

Poursuivre le redressement : les défis de l'aide au Pakistan un an après le séisme

Octobre 2006

Les rescapés ont commencé à reconstruire leur maison et à reconstituer leurs communautés et leurs moyens de subsistance. Mais l'hiver himalayen et ses dangers approchent à grands pas et il va falloir prendre des dispositions de toute urgence pour assurer la sécurité des populations et la continuité du processus de reconstruction.

1 Résumé et recommandations

Le puissant tremblement de terre d'une magnitude de 7,6 sur l'échelle de Richter qui a frappé la région du Cachemire sous administration pakistanaise (PAK) et la Province de la Frontière nord-ouest (NWFP) le 8 octobre 2005 a touché plus de cinq millions de personnes, faisant 73.000 décès confirmés, au moins autant de blessés, et 3,3 millions de sans-abri.

La région dévastée, qui s'étend sur 30.000 km², est située dans une zone montagneuse difficilement accessible, manquant d'infrastructures et frappée, en de nombreux endroits, par une forte pauvreté. Les conditions climatiques y sont extrêmes : fortes chutes de neige en hiver, pluies torrentielles lors de la mousson et chaleur accablante en été. Dans ces conditions difficiles, rendues encore plus ardues par les répliques du séisme, des inondations saisonnières et de fréquents glissements de terrain, organiser les secours et la reconstruction fut une tâche énorme.

Malgré ces défis, des résultats substantiels ont été obtenus. Grâce à un hiver relativement doux, à la force de résistance des rescapés et aux efforts combinés des autorités pakistanaises, des agences d'aide et des donateurs, une seconde crise humanitaire a pu être évitée. Les rescapés ont pu commencer à rebâtir leur vie.

Durant la phase d'urgence, Oxfam International est venu en aide à près d'un million d'hommes, de femmes et d'enfants en fournissant un accès à l'eau et des

infrastructures d'assainissement, des tentes conçues pour l'hiver, des abris temporaires et des moyens de subsistance.

Pourtant, la reconstruction est loin d'être terminée et des centaines de milliers de personnes vivent toujours dans des conditions précaires, d'autant que l'hiver approche à nouveau. Les plans de reconstruction du gouvernement ont pour la plupart été mis au point et leur mise en œuvre a débuté. La sécurité des terres, de même que les dommages causés aux habitations et aux infrastructures d'approvisionnement en eau, ont été évalués.

Cependant, les activités de redressement ont progressé de façon inégale et la construction de nouvelles habitations et d'infrastructures avance lentement. Pas moins de 1,8 millions de personnes n'ont pas encore commencé à reconstruire leur maison ; la plupart vivent dans des abris de fortune qui n'offrent qu'une protection limitée contre les froids hivernaux. Si l'hiver dernier fut relativement doux, celui qui s'annonce devrait, selon les prédictions, être plus rigoureux. Pour que les communautés puissent passer l'hiver en sécurité, au chaud et en bonne santé, une action urgente est nécessaire.

Quelques-uns des besoins les plus urgents :

- des abris temporaires adaptés aux conditions hivernales pour les habitants des régions rurales et montagneuses qui sont dans l'incapacité de reconstruire leur maison, ainsi que l'adaptation des abris situés dans les camps (particulièrement dans la Province de la Frontière nord-ouest, NWFP)
- des solutions pour les personnes ayant perdu leur terre définitivement et pour celles qui ne peuvent rentrer chez elles pour d'autres raisons
- des stratégies de communication de masse efficaces pour promouvoir la reconstruction d'habitations adaptées aux risques sismiques et pour informer hommes et femmes de leurs droits
- la collecte et l'analyse de données, triées par genre, pour pouvoir mettre en œuvre des politiques différenciées
- assurer la continuité du soutien politique, technique et financier à la reconstruction.

2 La reconstruction : une tâche colossale

Des dégâts de grande ampleur

La ville de Muzaffarabad s'est presque entièrement effondrée, des centaines de villes et villages ont été endommagés ou rasés, et des milliers d'hôpitaux et d'écoles ont été quasiment détruits :

- 203.579 maisons détruites et 196.574 maisons endommagées dans les zones touchées par le séisme
- 5.857 établissements scolaires détruits ou endommagés
- 388 infrastructures médicales détruites et 197 endommagées
- 6.403 km d'infrastructures routières endommagées.

