

Au-delà des océans

Étude de cas détaillée des îles Andaman dans l'océan Indien

1. Résumé

Une intervention coordonnée et complète de l'église locale et de trois agences extérieures a assuré le secours efficace de 500 personnes déplacées à l'intérieur du pays et a procuré 350 abris temporaires aux îles Andaman après le tsunami de 2004.

2. Le niveau d'intervention

Cette étude de cas concerne avant tout l'église locale et l'interaction des ONG et du gouvernement local.

3. Les utilisateurs potentiels

1. Les ONG qui désirent connaître les occasions et les défis auxquels elles seraient confrontés si elles rejoignaient d'autres ONG dans une opération humanitaire commune.
2. Les églises qui n'ont aucune expérience de l'aide aux personnes en proie à un stress physique ou émotionnel, et qui désirent apprendre auprès de ceux qui ont déjà fait cette expérience.

4. Le problème abordé

Le problème central abordé par cette intervention était de mettre en question la façon traditionnelle de penser des ONG quand elles sont confrontées à une catastrophe. Instinctivement une ONG travaille seule et contrôle entièrement ses opérations sur le terrain. Une église qui relèverait d'une théologie traditionnelle évitera de s'investir concrètement dans l'aide aux personnes dans le besoin.

5. Le but de l'intervention

Le but est d'assurer un soutien efficace au secours et au relogement des familles déplacées, avec l'aide de l'église locale, en fournissant:

- une aide alimentaire d'urgence et des articles non-alimentaires, à 500 personnes à Port Blair (Andaman du Sud)
- 350 abris temporaires à Hut Bay (La Petite Andaman)

6. Le contexte

Les îles Andaman et Nicobar font partie des Territoires de l'Union indienne et se trouvent à 1.450 km à l'est du continent dans l'océan Indien. L'archipel comprend 5.500 îles ; la faible population autochtone est vulnérable. Puisque les Britanniques en avaient fait une colonie pénitentiaire, la majorité de la population descend d'immigrants de l'Inde continentale. Que ces îles soient éloignées et le site stratégique d'une base navale indienne, explique la prudence des autorités vis-à-vis des organismes qui désirent y travailler.

Le 26 décembre 2004 à 09 h 30 IST une vague énorme a atteint ces îles. Le bilan fut de 3.500 morts et d'environ 40.000 portés disparus, soit la moitié de l'estimation des pertes totales enregistrées par le gouvernement indien qui inclut les victimes du continent indien. Les dommages infligés aux infrastructures se sont étendus jusqu'à 500 m à l'intérieur de la côte. A cause de l'éloignement des îles il a été impossible de mesurer l'impact du tsunami immédiatement après.

7. L'histoire et le processus

Le DCC (Comité de coordination en cas de catastrophe) a été créé en 2002 quand on a reconnu la nécessité de tirer profit des expériences de l'intervention après le séisme de Gujarat en janvier 2001. Le comité a été organisé par trois ONG chrétiennes : l'EFICOR (Comité humanitaire de l'Alliance évangélique de l'Inde), le Disciple Centre (DC) et l'Emmanuel Hospital Association (EHA), toutes basées à Delhi dans le nord de l'Inde. L'EFICOR et le DC travaillent à des opérations humanitaires partout en Inde depuis plus de 30 ans. L'EHA, dont la principale activité est de diriger des hôpitaux et des projets de santé communautaire, a aussi, au cours des années, accumulé de l'expérience dans ses interventions en cas de catastrophe. Avant le tsunami, le DCC ne faisait rien de plus que des évaluations conjointes des séquelles d'une catastrophe. Par son intervention lors du tsunami des îles Andaman, le DCC a secouru 4.000 familles déplacées.

Etudes de cas détaillées

Une des organisations avec laquelle le DCC a travaillé était La Mission pentecôtiste (MP), un réseau d'églises dont les fidèles sont présents dans le monde entier. Une assemblée située à Port Blair compte près de 400 membres. Leur pasteur est sous l'autorité du pasteur principal basé à Chennai sur le continent. La théologie de la MP est traditionnelle et elle se méfie des influences extérieures. Les fidèles sont encouragés à vivre séparés du « monde ». Ce qui rend leur engagement avec le DCC plutôt significatif.

