Mécanismes de coordination solides à tous les niveaux
- Activités de renforcement des capacités des communautés locales
- Préparation aux catastrophes et intervention immédiate : recenser les catastrophes possibles (cartographie et zonage); renforcement de la coordination; renforcement des capacités (ressources et habiletés techniques) du gouvernement
- Élaboration d'un plan d'intervention d'urgence national
- Préstockage d'articles de secours d'urgence dans les communautés
- Pour contrer les difficultés d'approvisionnement d'articles de secours, utiliser le pré-stockage et les marchés locaux?
- Identification de fournisseur de services monétaires
- Partage des expériences pour que les gens sachent quoi faire en cas de catastrophe
- Répartition claire du travail entre le gouvernement et les autres partenaires du développement pour une meilleure coordination
- Solides mécanismes de communication

- Penser ensemble, planifier ensemble, travailler ensemble
- Renforcement des capacités d'intervention d'urgence de tous les acteurs, y compris le CSCD
- Ne pas opter systématiquement pour la tôle ondulée galvanisée!
- Utiliser et renforcer les capacités locales
- Préparation de centre de données sociales, économiques et de données connexes
- Renforcer la préparation aux situations d'urgence des autorités gouvernementales (nationales et locales) et des ONG
- Préstockage stratégique des articles de première nécessité
- Pré-identifier les chaînes d'approvisionnement de matériel de secours et pré-stockage
- Élaborer des procédures d'utilisation normalisées pour les interventions d'urgence et les intégrer (logistique/finance/distributions)
- Efforts coordonnés pour la RRC au Népal
- Coordination pour la mise en œuvre des prochaines phases et des programmes de rétablissement
- Autorité de reconstruction de haut niveau (coordination centrale)
- Mieux comprendre les différences entre les interventions en région rurale et en région urbaine à partir de la présente réponse. Qu'avons-nous appris? Comment intégrer les leçons apprises à la préparation aux situations d'urgence?
- Connaissances locales, technologie adéquate, ressources locales pour la préparation et la réponse
- Communications suivies avec le gouvernement pour être au fait de toute modification des politiques et rapidement adapter les programmes
- Préparation aux situations d'urgence aussi essentielle que le rétablissement
- Les moyens de subsistance en région urbaine seront le moteur de la reprise économique au Népal et on doit leur accorder la priorité même si les besoins sont moins manifestes ou s'il n'y a pas d'indicateur évident
- Appliquer des solutions émanant des Népalais aux problèmes népalais – le succès repose sur l'adaptation au contexte et le respect de la culture
- Examiner attentivement en quoi les activités de préparation ont facilité la réponse, tirer les leçons de l'expérience et répondre aux défis posés
- Partager les apprentissages et l'expertise à l'extérieur des groupes sectoriels
- Recueillir, conserver et tenir à jour des données désagrégées par âge pré et post-catastrophe, par sexe et par handicap
- AIN (coordination entre les ONGI)
- Amorcer la planification de la phase de rétablissement au tout début de la réponse – pour assurer la continuité des actions dans le prolongement des secours d'urgence
- Améliorer les activités de plaidoyer pour permettre au gouvernement de déployer ses plans et ses politiques
- CSCD (coordination à l'échelle du district)
- Approche multisectorielle au sein des organisations. Le ciblage de communautés peut être fructueux, mais dans le cas d'interventions dans des secteurs isolés, veiller à une coordination étroite avec les autres organisations
- Cartographie des partenaires humanitaires avant la catastrophe
- Accroître les formations comme premiers soins, CADRE, etc.
- Avoir de bonnes relations avec le partenaire local
- Investir dans les capacités locales. Mettre l'accent sur l'équité.
- Travailler avec les systèmes établis, s'assurer de bien les connaître et de savoir qui sont les contacts locaux
- À-propos de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets important (rapidité, dignité des bénéficiaires, pertinence, inclusion).
- Tenir compte des capacités en RH du personnel local
- Veiller à pouvoir user de privilèges en matière de droits de douane pour l'importation de biens dans le pays
- Meilleure préparation, capacité à l'échelle des districts et locale, plans de l'échelle locale à celle des districts avec simulation et mise à l'essai
- Investir dans des stocks d'articles de secours et la formation aux situations d'urgence

