



Conférence thématique :

Prévention et gestion territoriales des crises : Le système humanitaire s'engage avec les acteurs locaux : l'enjeu de la coordination locale et de la localisation de l'aide

Mardi 10 octobre 2017, de 16h15 à 17h45

Président de séance :

Bertrand Gallet, Conseiller technique de la directrice générale de Cités Unies France

Intervenants :

- **Randa Hassan**, OCHA
- **Yahya Bou Karroum**, Maire de Mazraat Al Chouf et Président de la Fédération des municipalités du Chouf Soueijani
- **Filiep Decorte**, UN-HABITAT
- **Mohamed Hilmi**, InterAction
- **Jean Samson Limongy**, Maire de Petit-Goâve (CMRP)
- **Gaia VanDerEsch**, IMPACT Initiatives

Bertrand Gallet, Conseiller technique de la directrice générale de CUF :

Je vous remercie de venir nombreux pour discuter ensemble du sujet difficile et complexe de la gestion territoriale des crises. Pendant longtemps, nous avons pris l'habitude de partir de notre expérience lors des crises humanitaires. Ce fut le cas lorsque nous sommes intervenus avec des fonds de solidarité financés par les collectivités territoriales en Haïti, aux Philippines, au Népal, au Nicaragua, etc. Nous avons affirmé une doctrine, mais nous nous sommes rendus compte qu'il y avait une inadéquation forte entre le monde de l'humanitaire et le monde des collectivités locales. Les maires sont sur place avant, pendant et après les catastrophes. Après les interventions humanitaires, ils se trouvent démunis car ils doivent assurer l'après, mais les fonds ne leur sont par parvenus directement. Le phénomène des clusters a aggravé cette situation en spécialisant l'aide encore plus. Les clusters ont un côté opérationnel nécessaire et

efficace, mais ils ont créé une distance avec la gouvernance locale. Nous connaissons les débats qui sont ceux de la corruption, de l'incompétence des collectivités territoriales. Nous ne prétendons pas que la gouvernance locale ait réponse à tout, mais elle doit être associée bien plus fortement au processus de prévention et de gestion des crises.

Il y a deux manières d'aborder le problème. La première, c'est l'approche multilatérale des grands débats paradigmatiques qu'on observe lors des réunions des Nations Unies, comme à Sendai, Istanbul ou encore Bogota. Ces débats sont utiles, mais il ne faut pas oublier une autre façon d'aborder le problème – s'adresser directement aux maires des villes qui ont connu une catastrophe. Ces derniers sont loin des grands paradigmes. Je ne souhaite pas opposer l'un à l'autre, mais nous partons de cette réalité pour voir comment changer la donne.

Nous avons autour de la table :

- **Yahya Bou Karroum**, Maire de Mazraat Al Chouf et Président de la Fédération des municipalités du Chouf Soueijani. Cela fait plusieurs années qu'il est confronté au problème de l'accueil des réfugiés syriens.
- **Jean Samson Limongy**, Maire de Petit-Goâve (CMRP) en Haïti. L'île d'Haïti est confrontée aux tremblements de terre, aux typhons. Nous allons voir comment il arrive à coordonner l'aide lors des catastrophes.
- **Randa Hassan**, d'OCHA, qui est l'agence des Nations Unies pour l'humanitaire s'occupant du travail de mapping, de connaissance des difficultés et des besoins. Nous avons beaucoup travaillé avec eux sur la Palestine.
- **Mohamed Hilmi**, d'InterAction qui coordonne les ONG américaines.
- **Gaia VanDerEsch**, d'IMPACT Initiatives, filiale d'ACTED.
- **Filiep Decorte**, UN-HABITAT, un des organisateurs du Sommet Habitat III en Equateur, qui a une vision globale et qui fera la synthèse de ce débat.

Avant de vous laisser la parole, je souhaite vous rappeler des aboutissements du sommet humanitaire d'Istanbul en 2016. Ce dernier a affirmé un vœu : qu'une partie de l'aide aille en direction des acteurs locaux.