8. Les étapes de la mise en oeuvre

Le pré-tsunami

Les ONG: Les trois ONG qui composent le DCC s'étaient toutes déjà engagées lors du séisme de Gujarat. Ce qu'elles y ont appris a incité les trois directeurs généraux à envisager comment ils pourraient conjuguer leurs actions lors de catastrophes à venir. Leur but était d'être plus efficaces et d'éviter de faire doublon, ce à quoi leurs bailleurs de fonds les encourageaient aussi. Dans ce but ils ont tenu des rencontres à Delhi et ont établi une procédure d'action. A ce stade cependant, l'idée de travailler ensemble sous un commandement unique n'a pas été sérieusement envisagée.

Le post-tsunami

a. Les secours

Les ONG: Quand le tsunami a frappé, une rencontre du DCC s'est tenue à Delhi, mais les trois organisations se sont rendues séparément dans le sud de l'Inde pour évaluer où et comment elles pourraient intervenir. Cependant, quand on a appris que les pertes dans les îles Andaman et Nicobar étaient encore plus importantes, vu l'éloignement et la nature restrictive des lieux, elles ont décidé d'aborder les autorités de ces îles ensemble en tant que DCC. Le 29 décembre une équipe de six personnes (deux personnes de chaque organisation: EFICOR, DC et EHA) s'est envolée pour Port Blair. Elles ont été accueillies par un ingénieur qui était le chef d'un groupe de militants formés pour protéger les droits des insulaires. Il était aussi membre de l'église de la Mission pentecôtiste. Il a présenté l'équipe au gouverneur adjoint des îles ainsi qu'à d'autres hauts fonctionnaires. Les représentants du DCC ont reçu du lieutenant gouverneur l'autorisation de travailler à et aux alentours de Port Blair, mais nulle part ailleurs. Ce soir-là, une rencontre du Forum chrétien des représentants des principales églises des îles a été convoquée. Il y a été décidé que les écoles et les locaux des églises seraient ouverts aux personnes arrivant par bateau au port de Port Blair. Quelques jours plus tard une réunion d'ONG, dont des organisations telles que Oxfam et Action Aid, a été convoquée pour échanger les informations et commencer à coordonner le travail qu'elles effectuaient sur les îles.



La Mission pentecôtiste (PM)

Puisque des locaux lui avaient été offerts pour tenir des campements de distribution alimentaire à Port Blair, le DCC est parti à la recherche de bénévoles et de matériel. Un membre du DCC a rencontré le pasteur assistant de la MP qui, malgré les doutes du pasteur principal, a fait tout son possible pour fournir des ustensiles de cuisine et autre matériel appartenant à l'église, pour nourrir plus de 500 personnes au campement de l'école de Middle Point. Mais il fallait trouver aussi des bénévoles pour faire les courses et préparer des repas que les personnes déplacées (PDI) venues de Hut Bay étaient susceptibles de manger. D'après le pasteur assistant il était peu probable qu'il y ait des femmes bénévoles parmi les fidèles, mais finalement six d'entre elles se sont présentées. Comme l'assemblée de la MP est repliée sur elle-même, on s'est arrangé pour que les femmes

puissent travailler à part, à l'abri des regards des PDI. Elles ont préparé leur premier petit déjeuner le 31 décembre. Les femmes se sont organisées en postes pour assurer les repas de la journée. Une fois la routine instaurée, les bénévoles ont commencé à se mêler aux femmes et aux enfants du campement et à leur parler, à partager leurs expériences. Le temps passant, jusqu'à 50 bénévoles de l'église se sont proposés pour aider à la cuisine du campement : un échantillon de jeunes et d'anciens, d'hommes et de femmes. Leur contribution a duré un mois, jusqu'au transfert du campement vers un autre lieu et la réouverture de l'école de Middle Point pour le nouveau trimestre.

b. Le relogement

Par la suite le DCC a obtenu l'autorisation de construire 350 abris temporaires sur Hut Bay, à 12 heures de bateau de Port Blair, d'où la plupart des PDI de l'école de Middle Point étaient venus. Un des entrepreneurs qui a répondu à l'appel d'offre était en lien avec le pasteur assistant. Il s'est arrangé pour qu'un certain nombre de fidèles de la MP, rémunérés ou bénévoles, viennent aider les insulaires de Hut Bay à construire des habitations temporaires.