6. Examen de l'innovation dans la réponse au séisme au Népal : principaux constats

L'équipe d'examen s'est penchée sommairement sur l'innovation humanitaire dans la réponse au séisme au Népal. Elle a réalisé une étude documentaire et mené 11 entrevues auprès de directeurs pays, de spécialistes en innovation et en technologie, et d'employés des politiques et de la recherche.

Des entrevues réalisées dans le cadre de l'examen de la réponse et d'une étude ultérieure axée sur l'innovation ont émergé trois questions essentielles concernant l'innovation humanitaire dans la réponse au séisme au Népal.

Trois questions essentielles :

1. L'innovation humanitaire – nouveaux produits, processus et approches pour le travail de secours et de rétablissement – était-elle nécessaire?
2. Les efforts d'innovation humanitaire consentis ont-ils répondu aux besoins?
3. Comment le système d'innovation humanitaire pourrait-il être renforcé?

Dans le cadre de l'examen sommaire qu'elle a ici mené, l'équipe n'a pu recueillir de réponses exhaustives et détaillées à ces trois questions. Elle a néanmoins pu dégager de grands constats sur l'innovation humanitaire dans le contexte de la réponse au séisme au Népal qui témoignent de l'efficacité des efforts déployés à ce titre.

Constat 1 : La réponse au séisme a posé des défis majeurs tant aux acteurs internationaux que nationaux, qui ont dû largement adapter leurs opérations et leurs stratégies pour en assurer l'efficacité.

De nombreux acteurs sur le terrain ont rapidement constaté la nécessité d'avoir recours à des approches créatives. Des difficultés liées à l'évaluation, à l'accès et au déploiement faisaient obstacle aux interventions. Pour les organisations internationales, l'occasion était donc propice à l'application et à l'adaptation de nouvelles technologies, à la formation de partenariats avec de nouveaux acteurs, et à la mise à l'essai de nouvelles approches. Or, la communauté humanitaire internationale n'a pratiquement pas déployé d'efforts sur le plan collectif ou organisationnel pour saisir cette occasion.

Constat 2 : De nombreux facteurs contextuels et politiques ont fait obstacle à l'innovation.

Compte tenu du contexte népalais et, surtout, des différentes politiques et structures locales et nationales avec lesquelles elles devaient composer, les organisations ont préféré s'en tenir à des approches usuelles et éviter de « faire des vagues » avec des approches nouvelles et créatives. Pour de nombreux acteurs, introduire l'innovation dans le contexte humanitaire créé par le séisme ne présentait pas qu'un défi technique, mais aussi un défi politique. On peut dès lors se demander si le secteur avait les capacités techniques ou politiques nécessaires pour saisir l'occasion à sa disposition. Selon les réponses recueillies, il semble que ce soit « non » dans les deux cas.

Constat 3 : Une bonne part de la créativité et de l'innovation intégrées à la réponse consistait en des adaptations stratégiques au contexte.

La majeure partie des mesures considérées comme étant innovatrices dans la réponse étaient liées à des changements aux stratégies d'intervention apportés afin d'adapter les efforts aux conditions et aux défis spécifiques. Les agences DEC-CH, par exemple, ont à

plusieurs reprises modifié leurs procédures afin de pouvoir travailler dans de nouveaux cadres, avec de nouveaux partenaires, ou d'élargir leur cadre d'intervention antérieur. On a dénoté l'emploi de moyens efficaces pour impliquer les membres des communautés locales en tant que bénévoles dans la phase de secours, plus particulièrement des réseaux jeunesse et des groupes d'épargne, et des plateformes pour la distribution. Dans certains secteurs et régions, des organisations ont établi de nouveaux et utiles partenariats, notamment avec des sociétés de remise de fonds, présentes partout au Népal, afin d'acheminer les transferts monétaires aux populations touchées. Certaines ont eu recours à de nombreuses variantes de processus en place, comme l'évaluation rapide, en déplaçant du personnel d'un bureau à un autre afin de répondre à l'augmentation subite des besoins et pour accélérer les processus d'approvisionnement.