Après le séisme, non seulement plus de trois millions de personnes se sont retrouvées sans abri, mais des milliers de personnes ont également perdu leur terrain, n'ayant pas pu rentrer chez eux car leur village avait été enseveli sous les décombres ou emporté par un glissement de terrain sur le versant d'une montagne. La ville de Balakot, dans la Province de la Frontière nord-ouest (NWFP), comptait parmi les régions déclarées sismiquement à risque. Ses 30.000 habitants sont parmi les milliers d'autres sans-terre qui attendent de recevoir un terrain et de pouvoir ainsi reconstruire une maison. Des moyens de subsistance ont également été complètement anéantis ; dans la région du PAK uniquement, 80% des cultures auraient été détruites et plus de 100.000 têtes de bétail tuées.

Le séisme a par ailleurs eu un impact considérable sur la vie des habitants. De nombreux hommes n'ont pas pu reprendre un emploi rétribué car ils attendent les indemnités qui leur permettront de reconstruire leur maison. Les femmes ont vu leurs tâches s'alourdir face à la détresse de leur famille et aux soins supplémentaires à apporter.

Pour gérer la reconstruction : trouver un équilibre

Tout gouvernement se doit de répondre aux besoins de ses citoyens. En réponse à cette crise, le gouvernement pakistanais a mis sur pied l'Autorité de Reconstruction et de Réhabilitation post-Séisme (ERRA) et a chargé cet organisme de superviser les premiers stades du redressement et la reconstruction. Le personnel de l'ERRA est composé de civils, de militaires et d'anciens militaires. L'ERRA est subdivisée en départements qui supervisent certains domaines clés, tels que l'habitat rural, l'aide de transition, l'eau et l'assainissement, la santé et les moyens de subsistance. Par ailleurs, l'ERRA a des antennes aux niveaux national et provincial, ainsi que dans les districts¹.

L'un des défis de l'ERRA est de trouver un juste équilibre entre des matières telles que le leadership, la coordination, la fourniture de services, la création d'institutions dans le long terme et la durabilité du programme. Des tensions entre l'ERRA, les autorités gouvernementales nationales et provinciales et certains organismes de services publics apparaissent parfois suite à l'effet combiné de différents facteurs tels que la mise en œuvre de fortes politiques centralisées, un manque de clarté au niveau des rôles et responsabilités et l'existence de structures jeunes et manquant de personnel. En même temps, les autorités locales s'inquiètent au sujet de leur accès aux ressources et au support technique et se demandent quelle est leur influence réelle dans les aspects stratégiques et dans quelle mesure leur mandat se trouve mis en question. Ceci s'explique en partie par le fait que l'ERRA est une jeune institution qui n'a pas l'habitude de superviser ce genre d'opérations. Par exemple, porté par la nécessité de produire des résultats rapidement, l'organisme a quelquefois négligé de consulter de façon adéquate les autorités locales et de les impliquer dans les décisions. Cela pourrait avoir des conséquences sur la viabilité de ses initiatives.

En matière d'implication de la société civile et des communautés dans le développement des stratégies de l'ERRA, le bilan est mitigé. Les programmes ont été mis sur pied à Islamabad avec peu, voire pas, de consultations dans la zone affectée par le séisme. Cela dit, pour l'élaboration de certaines stratégies (mais pas toutes), des consultations souples et concertées ont eu lieu avec des organisations de la société civile basées dans la capitale. Récemment, l'ERRA a également mis en place un système de groupes consultatifs et de coordination, ce qui a favorisé les opportunités de dialogue entre parties prenantes. Dans ce cas également, le défi consistera à faire en sorte que les communautés affectées aient voix au chapitre à Islamabad.

L'habitat rural : un défi grand comme une montagne

La construction d'habitations résistantes aux séismes est considérée comme une priorité dans cette région sismiquement à risque. La politique de l'ERRA en matière d'habitat rural vise à aider 450.000 familles à reconstruire leur maison en leur fournissant un soutien financier et des conseils techniques. A la mi-septembre, plus de 370.000 familles ont reçu un premier versement qui va leur permettre de commencer à construire une maison permanente. Cependant, la construction de maisons résistantes aux séismes a été ralentie et entravée par une série de facteurs tels que des difficultés administratives, une mauvaise diffusion de l'information et des problèmes liés au choix des matériaux, certains ayant été interdits par les autorités.