9. La durée

Du 26 décembre 2004 à janvier 2005 : L'action humanitaire auprès des PDI au campement de l'école de Middle Point.
De février 2005 à avril 2005 : La première étape de la construction d'abris temporaires sur l'île de Hut Bay.

10. Les ressources requises pour la mise en œuvre

Budget: £ 315 000 (livres sterling)

11. Les indicateurs de suivi

Les ONG:

- Les discussions régulières, sérieuses et franches au niveau du bureau et de la direction générale des ONG, sur les implications d'une opération humanitaire commune.
- Une série claire de procédures définissant la politique de l'autorité gestionnaire générale, les pouvoirs de décision, les rôles et les responsabilités à respecter en cas d'une intervention commune.
- Le logo, l'entête de correspondance et les comptes bancaires de cette organisation indépendante.
- Des processus de traçabilité du projet pour que les divers bailleurs de fonds sachent où leurs subventions sont utilisées.
- Les acteurs en première ligne très au clair quant à leur nouvelle identité.

L'église:

- Des responsables qui sont d'accord pour permettre à leurs fidèles de se joindre à l'effort humanitaire.
- Le nombre de bénévoles et autres formes de contributions.
- Les pratiques et les routines de la vie d'église modifiées suite à l'intervention et, en particulier, si elles viennent en aide à des personnes en détresse.
- L'absence de conflit interne à l'église suite à l'engagement de ses membres dans cette nouvelle activité.

12. L'impact

- Le DCC a pris la tête des opérations les tout premiers jours, rassemblant les autres ONG : Oxfam, Action Aid, CINI, Goal, etc. Les autorités des îles l'avaient désigné comme Agence principale d'hébergement au sein du Comité de coordination des ONG.
- L'intervention a été plus importante que si les trois organisations avaient travaillé séparément.
- La MP a répondu aux besoins alimentaires et d'hébergement de 500 personnes dans le campement et a sensiblement contribué à la construction de 350 abris temporaires sur l'île de Hut
- Par son expérience de coopération avec le DCC et les PDI, TPM a élargi sa conception de ce que signifie « être une église ». Les commentaires suivants, de la part des fidèles de TPM qui ont réfléchi à leur expérience, traduisent l'impact qu'elle a eu sur leur vie:

« Nous avons l'impression qu'en servant les victimes du tsunami, nous servions Dieu. »

« C'était l'occasion pour nous d'exercer la fraternité au sein de notre peuple. »

« Nous avons appris à rendre service sans rien attendre en retour. »

« Notre action a été une véritable épître : nous pouvons montrer l'amour de Dieu par nos actes. Une épître vivante ! »

« Engagés comme nous l'étions, nous les portions dans la prière, ce que nous ne faisons pas auparavant. »

« Nous avons élargi notre aide avec ce que nous avions en mains. »

13. Les défis

Le gouvernement

- **Le contrôle.** Il fallait des permis pour sortir d'une zone restreinte. Dans la pratique nos déplacements s'en sont trouvés retardés, ce qui créait aussi une atmosphère de suspicion, les ONG étant vues comme des intruses plutôt que comme des partenaires du gouvernement qui intervenaient dans une catastrophe. Nous avons aussi des restrictions sur le genre de matériel à utiliser, le plan des bâtiments, la sélection des bénéficiaires. Les procédures officielles ont empêché le gouvernement de nous donner à temps le soutien promis
- **La communication laissait à désirer.** Les Territoires sont administrés à la fois par le gouvernement central de Delhi et les autorités de île. La communication entre les deux laissait à désirer comme aussi entre les services du gouvernement sur l'île. Les fonctionnaires étaient régulièrement mutés d'un poste à l'autre, ce qui rendait la communication encore plus difficile.