Certaines de ces mesures sont excellentes, mais elles s'inscrivent, a-t-on expliqué, dans un « apprentissage en simple boucle » qui consiste ni plus ni moins à trouver des façons d'améliorer le fonctionnement des processus en place. Une bonne part de l'« innovation » s'est donc articulée autour de l'adaptation des procédures opérationnelles en place afin d'en améliorer légèrement le rendement et l'efficacité. On la trouve ici et là, plutôt que systématiquement intégrée à l'ensemble de la réponse. De telles améliorations sont bien sûr nécessaires et importantes, mais il reste à savoir si elles étaient suffisantes pour répondre aux défis de l'intervention et aux besoins de la population népalaise.

Constat 4 : De nombreuses innovations « visibles » qui ont eu un grand retentissement n'étaient pas, ou pratiquement pas, liées au cadre de l'intervention.

Certaines des idées les plus visibles, a-t-on dénoté, n'avaient pas, ou pratiquement pas, de lien avec les actions déployées dans la réponse. Selon l'une des personnes interrogées, l'innovation humanitaire s'est résumée à « du marketing de technologies axées sur la réponse aux catastrophes ». Ce commentaire peut sembler cynique, mais on a relevé de nombreux exemples d'idées novatrices qui ont été présentées dans les médias et dans des foires universitaires sans avoir été adoptées par aucune organisation et mises en œuvre sur le terrain. Nombre de celles-ci se situaient dans les secteurs des abris et des technologies numériques. Bien que certaines de ces approches aient joui d'une grande visibilité, elles étaient détachées du contexte humanitaire. Selon l'une des personnes interrogées, c'était « définir et résoudre le problème de l'innovation humanitaire d'une façon qui n'a rien à voir avec la réalité ».

Constat 5 : L'innovation transformatrice doit émaner d'une vision et faire l'objet de travail préparatoire pour être intégrée efficacement aux interventions.

Non seulement a-t-on signalé la prévalence d'« apprentissage en simple boucle », mais aussi la quasi-absence d'« apprentissage en double boucle », ou d'approches visant à repenser les façons de faire et à les modifier pour atteindre l'objectif. Or, le secteur de l'innovation humanitaire a largement appris de son expérience que sans un certain degré de travail préparatoire, les procédures et les protocoles empreints d'innovation transformatrice étaient peu susceptibles d'être utilisés dans les interventions d'urgence.

Dans la majorité des cas recensés, la vision et le travail préparatoire avaient fait défaut, mais certains exemples fructueux ont été relevés. Ainsi, certains membres du DEC ont accompli des progrès sur le plan des transferts monétaires, grâce à des efforts de formation menés avant la catastrophe sur les mesures de transferts monétaires dans le contexte d'interventions d'urgence. Ces efforts ont contribué à doter individus et organisations des capacités nécessaires, et à accroître la réceptivité et l'ouverture par rapport à l'introduction de mesures de transferts monétaires au moment de l'intervention.

Non seulement les organisations qui se livrent aux interventions, mais aussi les entreprises qui financent l'innovation, ont intérêt à tirer les leçons de cette expérience. Ces dernières devraient prévoir des ressources vouées à des applications d'approches déjà éprouvées axées sur la réponse aux crises.

Constat 6 : Les ressources nécessaires à l'innovation, bien que potentiellement disponibles, n'étaient pas suffisamment ciblées pour permettre la mobilisation d'une masse critique d'efforts d'innovation dans le cadre de la réponse.