La stratégie de reconstruction de l'ERRA donne aux propriétaires des habitations la responsabilité de superviser le processus, soit en construisant eux-mêmes, soit en contractant les services d'un entrepreneur local – mais toujours en restant en conformité avec les normes établies par l'ERRA. Ces derniers mois, certaines modifications bénéfiques ont été apportées à cette politique, par exemple pour permettre aux ONG d'assurer la construction de maisons pour les ménages vulnérables qui ne pouvaient s'en charger eux-mêmes.

Fait significatif, l'ERRA a fixé – puis modifié – les règles qui déterminent les matériaux qui doivent être utilisés pour pouvoir prétendre à une aide financière et à des conseils techniques en matière de construction d'habitations résistantes aux séismes. A l'origine, le programme favorisait les matériaux et modèles locaux. Mais par après, l'ERRA a modifié cette disposition et a stipulé que les maisons devraient être basées sur un modèle ciment-acier.

L'utilisation obligatoire de ciment et d'acier augmente considérablement les coûts sans pour autant garantir une meilleure sécurité que les maisons à ossature de bois. Le personnel de l'ERRA a reconnu que, même après avoir reçu l'aide financière des autorités, les citoyens devront trouver des fonds supplémentaires pour pouvoir reconstruire leur maison – chose impossible pour ceux qui ont tout perdu. En outre, les frais exigés et la corruption ne font qu'aggraver la situation².

Les problèmes liés au coût, à l'accessibilité des villages et à l'acheminement des matériaux approuvés ont conduit pas mal de gens à entreprendre la construction de leur maison en utilisant des matériaux alternatifs tels que des ossatures de bois et du mortier de boue. Mais ces personnes, dans le cadre de la règle « ciment-acier », n'ont pu prétendre ni à un soutien financier ni à des conseils sur les techniques de construction à utiliser pour bâtir une habitation résistant aux séismes.

Récemment, l'ERRA a reconnu les désavantages du système de restrictions portant sur les matériaux de construction. En septembre 2006, elle a modifié sa position : les habitations construites avec des ossatures de bois ou des colonnes de béton armé (RCC) sont à présent admises. Le défi sera de faire en sorte que les conseils techniques en matière de constructions résistantes aux séismes parviennent aux personnes concernées dans les délais les plus brefs.

L'ERRA vient de confier cette responsabilité à ONU-Habitat, qui va devoir agir rapidement ! Acheminer l'information vers les zones rurales isolées est loin d'être aisé : de nombreuses familles n'ont ni la radio ni la télévision et certaines sont illettrées. Un défi encore plus colossal sera de faire en sorte que les femmes, qui pour la plupart ne s'éloignent que peu de leur maison, aient accès à des informations de bonne qualité. Dans de nombreuses zones rurales, les conseils de l'ERRA en matière de construction

ne sont toujours pas disponibles aisément ou ne sont pas bien compris. Cette situation a donné lieu à deux phénomènes inquiétants :

- 1 Des personnes en attente de fonds et d'information retardent la construction de leur habitation, ce qui augmente leur vulnérabilité face à l'hiver qui approche.
- 2 Des personnes construisent leur habitation en ciment/acier ou en bois sans bénéficier d'informations sur les techniques de construction améliorant la résistance sismique, ce qui les rend vulnérables à de prochains séismes.

Il va sans dire que la pièce maîtresse de la politique de reconstruction d'habitat de l'ERRA - la construction d'habitations résistantes aux séismes - est toujours en grand danger. L'ERRA estime que, à la mi-septembre 2006, seuls 17% environ des rescapés avaient commencé à reconstruire leur maison ; parmi ces derniers, près d'un tiers ne satisfaisaient pas aux consignes officielles. Là où les autorités pakistanaises sont incapables de fournir conseils et formations en matière de construction d'habitations résistantes aux séismes, la communauté internationale va devoir entrer en jeu.

Recommandations

L'ERRA et ONU-Habitat doivent très vite finaliser les consignes relatives aux habitations construites avec des ossatures de bois et des colonnes de béton armé. Ils doivent assortir ces consignes d'outils de communication de masse, lesquels devront faire partie d'une campagne d'information publique dynamique de plus grande ampleur.

Les sans-abri des zones rurales... délaissés

En principe, l'aide devrait être fournie de manière impartiale et proportionnellement aux besoins des rescapés. Cependant, les habitants des zones rurales qui ont tout perdu lors du séisme vivent toujours dans des conditions très précaires. Le gouvernement pakistanais n'a pas encore présenté de projet officiel pour remédier aux difficultés des sans-abri de ces zones.