Compte tenu des enjeux financiers qui sont inhérents à ce débat, ce dernier n'est pas encore prêt de toucher à sa fin, et la question n'en reste pas moins au centre de la discussion actuellement.

Cités Unies France assure le secrétariat de la Taskforce Gestion territoriale des crises de CGLU ; nous allons discuter du rôle des collectivités territoriales dans le débat mondial. Concernant le problème de la corruption des pays du sud, nous considérons, à Cités Unies France, que la coopération décentralisée apporte une garantie en terme de transparence, de rigueur. Tous les jours, les collectivités territoriales françaises sont confrontées à ce problème et on peut constater qu'il existe un réel contrôle effectué par leurs soins.

Yahya Bou Karroum, Maire de Mazraat Al Chouf et Président de la Fédération des municipalités du Chouf Soueijani :

Le processus de gestion des catastrophes nécessite des efforts concertés entre les autorités, les institutions et les citoyens.

Les autorités locales sont en première ligne pour gérer ces catastrophes. La règle la plus importante dans la gestion des crises est d'agir en fonction d'un programme prévu en amont. Je vais vous présenter la collaboration entre les différentes villes du Chouf, en collaboration avec l'ONG « *Safe Building Alliance* ». Lors de cette collaboration nous avons prévu et adapté des réponses aux catastrophes en fonction des 6 étapes des crises :

- la préparation,
- la phase d'alerte,
- l'impact,
- la réponse en urgence,
- le rétablissement et
- la réhabilitation.

Nous essayons de sensibiliser les consciences bien en amont. Nous sommes habitués à utiliser nos ressources en cas de crises, de même pour la communication – nous nous assurons qu'il n'y a pas besoin de trop d'infrastructures pour bien communiquer les messages essentiels en urgence.

La deuxième phase est celle de l'alerte. A titre d'exemple, nous instaurons des systèmes d'alarmes dans les écoles, dans les hôpitaux, pour prévenir l'arrivée du danger imminent. Les plans d'évacuations sont ajustés en fonction des différents risques. Nous avons plusieurs thématiques préparées en amont.

Nous entraînons nos forces de l'ordre avec nos citoyens. Nous préparons les acteurs locaux, les hôpitaux -par exemple- à se mobiliser en urgence. Il y a une collaboration entre l'armée, la défense civile et la société civile, afin de faire face au mieux à l'impact et à la réponse en urgence.

La phase de réhabilitation et reconstruction est essentielle. Nous avons des équipes compétentes en ce domaine. Nous nous assurons que seulement certaines personnes puissent accéder aux endroits touchés par la catastrophe. Nous avons des docteurs spécialisés, des personnes du milieu des bâtiments qui agissent rapidement lors de la reconstruction.

Ainsi, en tant que gouvernement local, nous planifions au mieux les réponses pour être opérationnel lors des 6 phases des crises.

Bertrand Gallet :

Merci beaucoup pour cette présentation du schéma de prévention, de résilience, de réhabilitation. Beaucoup de collectivités en Europe n'ont pas encore acquis ce degré de prévention. Etes-vous, dans le Chouf, aussi impactés que dans la région de Tripoli ou de Akkar par exemple, par la présence de réfugiés syriens ?

Yahya Bou Karroum :

Le Chouf, comme toute autre région du Liban, a subi le poids et l'impact des réfugiés syriens. Il faut noter que toutes les aides qui arrivent vont directement vers les ONG. Nous demandons que ces aides soient destinées à d'autres autorités. Cette question des réfugiés pèse lourdement sur l'infrastructure de notre région. La moitié de notre population est à présent composée des réfugiés. Il y a eu un travail énorme fait par les collectivités libanaises pour accueillir tout le monde : il faut assurer un certain nombre de services : l'école, les soins, la scolarisation de tous les enfants des réfugiés. Nous essayons

au mieux de les impliquer dans la vie locale. Un des projets était de faire travailler les jeunes libanais et syriens dans la réhabilitation des forêts brûlées par exemple. Ce programme était le fruit d'un travail commun entre les municipalités de la région et les ONG.

Jean Samson Limongy, Maire de Petit-Goâve (CMRP) :

Je souhaite parler de notre situation dans les Caraïbes. Nous sommes sur la route des cyclones et traversés par plusieurs failles sismiques.