L'affectation de ressources à l'innovation humanitaire était fortement assujettie à l'affectation institutionnelle de temps et de ressources. Bien que des fonds et des défis spécifiques aient été associés à l'innovation dans d'autres situations d'urgence, notamment lors de la réponse à la crise de l'Ebola en Afrique de l'Ouest, il n'y a pas d'uniformité au sein du secteur quant au déploiement de tels efforts et à l'établissement de tels mécanismes.

C'est dire qu'une bonne part de l'innovation réalisée en temps réel sur le terrain n'est pas financée et qu'en revanche de nombreuses innovations financées n'ont pas toujours d'application concrète dans le cadre des interventions. Les efforts d'innovation humanitaire se retrouvent donc dans une curieuse impasse : il faut les accroître pour en démontrer la pertinence dans le cadre d'interventions, mais on n'obtiendra pas les ressources pour déployer ces nécessaires efforts avant d'en avoir démontré la pertinence dans le cadre d'interventions.

Constat 7 : La grande majorité des efforts d'innovation dans le cadre de la réponse ont été déployés au sein même des organisations, sans franchir les frontières organisationnelles.

La majorité des efforts déployés en matière d'innovation sont très fragmentés; il y a donc des chevauchements et des coups d'épée dans l'eau, ainsi que de nombreuses occasions manquées. Par exemple, plusieurs organisations ont notamment mentionné l'emploi d'une certaine forme de surveillance mobile ou de cartographie numérique de la crise, mais une bonne part de ces efforts se sont chevauchés. En améliorant la coordination des efforts, on pourrait parvenir à un meilleur usage de ressources limitées et définir des solutions qui bénéficient d'un soutien collectif.

Les efforts d'innovation sont à l'heure actuelle fragmentés, même au sein des organisations, et peuvent largement différer selon le secteur. Bien que certains mécanismes, comme celui des groupes sectoriels, aient permis de soulever des enjeux liés à l'innovation, ces enjeux ne figuraient généralement pas au nombre des grandes priorités.

Constat 8 : Les organisations internationales n'ont pas suffisamment pris en compte le rôle des organisations locales et les utilisateurs finaux dans leurs efforts d'innovation.

L'un des principaux points soulevés a trait à la mesure selon laquelle les priorités, les besoins et les capacités des utilisateurs finaux ont été pris en compte dans les efforts d'innovation déployés au cours de la réponse. Il semble que cette prise en compte ne fasse pas encore partie des priorités des organisations d'aide internationale. On tend à axer les efforts d'innovation sur les intervenants internes et la réponse à leurs besoins. En témoignent ces propos d'une personne interrogée : « Les innovations que nous réalisons sont axées sur les processus d'aide et sur l'amélioration de ces processus; elles ne sont pas réalisées avec les communautés, pour les communautés. »

Très peu d'efforts d'innovation ont porté sur des mesures aptes à renforcer l'autonomie des utilisateurs finaux. Le cas échéant, ils ont eu lieu en dépit de la communauté internationale, plutôt que par son intermédiaire. On a recensé certains efforts d'ouverture du processus d'innovation, alors que l'énorme potentiel de compétences et de talents au sein de communautés était mis à contribution, mais ces efforts tendaient à émaner d'organisations népalaises travaillant directement avec les communautés. Parmi ces efforts, on compte la diaspora ayant mis son expertise à contribution dans des projets communautaires de reconstruction, et les coopératives bancaires du Népal ayant financé des secours d'urgence. Il faut souligner que certaines de ces innovations apportent des solutions à des problèmes circonscrits dans les interventions d'urgence ou de rétablissement et ne peuvent pas nécessairement être appliquées dans d'autres circonstances, mais le fait est qu'elles ont souvent lieu complètement à l'insu des organisations internationales. En conséquence, les idées novatrices qui auraient pu avoir un impact positif dans l'ensemble de la réponse n'ont pas trouvé d'écho au sein des organisations humanitaires internationales.

Constat 9 : L'innovation doit faire l'objet d'un processus de réflexion et de mise en œuvre beaucoup plus ouvert et démocratique qu'il ne l'est actuellement.