Le nombre total de ces rescapés n'est même pas connu. Tout ce que l'on sait, c'est que la plupart des personnes qui sont incapables de quitter les limbes des camps d'hébergement sont des personnes d'origine rurale ayant perdu leur terre. Les camps officiels du Cachemire sous administration pakistanaise (PAK) accueillent toujours plus de 35.000 rescapés ; dans les camps de la Province de la Frontière du nord-ouest (NWFP), ils seraient plus de 5.000. Ailleurs, des dizaines de milliers de rescapés, dont beaucoup auraient perdu leur terre, vivent dans des camps non officiels, sous des tentes ou des abris de fortune à proximité des villages et d'autres endroits.

Dans les zones rurales, les rescapés ayant perdu leur terre vivent soit chez des parents, soit dans des tentes proches de leur village ; dans les deux cas, il s'agit d'une situation non durable. Le PAK et la NWFP ne gèrent pas le problème de la même façon. Au PAK, le processus d'enregistrement et de vérification des personnes déclarant avoir perdu leur terre a débuté. Le gouvernement national a commencé à rechercher des terres pour ces personnes. Dans la NWFP, ce processus n'a pas encore été amorcé car les autorités provinciales n'ont pas la motivation politique nécessaire pour considérer le problème comme prioritaire.

Recommandations

- L'ERRA doit aider les autorités nationales et provinciales à identifier et acquérir des terres adéquates.

- Le gouvernement de la NWFP devrait de toute urgence mettre en place un processus équitable d'enregistrement, de vérification d'éligibilité et d'attribution de terres.

Bien se préparer pour l'hiver

Dans une région où beaucoup de rescapés ont été affaiblis physiquement par les événements de l'année qui vient de s'écouler, où les mécanismes traditionnels de soutien social sont perturbés et où le paysage géologique a été endommagé, l'hiver qui arrive à grands pas fait craindre une nouvelle crise humanitaire. La vulnérabilité de nombreux rescapés n'a fait que croître face à la lenteur avec laquelle les politiques d'habitat rural sont mises à place, aux énormes défis de reconstruction des zones urbaines et à l'absence de programmes d'aide aux personnes ayant perdu leur terre. Des dizaines de milliers de rescapés doivent toujours s'abriter sous des tentes et des abris de fortune qui ne cessent de se détériorer.

L'ERRA a décrété que toutes les tentes devraient avoir disparu pour la fin de l'année 2006. Elle a élaboré un programme visant à fournir un hébergement de transition (10.000 à 15.000 habitations de deux chambres) aux sans-abri des zones urbaines de Muzaffarabad et de Balakot. Tout récemment, l'ERRA a annoncé son intention de fournir des plaques de tôle ondulée aux habitants précarisés des zones rurales afin qu'ils puissent construire des abris temporaires. Cette initiative positive devrait permettre de s'attaquer à l'un des besoins les plus urgents des communautés rurales, qui se préparent aux rigueurs de l'hiver. Mais cet hiver est déjà à nos portes et il va falloir agir très vite si l'on veut apporter une aide à tous ceux qui en ont besoin.

« L'hiver sera un enfer si nous ne recevons pas d'abris appropriés. Vous ne pouvez pas imaginer à quel point il fait froid dans les montagnes. »

— Muhammad Ghulam, village de Bhudwar, à proximité de Balakot

Recommandations

- L'ERRA, le gouvernement national et le gouvernement provincial doivent faire en sorte que les rescapés vivant dans des tentes et abris de fortune (dans les camps, les villages et les montagnes) aient accès à des abris durables conçus pour résister à l'hiver ainsi qu'à des articles de première nécessité qui leur permettront de rester en bonne santé et de se réchauffer.
- Il faudrait sérieusement envisager de recourir au modèle du Cachemire sous administration pakistanaise, qui fait appel à des abris renforcés et légers, livrés en kit.

Passer l'hiver dans les camps

Dans la NWFP, il y a quatre camps officiels et plus de 5.000 rescapés. Au PAK, plus de 40 camps accueillent en tout plus de 35.000 personnes. Les rescapés qui ne peuvent toujours pas rentrer chez eux ne pourraient pas se passer de ces camps. Tous les camps ont besoin d'être remis à neuf avant l'hiver.

Le 31 août 2006, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a laissé de côté son rôle de surveillance des camps officiels. L'UNHCR, en collaboration avec le Conseil norvégien aux réfugiés, va à présent aider le gouvernement local à coordonner la fourniture de services avec d'autres organisations et apporter des

conseils en matière de gestion des camps. Le programme prévoit la fourniture de matériaux légers et peu coûteux, ainsi que de modèles d'abris temporaires.