En tant que maire, lorsque l'on annonce l'arrivée de catastrophes, nous sommes toujours au premier plan. A cause de cette position, nous sommes devenus des professionnels de la préparation des crises. Haïti est bien préparé en terme de ressources humaines pour les cyclones. Nous avons la protection civile, c'est-à-dire des personnes venant de toutes les couches de la société, qui sont formées à sensibiliser. Nous travaillons beaucoup avec la Croix-Rouge et entre maires. Tous ces acteurs mis ensemble, nous avons la capacité de prévenir la population. Je suis le directeur de la Protection civile. Quand on a annoncé l'arrivée du cyclone Matthew, nous avons pu transmettre massivement son parcours grâce aux nouvelles technologies. Le travail de sensibilisation est de plus en plus efficace.

Le problème est toujours celui de l'argent. Après l'annonce d'arrivée d'un cyclone à Haïti, le gouvernement central débloque 3 ou 4 millions de US dollars, ce qui est suffisant pour l'évacuation, mais cet argent arrive toujours 4 jours après l'ouragan.

Par contre, les autorités locales sont obligées de réagir dans l'immédiat. Dans ce genre de situation, nous comptons beaucoup sur la population locale. Par exemple, nous nous appuyons beaucoup sur les commerçants qui connaissent beaucoup de monde, mais nous devons faire un prêt, car ils veulent un profit sur leur investissement. Grâce à ces commerçants, nous mettons en place des camions qui diffusent des messages dans les rues, nous avons des contrats avec les radios locales. Un autre problème majeur est celui de la réticence des populations à se déplacer malgré les instructions données. Il faut chercher de l'aide après la catastrophe pour les aider à retourner chez eux. Nous les logeons souvent dans les écoles, or cela bloque les écoles qui ne peuvent pas fonctionner de nouveau normalement. Quand finalement l'aide financière arrive, ce sont les ONG qui la récupèrent. Les collectivités territoriales sont toujours au devant de la scène lors des reproches, mais ce sont les ONG qui bénéficient des fonds, car elles ont un grand support médiatique. De plus, l'aide est le plus souvent mal distribuée.

En tant que maire, lorsque je reçois des fonds, je les distribue à la Protection civile.

Concernant la corruption à Haïti, nous avons un contrôle financier du ministère de l'Intérieur, il est donc très difficile de faire ce que l'on veut avec l'argent public. Lorsque l'on reçoit de l'argent pour les catastrophes, nous devons présenter des reçus. La plupart des maires d'Haïti sont tout nouvellement élus, nous sommes pour la plupart des professionnels, j'étais avocat avant d'être maire. Nous ne sommes pas maires pour gagner de l'argent mais pour défendre l'intérêt général. Nous sommes actuellement en train de dépenser nos propres fonds pour faire vivre les mairies.

Bertrand Gallet :

Vous avez très bien expliqué le souci du manque d'argent que connaissent les collectivités territoriales haïtiennes en période de catastrophe.

Randa Hassan, OCHA, Nations Unies :

Merci d'avoir invité le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA – « *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* ») pour réfléchir ensemble au processus de prévention et gestion des crises. Il est très important de renforcer la collaboration avec les acteurs locaux. Je voulais rappeler le rôle critique que les acteurs locaux ont en période de crise. Nous savons que les acteurs locaux sont les premiers sur la scène, ils doivent fournir une assistance immédiate mais aussi réfléchir à la phase de réhabilitation. Le rôle des maires, des agents municipaux, de la société civile, est fondamental afin d'assurer le rétablissement.

Mes collègues autour de la table ont commencé à dire que nous pouvons analyser le problème soit d'un point de vue global, soit d'un point de vue local. Beaucoup d'entre nous étions à Istanbul en 2016, au sommet qui a rassemblé un large panel d'acteurs. Je retiens deux expressions qui sont restées dans tout les esprits après cet événement : « aussi local que possible, aussi mondial que nécessaire », « renforcer mais ne pas remplacer la gouvernance locale ».