La localisation/l'infrastructure

- **Les distances.** A cause de la distance entre les îles et le continent et entre les îles elles-mêmes, les trajets des provisions étaient longs. Il fallait 12 heures pour transporter du matériel par bateau de Port Blair à Hut Bay.
- **Le transport.** Parfois l'équipement et les matériaux ne pouvaient être transportés par manque de bateaux adéquats pour porter les chargements. Les débris et l'alternance des marées ne permettaient pas l'accès aux ports.
- **Le confort.** Le logement du personnel était médiocre ; le confort de base tel que l'électricité et l'eau potable manquait sur Hut Bay.

Les délais

- Il fallait à tout prix terminer les abris temporaires avant les pluies du mois d'avril, mais les retards administratifs ralentissaient le travail. Le défi et la pression étaient considérables.

Travailler ensemble

- **L'identité.** Il a fallu du temps pour que les agents du DCC, détachés de leur organisation mère, travaillent en équipe soudée. Dans les premières étapes ils semblaient se faire concurrence. Aussi, l'une des trois organisations a commencé à soutenir d'autres organisations qui accomplissaient un travail similaire, parce qu'elle avait besoin de chercher du travail supplémentaire à l'extérieur des campements. Avec le temps, elle s'est trouvée éloignée de l'intérêt fondamental de l'action du DCC.
- **Les communications.** Comme avec le gouvernement, il a fallu du temps pour que les décisions prises à Delhi soient communiquées aux agents sur le terrain. Le personnel en première ligne a eu aussi la tentation, surtout sous la pression, de passer outre la gestion générale du projet pour chercher des décisions du côté de leurs précédents patrons à Delhi.
- **Les opérations.** La gestion de la logistique, du recrutement, et des systèmes de financement ainsi que des rapports financiers de sa propre organisation lors d'une intervention dans une catastrophe, est un défi en soi. Pour y arriver efficacement avec les autres parties prenantes en place, était un défi encore plus grand.

L'église

- **Le partenariat.** Quand, le premier jour, le DCC a rencontré les responsables des églises, il n'était pas facile de savoir avec quelle église s'associer. La CNI (l'Eglise de l'Inde du Nord) aurait été le lien logique, mais elle était déjà bien soutenue par d'autres bailleurs de fonds et ses assemblées étaient très éparpillées sur les îles de Nicobar, un secteur inaccessible au DCC. Le partenariat avec la MP a bien fonctionné à Port Blair surtout grâce à l'enthousiasme du pasteur assistant.
- **Au bénéfice des autres.** Pour la MP le principal défi a été de s'engager dans une activité qui profitait à d'autres personnes, pas à eux-mêmes, bien qu'elle soit habituée à nourrir de grands rassemblements lors de ses propres célébrations.
- **Le temps donné.** Les fidèles bénévoles ont donné beaucoup de leur temps et se sont donc trouvés éloignés de leurs routines et priorités habituelles.
- **Le soutien des responsables.** L'enthousiasme du pasteur assistant a suffi à compenser l'incertitude du pasteur ; une situation qui devait être gérée avec délicatesse.