Le plus inquiétant, c'est que le Commissaire provincial des Secours a interprété le principe de l'ERRA « plus aucune tente en décembre » comme un appel à la fermeture des camps de la NWFP. Jusqu'il y a peu, l'ERRA décourageait les rescapés de se rendre dans les camps pour l'hiver. Elle craignait que la population, au lieu de reconstruire les logements, n'ait tendance à retourner dans les camps si ceux-ci étaient réaménagés. Aujourd'hui, l'ERRA reconnaît que les camps doivent être réaménagés pour l'hiver – mais les autorités de la NWFP ne semblent être convaincues ni de la nécessité ni de l'intérêt de cette mesure.

Recommandations

- Les autorités de la NWFP doivent préparer les camps pour l'hiver et mettre en place des solutions durables pour les personnes qui n'ont pas d'autre endroit où aller.
- L'ERRA et la communauté internationale doivent continuer à faire pression dans ce sens.

Favoriser la stabilité sociale et politique

Les Pakistanais apprécient de façon générale les efforts de redressement de leur gouvernement et des organisations humanitaires. Cependant, les conséquences du désastre ont permis à des éléments politiques extrémistes d'exploiter la situation en faveur de leurs propres intérêts idéologiques.

Des organisations soupçonnées d'entretenir des liens avec des groupes armés illégaux ont gagné de l'influence via la gestion de camps, d'écoles et d'infrastructures médicales. Certains groupes et certaines figures locales influentes ont quelquefois organisé des protestations contre les organisations humanitaires, les menaçant de les éjecter par la violence si elles ne s'en allaient pas d'elles-mêmes. Ces groupes luttent également contre l'implication des femmes dans les activités de reconstruction – et vont jusqu'à menacer de façon sporadique les ONG qui les emploient.

Recommandations

La communauté internationale doit continuer à réagir aux évolutions sociopolitiques de la région en soutenant les acteurs humanitaires non extrémistes qui oeuvrent à un redressement complet, durable et équitable. Pour que cela soit possible, elle devra collaborer étroitement avec le gouvernement pakistanais.

3 L'aide humanitaire revue et corrigée

Secours et redressement : la leçon est apprise

Dans une large mesure, les secours d'urgence mis en œuvre après le séisme ont été couronnés de succès : l'aide est arrivée à bon port malgré d'énormes défis, il n'y a pas eu de grosses épidémies et une seconde catastrophe humanitaire a pu être évitée pendant l'hiver dernier. Plus de 300.000 personnes ont reçu des soins dans les camps officiels et un nombre bien plus important a reçu de l'aide ailleurs.

Dans plus de 200 camps et villages, Oxfam International a procuré un certain nombre de services vitaux à près d'un million de personnes, avec le soutien financier de membres de la société civile, de donateurs institutionnels et des affiliés Oxfam³. Les fonds récoltés ont permis de fournir des infrastructures d'accès à l'eau et d'assainissement à près de 580.000 hommes, femmes et enfants, des tentes pour l'hiver et des kits d'hébergement temporaire à environ 370.000 personnes, et des programmes de subsistance à près de 60.000 personnes.

Oxfam est active et lutte contre la pauvreté au Pakistan depuis 1973. Ayant établi des relations avec des organisations locales dans le cadre de ces activités, Oxfam a pu, après le séisme, bénéficier des connaissances et de l'expérience que ces organisations locales ont de la région touchée.

Cependant, un certain nombre de problèmes ont perturbé les secours de première urgence et les étapes ultérieures de redressement. Par exemple, les fonds ont tardé à arriver, ce qui a entravé les premiers secours. Un mois après le séisme, les donateurs n'avaient promis que moins d'un quart des 550 millions de dollars demandés par l'ONU (131 millions de dollars) et, qui plus est, près de la moitié de ce montant (60 millions de dollars) ne s'était pas matérialisée. Cela dit, une fois ces problèmes initiaux surmontés, la majorité des grands donateurs a fait de gros efforts pour honorer le plus possible ses engagements – bien plus que dans beaucoup d'autres crises. Cela s'explique en partie par l'importance stratégique actuelle du Pakistan au niveau mondial.