Il y a un besoin de reconnaître les aptitudes à intervenir de chaque acteur. Dans la plupart des catastrophes dans lesquelles j'ai été impliquée, j'ai remarqué que les questions les plus souvent posées étaient : qui êtes-vous, d'où venez-vous, quelle est la différence entre les ONG, combien de temps serez-vous là ? Les deux questions les plus essentielles étaient : pourquoi ne savons-nous pas sur quoi vous travaillez ? Comment pouvons-nous vous aider ?

C'est surprenant qu'aujourd'hui les questions sur le fonctionnement des ONG ne soient pas déjà éclaircies auprès de nos homologues sur le terrain. Je suis tout de même optimiste car en partant de mes expériences, j'ai remarqué qu'il y a un vrai processus de localisation de l'assistance qui se met en place. Nous avons besoin de trouver des solutions plus innovantes, besoin d'instaurer une partialité et transparence du système humanitaire.

Voici quelques exemples. OCHA est intervenu à plusieurs reprises à Haïti, et cela grâce à la collaboration avec les collectivités locales, comme ce fut le cas à Jérémie, par exemple, qui peut sembler comme une manière naturelle d'agir. Pourtant, ce n'est pas le cas si souvent. Nous essayons d'adapter notre travail sur le terrain aux autorités locales car nous pensons vraiment que c'est la bonne manière de faire, mais beaucoup dépend aussi des circonstances.

Deuxième exemple est la ville de Bangui : nous y intervenons auprès des autorités locales, auprès des arrondissements de la ville. Nous partageons avec les responsables locaux les processus de management, les informations et moyens dont nous disposons sur la manière de gérer les crises. Ces deux exemples montrent bien que des progrès ont été faits depuis le dernier sommet humanitaire.

J'aimerais ajouter quelques mots sur la gestion des crises en zone urbaine. Il faut reconnaître que le fait d'associer les acteurs locaux est primordial dans ce cadre là. Il est essentiel que nous bénéficions de l'aide des autorités locales afin d'identifier au mieux les différents acteurs sur le terrain. En janvier dernier, nous étions à Mossoul. Nous avons observé que les personnes commençaient à bénéficier de revenus et d'une certaine stabilité.

Les ressources locales doivent être le premier pas vers la reprise. Nous reconnaissons que jusqu'à maintenant, le travail entre ONG et autorités locales n'était pas suffisant.

Nous devons adapter nos approches à chaque contexte, il ne faut surtout pas appliquer une formule uniforme.

Nous sommes fermement engagés pour renforcer le lien entre ONG, autorités locales et la société civile. Dans la mesure du possible, nous voulons inclure les acteurs du développement directement dans le processus humanitaire. Je ne pense pas que nous faisons un travail parfait, mais nous évoluons. Cela peut paraître assez lent, mais c'est comme un grand bateau, on ne peut pas changer de direction rapidement, mais le mouvement est engagé.

Bertrand Gallet :

Merci Madame Hassan pour cet exposé très clair. Vous avez assisté au sommet sur la gestion des crises en milieu urbain, qui a mis en exergue l'extrême complexité de ce type d'intervention. La gestion de crise mérite d'avoir un ensemblier, un responsable multiacteurs, ce travail appartient naturellement aux maires. Les maires sont ceux qui ont une vision d'ensemble, tant politique que technique. En période de crise, ils sont les mieux placés pour régler les problèmes.

Je vais passer la parole à Monsieur Hilmi d'InterAction qui va nous parler de la vision des ONG américaines à ce sujet.

Mohamed Hilmi, InterAction :

Je souhaite présenter brièvement InterAction. Aux Etats-Unis, nous représentons les 190 ONG liées au développement. Il est essentiel de comprendre la différence entre les termes « humanitaire » et « développement ». L'aspect humanitaire intervient lorsque la crise a lieu, l'objectif est de sauver des vies et d'atténuer les douleurs. Le développement intervient lors de la phase de reconstruction.

Même les pays les plus préparés en termes de catastrophes naturelles comme le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis, ont dû faire face à des crises (Fukushima, Katrina, etc.). Les catastrophes ne peuvent pas être empêchées, mais elles peuvent être préparées.