Le manque d'ouverture susmentionné n'a pas trait qu'aux utilisateurs finaux au sein des communautés, mais aussi à de potentiels partenaires opérationnels. Des organisations népalaises ont créé de nombreuses innovations prometteuses, comme Kathmandu Living Labs qui produit des cartes numériques du paysage et qui s'est associé à divers organes gouvernementaux. L'armée a mis à l'essai d'intéressantes approches de gestion de l'information, et certaines organisations du secteur privé et de la diaspora ont créé de nouvelles formes de collecte de fonds. Mais ces initiatives ont trouvé peu d'écho au sein de la communauté humanitaire internationale dont les attitudes, les processus, les structures et les réseaux organisationnels se sont révélés peu réceptifs aux genres d'idées et d'approches qui émergeaient « en temps réel » sur le terrain. Ce sont plutôt les mesures qui s'étaient acquises une certaine légitimité et une certaine crédibilité au sein du secteur formel qui étaient considérées comme innovatrices. Cela limite le potentiel d'émergence d'idées ambitieuses et audacieuses qui pourraient être mieux adaptées au contexte national et local.

Conclusions

L'intérêt accru envers l'innovation humanitaire constaté dans la réponse des agences DEC-CH au séisme au Népal est encourageant, de même que les signaux positifs d'importants donateurs et acteurs, mais il reste beaucoup à faire pour que l'innovation occupe une place centrale dans les activités des organisations humanitaires. Les efforts d'innovation observés sont plutôt à un stade embryonnaire, avec l'essai de nouvelles approches à très petite échelle, et des fonds et une infrastructure insuffisants pour en accroître la portée et l'utilité.

À l'heure actuelle, à en juger par l'expérience au Népal, il n'y a tout simplement pas assez d'attention qui converge vers des façons de mettre concrètement à contribution l'innovation dans les interventions d'urgence. L'ensemble du secteur devrait se le tenir pour dit : s'il faut accroître les efforts d'innovation humanitaire, il faut le faire là où ils compteront le plus. Des efforts accrus doivent être déployés pour opérationnaliser pleinement l'innovation transformatrice de sorte qu'elle contribue le plus utilement possible aux interventions. Pour y arriver, il faut au moins :

- accroître la préparation opérationnelle liée aux efforts d'innovation dans différents cadres, y compris la formation, les essais pilotes pré-urgence et l'établissement des partenariats nécessaires pour concevoir et mettre à l'essai les innovations;

- établir des mécanismes de financement spécifiques aux crises et des mécanismes de soutien à l'innovation, afin de permettre le renforcement et l'élargissement des efforts d'innovation;
- établir des mécanismes de consultation des utilisateurs finaux et des organisations locales, afin de recueillir leurs idées et suggestions;
- établir des mécanismes pour faciliter les efforts interorganisationnels d'innovation dans des secteurs spécifiques, comme la mise en commun de ressources limitées.

Les constats relatifs à l'innovation humanitaire doivent cependant être mis en parallèle avec les constats plus larges qui se dégagent de l'analyse de l'action humanitaire dans son ensemble. Sans surprise, peut-être, les défis qui se posent dans la sphère de l'innovation ne sont pas totalement étrangers à ceux qui se posent pour l'ensemble du secteur. Toutefois, l'innovation étant considérée comme une source potentielle de solutions aux problèmes qui affligent le secteur, il importe d'examiner attentivement dans quelle mesure la réflexion, les travaux d'élaboration et les stratégies qui président aux efforts d'innovation s'inscrivent dans la perspective ultime de changer la façon dont l'aide est dispensée. Le présent examen, fort sommaire, ne prétend pas faire le tour de la question. À l'heure actuelle, cependant, les efforts d'innovation semblent avoir beaucoup en commun avec les efforts antérieurs pour changer et améliorer le secteur. Demeureront-ils toujours en marge ou joueront-ils éventuellement un rôle plus central au titre de l'action humanitaire, cela reste à savoir.