Le manque d'abris appropriés pour résister à l'hiver et de systèmes de chauffage sécurisés a provoqué beaucoup d'inquiétude durant la première moitié de l'hiver dernier. Les tentes utilisées couramment en cas de crise humanitaire se sont révélées inadéquates dans les conditions hivernales drastiques de cette région montagneuse. Cette situation a été rapidement rectifiée : des bâches en plastique et des plaques de tôle ondulée ont été utilisées pour remédier au problème. Oxfam a organisé la livraison d'un kit de matériaux et d'outils afin de permettre aux familles vivant dans les zones froides des hautes altitudes de construire des huttes en utilisant des matériaux locaux.

Un sort identique, un traitement différent

L'aide humanitaire devrait être fournie de manière impartiale et en fonction des besoins. Par ailleurs, cette aide se doit d'être acheminée jusqu'aux endroits où se trouvent les personnes dans le besoin, plutôt que d'obliger ces dernières à se charger du transport. Pourtant, après le séisme, des distinctions ont été établies entre les types de camps, ce qui a eu pour effet de créer des différences au niveau de la qualité des services et du soutien fournis aux rescapés de la catastrophe.

Les camps de 50 tentes/familles et plus furent gérés par l'UNHCR ou par le gouvernement. Pour les camps de moins de 50 tentes/familles, la situation était moins claire. Beaucoup de ces petits camps non officiels étaient de simples campements spontanés établis à proximité des villages. Certains étaient gérés par des ONG, mais beaucoup n'avaient aucune visibilité, éparpillés dans les montagnes et difficilement repérables pendant les mois qui ont suivi la catastrophe. Dans ces camps, la situation était généralement beaucoup plus grave que dans les camps officiels. Toutefois, pour diverses raisons, les rescapés ne pouvaient ou ne voulaient pas s'en aller : routes bloquées par des glissements de terrain, envie de rester à proximité du peu de biens qu'il leur restait, volonté de protéger femmes et enfants de ce qu'ils percevaient comme des risques et sources de stress supplémentaires. De nombreuses personnes impliquées dans les secours d'urgence déplorent aujourd'hui cette distinction entre camps.

Une coordination souvent efficace, mais pas assez

Il est généralement admis qu'il existe des carences en matière de capacité et de prévisibilité de l'aide humanitaire globale. Pour remédier à cela et assurer des secours plus complets lors de cette catastrophe, l'ONU a organisé une approche par « pôle d'intervention ». Pour améliorer le partage d'informations, la coordination et la responsabilisation, des groupes spécialisés ou pôles d'intervention ont été mis sur pied dans la capitale Islamabad. Chaque groupe est chargé de gérer un domaine clé : la gestion des camps, les abris, l'eau et l'assainissement, la santé ou la logistique. Ces groupes sont assortis de points de coordination régionale, les « plateformes régionales ». Après quelques difficultés initiales, les pôles chargés de l'eau et de l'assainissement, de la santé et des abris (avec des débuts difficiles) ont fini par fonctionner assez correctement et de grosses épidémies ont pu être évitées.

Par la suite, le système d'évaluation de l'ONU a permis d'identifier quelques améliorations à apporter au système. Ces améliorations ont trait à la participation des ONG, la communication entre les plateformes régionales et la capitale, la faible responsabilisation des pôles d'intervention, et des activités de défense insuffisantes dans certains domaines clés. Par moments, l'ONU a eu des difficultés à assurer certaines de ses responsabilités. Par exemple, le suivi de la protection sociale était trop faible pour faire en sorte que le retour chez elles des personnes déplacées dans les camps de la NWFP se fasse dans le respect des règles et principes internationaux.

Une planification entravée par la complexité de la situation

Quand une crise est prévisible, on doit s'y préparer et planifier la réponse à y apporter, afin d'assurer des secours fiables. Bien que le séisme d'octobre 2005 ait frappé le Pakistan sans crier gare, certains événements ultérieurs – par exemple le départ des rescapés des camps – étaient parfaitement prévisibles. Toutefois, ceux qui ont organisé les secours ont parfois eu du mal à agir efficacement et à temps pour prévenir ou diminuer l'impact de ces ondes de choc « secondaires ».

Cela est dû à un certain nombre de facteurs et à la complexité des circonstances. Par exemple, la concentration des efforts sur « la course contre l'hiver » (fournir des abris appropriés avant que l'hiver ne s'installe) était logique bien sûr, mais elle a affecté d'autres programmes. Dans la NWFP, la planification, par la communauté internationale, du retour des rescapés chez eux, qui aurait dû être concertée avec le gouvernement local, a commencé six semaines seulement avant la fin prévue des opérations. Par conséquent, il n'a pas été possible d'organiser une planification conjointe entre l'ONU et le gouvernement.