J'ai visité plusieurs pays après des catastrophes. Récemment, nous avons fait des études dans deux pays : l'Indonésie et l'Ouganda. Nous avons pu observer les effets de l'assistance humanitaire sur les personnes dix ans après. Il faut bien être conscient que lors d'un désastre, les premiers à répondre à la crise sont les personnes directement touchées, les populations victimes. Il est important d'être vigilant et de soutenir les individus directement afin d'assurer la phase de reconstruction.

Beaucoup de pays créent des lignes directrices afin de savoir comment agir, mais ces lignes directrices restent au niveau des capitales, elles n'atteignent jamais les municipalités. Les ressources doivent aller là où il y a le désastre. Nous ne voulons pas être comme les grands médias, faire des reportages 24h/24h et deux jours après ne plus du tout en parler. Il faut avoir une stratégie de long terme. Nous devons avoir à l'esprit la question suivante : comment va être le territoire dans dix ans ? Lorsque nous sommes intervenus au Bangladesh, il fallait que l'on fournisse des abris, de la nourriture, mais il ne fallait pas oublier que les personnes n'allaient pas rentrer chez elles dans l'immédiat. Il fallait réfléchir à comment allait être cet endroit dans 10 ans. Il est nécessaire de réfléchir rapidement aux divers équipements, comme les écoles, les voisinages, les diverses

facilités. Nous pensons toujours à l'urgence dans le cadre humanitaire, mais il faut aller au-delà. Il est important de regarder les besoins immédiats, mais aussi les besoins sur le long terme. Enfin, il faut renforcer la prévention.

Lors des dernières années, nous avons travaillé sur plusieurs projets d'assistance. J'ai particulièrement travaillé sur la reconstruction de l'immobilier lors d'interventions humanitaires. Il est très important de mener des simulations afin de voir comment les ONG peuvent travailler avec les autorités locales. Il est nécessaire de se rendre compte en amont pourquoi certaines actions ne sont pas efficaces. Il faut faire évoluer nos pratiques, et surtout, travailler en amont des catastrophes. Le fait que les ONG ne sont pas présentes avant la catastrophe dans le pays pose un problème. Il est important que l'engagement commence plus tôt.

Bertrand Gallet :

Merci beaucoup, je crois que vous avez déjà commencé à faire la synthèse. Le problème de la théorie et de l'application dans l'urgence est un serpent de mer. La question de la durée des missions humanitaires est à prendre en compte. Vous posez bien la question des habitudes et des procédures parfois trop automatiques et je vous en remercie.

Je vais passer la parole à Gaia VanDerEsch avec qui Cités Unies France travaille régulièrement.

Gaia VanDerEsch, IMPACT Initiatives :

IMPACT travaille de manière très étroite avec CUF et CGLU afin de définir comment les acteurs internationaux et les autorités locales peuvent travailler ensemble. Nous avons décidé de mener des consultations dans 7 villes et de parler aux maires et à la population locale pour voir ce que nous devons améliorer. Nous voulons nous assurer que les discussions mondiales sur l'aide humanitaire, qui sont souvent détachées de la réalité, puissent se reconnecter aux sociétés civiles.

Nous avons mené cette étude à Bangui et à Jérémie, par exemple. Ces travaux nous ont montré à quel point il était important de travailler avec les collectivités territoriales. A présent, nous nous demandons quels outils mettre en place. Les ONG et les collectivités territoriales ont besoin de se comprendre car elles travaillent de manière différente. Un changement de mentalité est nécessaire pour commencer à travailler ensemble.

Sur le terrain, les ONG n'ont aucune légitimité. Nous connaissons les mécanismes d'urgence, des données très techniques, mais nous n'avons pas de légitimité comme les autorités locales qui sont élues ou nommées. Il est possible de construire des relations de grande complémentarité. Les collectivités connaissent leurs populations, leurs besoins. Nous avons voulu établir un parallèle pour instaurer un mécanisme d'interaction.