14. Les questions critiques et les leçons apprises

- **L'accès.** D'abord et le plus important : si les trois agences ne s'étaient pas associées pour faire une entrée conjuguée aux îles Andaman, l'une ou l'autre n'aurait probablement pas obtenu l'autorisation d'intervenir. Les autorités ont préféré une seule agence importante qui offrait un éventail d'expertises, à trois plus petites
- **Moins de difficultés.** Le DCC a rencontré beaucoup de complications et de frustrations, telles que les rouages du gouvernement, les distances à parcourir, le transport et l'installation du personnel. Tout cela aurait été multiplié par trois si elles ne s'étaient pas associées en une seule opération.
- **La préparation.** Il serait utile que la direction du DCC se réunisse souvent pour établir les protocoles qui traiteraient tout un éventail d'options en vue d'une coopération à venir. C'est-à-dire traiter de nombreux scénarios depuis l'échange des informations, tout en travaillant indépendamment, jusqu'à assurer une intervention centralisée comme dans les îles Andaman.
- **La direction hiérarchique.** Fatalement, la réaction normale des agents sous pression est de chercher des directives et des décisions auprès de ceux qu'ils consulteraient lors d'opérations normales. Les responsables opérationnels de leur organisation devraient décourager ce genre de chose. Ils devraient renvoyer leur personnel à leurs nouvelles structures de direction.
- **Les bailleurs de fonds.** Il est plus facile pour des bailleurs de fonds de financer une seule opération que trois. Le suivi du financement en est facilité. Les frais d'établissement ou les frais fixes sont sensiblement réduits jusqu'à un tiers.
- **L'église.** En tant qu'organisation locale, l'église a les ressources et les capacités significatives pour participer à une intervention efficace lors d'une catastrophe et elle peut être immédiatement et pratiquement mise à contribution :
 - **Les locaux et l'équipement.** Les locaux peuvent rapidement accueillir les personnes traumatisées. Les enceintes où ils se situent offrent aussi une protection supplémentaire. L'équipement et les ustensiles qui servent à nourrir de nombreuses personnes lors de mariages et de célébrations, peuvent être utilisés pour les familles déplacées.
 - **Les bénévoles** de l'église savent où obtenir des produits alimentaires en grandes quantités et d'autres articles, à des prix compétitifs. Ils sont capables de préparer des plats locaux que les gens acceptent de manger et de surveiller la distribution à l'intérieur du campement.
 - **Les structures d'autorité,** parties prenantes de la vie de l'église, peuvent mobiliser des personnes qui répondront rapidement en temps de crise. Cette réponse correspond au désir instinctif des fidèles d'aider les personnes en difficulté ; c'est une mise en pratique du commandement chrétien d'« aimer son prochain ».

Etudes de cas détaillées

- **Les relations** que les fidèles ont établies au sein de la communauté peuvent présenter les étrangers comme le DCC aux personnes administratives, politiques et commerciales qui ont l'autorité et les ressources pour aider l'effort humanitaire.
- **Le savoir local et la langue** sont d'importants atouts utiles en périodes critiques dans un environnement social complexe et stressant.

15. Les applications potentielles

L'approche esquissée dans cette étude de cas peut au mieux à nouveau être appliquée dans les contextes suivants :

Les ONG

- Les agences humanitaires adoptent une philosophie opérationnelle similaire.
- Les directeurs généraux des ONG se connaissent et se font confiance.
- Les ONG ont déjà fait l'expérience de coordonner leur travail.

L'église

- Parmi les responsables d'église se trouve un « champion » qui préconise l'engagement dans ce genre de travail.
- Les tâches demandées à l'église correspondent à ses compétences et à ses conceptions.

16. Les sources de l'information

11. Le rapport définitif du Comité de coordination en cas de catastrophe (DCC) sur le Programme de secours et de relogement après la catastrophe du tsunami aux îles Andaman et Nicobar, de janvier à juin 2005 (Tsunami Disaster Relief and Rehabilitation Programme, Andaman and Nicobar Islands)

2. Le Comité de coordination en cas catastrophe (DCC)

- Alex Joseph : ancien directeur du programme DCC
- John Finch : ancien directeur du projet DCC

3. La Mission pentecôtiste (MP)

- Pasteur Luke, Pasteur assistant, la MP, Port Blair, Iles Andaman

4. Tearfund

- Rachel Stevens, Responsable des projets, Équipe d'intervention du tsunami, Tearfund.
- Prince David, Conseiller régional, Inde, Tearfund

Auteur : Andrew Bulmer, 2007

Tearfund est une organisation chrétienne de développement et de secours, visant à établir un réseau mondial d'églises locales pour contribuer à l'éradication de la pauvreté