Au PAK, la situation était différente : la participation de la communauté internationale y était très recherchée. Des agences internationales telles que l'UNHCR, l'UNICEF et l'OIM (Organisation internationale pour les migrations) ont activement aidé les rescapés à rentrer chez eux. Dans la Province de la Frontière nord-ouest, le programme des retours établi par les autorités était beaucoup plus rapide. La communauté internationale n'a joué qu'un rôle limité dans les opérations, ce qui a provoqué, dans de nombreux cas, certains doutes sur le caractère sûr, digne, informé et volontaire du processus.

Défis pour les femmes

Il est généralement admis que les catastrophes ont un impact différent sur les femmes et les enfants que sur les hommes. Ainsi, afin d'assurer une aide appropriée et efficace qui réponde aux besoins réels, ces besoins doivent être évalués et analysés en fonction des spécificités liées au genre.

La perte de proches et les exigences en matière de reconstruction ont été source de stress chez les hommes et chez les femmes. Hommes et femmes ont vu leur charge de travail augmenter et leurs rôles traditionnels se modifier. Un grand nombre de personnes doivent parcourir des distances importantes et rester loin de chez eux pour décrocher les subventions et compensations financières. Cette situation est particulièrement stressante pour les femmes.

« Dans de nombreuses régions touchées par le séisme, les pratiques traditionnelles tendent à restreindre la mobilité des femmes, leur reconnaissance légale et leur accès à l'éducation. Faute de mesures permettant de s'attaquer à ce problème, les femmes ne pourront bénéficier des opérations de secours et de reconstruction que de façon limitée. »

— Yamina Mokrani, Oxfam GB advocacy officer, Islamabad

En zone rurale, les femmes ont traditionnellement une expérience limitée des institutions publiques. Aujourd'hui, c'est un véritable défi pour elles de devoir traiter avec les bureaux de l'Autorité nationale des bases de données et de l'enregistrement (NADRA), les banques et autres organismes. Elles disent se sentir humiliées et diminuées dans ces endroits. Cela est dû à l'absence d'équipement pour les femmes et à l'attitude des membres du personnel de ces institutions. Par ailleurs, les femmes sont dans des situations plus risquées à cause de l'insécurité de l'habitat, de la domination des institutions par les hommes et de leur faible degré d'alphabétisation.

Pendant la phase de secours d'urgence, de nombreuses organisations se sont efforcées de répondre de façon logique aux besoins différents des hommes et des femmes. Des stratégies gouvernementales et non gouvernementales ont été élaborées, mais souvent en se basant sur des informations insuffisantes quant aux différences entre les besoins des hommes et ceux des femmes. De plus, dans de nombreuses zones, il fut difficile d'atteindre les femmes. Par conséquent, très souvent ces plans ne reflétaient pas correctement leurs besoins.

Recommandations

- Les systèmes de planification, de suivi et d'évaluation établis par les agences impliquées doivent comporter la collecte, l'analyse et le partage d'informations différenciées sur la façon dont les hommes et les femmes peuvent bénéficier des activités de reconstruction.
- Les équipes gouvernementales d'enquête et de suivi devraient être sensibilisées aux problèmes liés au genre et aux vulnérabilités émergentes.

4 Conclusion

L'hiver dernier, on craignait que les températures glaciales de l'hiver himalayen ne provoquent autant de décès que le séisme lui-même. Cette seconde vague de décès a pu être évitée grâce à l'aide généralement efficace de la communauté internationale et des autorités pakistanaises et grâce à des conditions hivernales relativement douces.

Toutefois, l'étendue de la catastrophe fut telle, dans cette région très pauvre marquée par des conditions environnementales extrêmes, que des milliers de personnes sont toujours dans une situation vulnérable.

Il est urgent d'organiser l'aide pour que les rescapés puissent passer l'hiver au chaud et en bonne santé. En même temps, il va falloir fournir des efforts supplémentaires afin que les rescapés puissent reconstruire des maisons et des communautés plus sûres et plus résistantes qu'auparavant et afin que le programme « Reconstruisons mieux » (« Build Back Better ») du gouvernement pakistanais puisse devenir réalité.