Dans le cadre de ce projet-pilote à Bangui, nous avons pu observer les résultats du travail avec les collectivités territoriales, et maintenant nous avons une idée de ce qu'il faut ajuster. Le maire doit être celui qui coordonne les actions sur le terrain. Dans un tout premier temps, il paraît nécessaire d'augmenter la capacité d'actions des autorités locales en période de crise. Cela est particulièrement visible en termes financiers.

J'aimerais poser une question aux maires qui sont présents aujourd'hui : qu'est-ce qu'il faudrait modifier pour que notre travail en équipe soit plus efficace ? Peut-être, mettre

en palace un protocole commun expliquant le fonctionnement des ONG et permettant de diminuer le fossé qui nous sépare encore actuellement ?

Bertrand Gallet :

Merci pour cette présentation claire et la franchise dont vous avez fait part. Il y a un réel problème de compétences : dans l'urgence il faut sauver des vies et travailler avec des collectivités qui ne sont pas toujours prêtes. A Bangui, il y a eu un vrai déficit de compétences au niveau des agents territoriaux. L'humanitaire a un rythme qui est imposé par la situation, mais aussi par les bailleurs. Les bailleurs doivent réagir très vite pour se montrer efficace, ils demandent donc aux ONG d'agir très rapidement. Ce rythme prend à contre temps le rythme des collectivités territoriales qui travaillent sur le moyen et long terme.

Jean Samson Limongy, Maire de Petit-Goâve (CMRP) :

Je souhaiterais répondre rapidement à l'interpellation de Madame VanDerEsch en reprenant mon expérience lors du passage du cyclone Matthew. Le premier jour après la catastrophe, on m'a indiqué qu'un camion attendait venant d'une fondation locale. Cette dernière souhaitait distribuer de l'eau et du savon. J'ai envoyé ce camion dans un des endroits qui a été le plus durement frappé. Quelques minutes plus tard, un autre camion d'une autre fondation est arrivé avec de l'alimentaire. J'ai dû décider où l'envoyer. Toutes les demandes sont formulées auprès des mairies et les premiers éléments de soutien arrivent aussi chez nous. Mon message aux citoyens qui subissent des catastrophes est le suivant : donner nous la chance de vous aider ! Nous connaissons mieux que quiconque la carte de nos territoires, nous avons les informations pour les distributions, nous connaissons les personnes. De l'autre côté, la majorité des ONG vont toutes au même endroit.

Filiép Decorte, UN-HABITAT :

J'essayerais de faire une synthèse de ce qui a été dit aujourd'hui. Nous avons commencé ce débat, il y a trois ans, lors d'un sommet à Medellin. Nous avons entendu les maires libanais signaler leur désarroi dans la gestion des crises des réfugiés. Il nous reste encore beaucoup à faire aujourd'hui. Nous devons changer la manière dont nous faisons nos actions.

Pour cette raison nous avons commencé la « *Global alliance for urban crisis* ». L'objectif est de rassembler les acteurs locaux, les dirigeants mondiaux, les académiciens et techniciens, pour trouver les moyens pour augmenter notre efficacité. Nous voulons défaire la complexité d'une crise urbaine. La manière de programmer de coordonner nos actions lors d'une crise risque de changer, mais il faut se préparer pour ce changement.

De même, nous devons augmenter notre efficacité dans la gestion des déplacements de la population lors des crises urbaines. Tout investissement qui a pour l'objectif, par exemple, de développer un réseau d'eau ou de réorganiser le service de collecte des déchets doit être fait dans une vision de durabilité.

Bertrand Gallet :

Je remercie les maires qui ont apporté des témoignages extrêmement précieux. Je remercie les autres intervenants pour leur engagement, leur franchise, et leur manière de regarder les choses en face. Je pense aussi qu'il faut changer totalement de paradigme et rejoindre les deux cultures : celle des collectivités territoriales et celle du monde humanitaire.

Cités Unies France va continuer à porter ce dossier, l'objectif étant de donner une signification aux acteurs locaux en les définissant au mieux. Il nous faudra beaucoup de diplomatie et de patience pour arriver à un consensus sur cette question délicate. Il est nécessaire d'entendre la voix des collectivités territoriales et de la gouvernance locale dans ce débat.