Notes

¹ L'ERRA a créé l'Autorité nationale de reconstruction et de réhabilitation post-séisme au Cachemire sous administration pakistanaise (PAK) et l'Autorité provinciale de reconstruction et de réhabilitation post-séisme dans la Province de la Frontière nord-ouest (NWFP), ainsi que des organismes de reconstruction de district (DRU) dans les zones affectées.

² Les responsables de recettes ont tendance à exiger des frais importants en échange de certains documents essentiels. Par ailleurs, on rapporte que les propriétaires exigent parfois de leurs locataires une somme qui peut aller jusqu'à 50% de la compensation officielle avant d'accepter de signer l'accord dont le locataire a besoin pour percevoir l'argent.

³ Parmi les donateurs institutionnels, on trouve l'Agence australienne pour le développement international (AusAid), le Département britannique pour le développement international (DFID) et le Disasters Emergency Committee (lesquels ont distribué les dons de la société civile britannique à 13 agences basées au Royaume-Uni), ECHO (le Service d'Aide humanitaire de la Commission européenne), l'Agence canadienne de développement international, le Gouvernement fédéral belge, l'UNICEF, la FAO et l'UNHCR. Les affiliés Oxfam suivants ont également fourni leur contribution : Oxfam Solidarité, Oxfam Irlande, Oxfam Amérique, Oxfam Australie, Oxfam Hong Kong, Oxfam Allemagne, Oxfam Canada, Oxfam Japon et Oxfam Nouvelle Zélande.

Annexe : liste des acronymes

ERRA – Autorité de reconstruction et de réhabilitation post-séisme

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ONG – Organisation non-gouvernementale

NWFP – Province de la Frontière nord-ouest

PAK – Cachemire sous administration pakistanaise

PRC – Commissaire provincial des secours

RCC – Colonne de béton armé

UNHCR – Agence des Nations Unies pour les réfugiés

UNICEF – Fonds des Nations Unies pour l'enfance

© Oxfam International Octobre 2006

Ce rapport a été rédigé par Kate Simpson et Shaheen Chughtai. Oxfam remercie Cathy Huser, Farhana Faruqi Stocker, Anjo van Toorn et Michael Bailey pour leur assistance dans sa réalisation. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et une rétribution peut être demandée. Courriel: publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam International est une confédération de 12 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Oxfam Novib (Pays-Bas), Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux organisations listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr

<p>Oxfam America 26 West St., Boston, MA 02111-1206, USA Tél. : +1.617.482.1211 E-mail : info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tél. : +852.2520.2525 E-mail : info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tél. : +61.3.9289.9444 E-mail : enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Spain) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tél. : +34.902.330.331 E-mail : info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-en-Belgique Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruxelles, Belgique Tél. : +32.2.501.6700 E-mail : oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tél. : +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tél. : +44.28.9023.0220 E-mail : communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tél. : +1.613.237.5236 E-mail : info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1032, New Zealand Tél. : +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail : oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tél. : +49.30.428.50621 E-mail : info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib (Netherlands) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tél. : +31.70.342.1621 E-mail : info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Great Britain Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tél. : +44.(0)1865.473727 E-mail : enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tél. : +1.514.937.1614 E-mail : info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>

Secrétariat d'Oxfam International : Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tél. : +44(0)1865.339100. E-mail : information@oxfaminternational.org Web site: www.oxfam.org

Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International :

Washington: 1100 15th Street NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA
Tél. : +1.202.496.1170. E-mail : advocacy@oxfaminternational.org
Bruxelles: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgique
Tél. : +322.502.0391. E-mail : advocacy@oxfaminternational.org
Genève: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland
Tél. : +41.22.321.2371. E-mail : advocacy@oxfaminternational.org
New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA
Tél. : +1.212.687.2091. E-mail : advocacy@oxfaminternational.org

Organisations liées à Oxfam :

Les organisations suivantes sont liées à Oxfam International :

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan
Tél. : + 81.3.3834.1556. E-mail : info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp
Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India
Tél. : + 91.11.26693 763. E-mail : info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Membres observateurs d'Oxfam :

Les organisations suivantes ont actuellement un statut de membre observateur auprès d'Oxfam International et travaillent à l'obtention d'une possible affiliation complète :

Agir ici (France) 104 Rue Oberkampf, 75011 Paris, France
Tél. : + 33.1.56.98.24.40. E-mail : agirici@agirici.org Web site: www.agirici.org
Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.
Tél./Fax : + 52.55.687.3002. E-mail : correos@rostrosyvoces.org Web site: www.rostrosyvoces.orgT