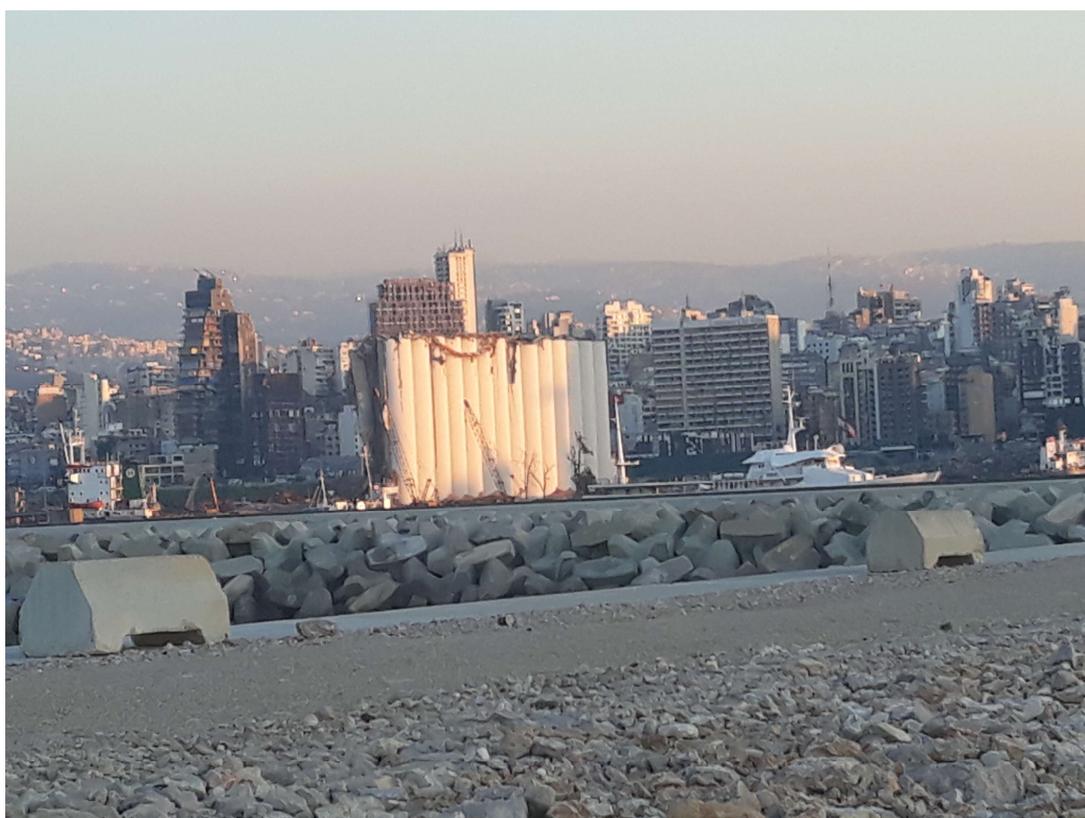


# RAPPORT D'ÉVALUATION

12 FÉVRIER 2021

## ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE LA RÉPONSE À L'EXPLOSION DANS LE PORT DE BEYROUTH DU 4 AOÛT 2020

MISSION 2  
DÉCEMBRE 2020



FRANÇOIS GRÜNEWALD

ELIE KELDANI

Cette évaluation en temps réel (ETR) a pu être réalisée grâce au fonds d'études du Réseau REPER, regroupant les ONG françaises impliquées dans la gestion des risques de catastrophes, et financée par l'Agence française de développement, la Coopération monégasque, la Fondation de France et la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Son contenu n'engage que ses auteurs et en aucune manière ces bailleurs de fonds.

## **LISTE DES ACRONYMES**

<b>ACF</b>	Action Contre la Faim
<b>ACTED</b>	Agence de Coopération Technique pour le Développement
<b>AFD</b>	Agence française de Développement
<b>AGR</b>	Activités génératrices de revenus
<b>ALIMA</b>	Alliance for International Medical Action
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge
<b>CRF</b>	Croix-Rouge française
<b>CRL</b>	Croix Rouge libanaise
<b>CRS</b>	Catholic Relief Services
<b>FCDO</b>	Foreign and Commonwealth Development Office
<b>DRC</b>	Danish Refugee Council
<b>DUE</b>	Délégation de l'Union européenne
<b>ECHO</b>	Aide humanitaire & Protection civile (Commission européenne)
<b>EERC</b>	European Emergency response centre
<b>EF</b>	Expertise France
<b>EMF</b>	Établissements de Microfinance
<b>FAL</b>	Forces armées libanaises
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FF</b>	Fonds fiduciaire
<b>FINUL</b>	Force des Nations unies pour le Liban
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>GRIMP</b>	Groupe d'Intervention en Milieu Périlleux
<b>IRC</b>	International Rescue Committee
<b>JEU</b>	Joint Environment Unit
<b>LHIF</b>	Lebanon Humanitarian International NGO Forum
<b>LRRD</b>	Linking Relief, Rehabilitation and Development
<b>MSF</b>	Médecins sans Frontières
<b>NDMA</b>	National Disaster Management Agency
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non-gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisations de la Société civile
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le Développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations unies pour l'Environnement
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>SMART</b>	Spécifique ; Mesurable ; Acceptable ; Réaliste ; Temporellement défini
<b>TDR</b>	Termes de Référence
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNICEF</b>	United Nations International Children's Emergency Fund
<b>URD</b>	Urgence Réhabilitation Développement
<b>VBG</b>	Violences Basées sur le Genre
<b>WB</b>	Banque mondiale

## Table des matières

Liste des acronymes	2
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	<b>4</b>
Objectifs de l'évaluation en temps réel post-explosion	4
la difficile transition de l'urgence vers le développement	4
Conclusions et recommandations	4
<b>RAPPORT D'ÉVALUATION</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>2. LA DÉGRADATION CONTINUE DU CONTEXTE LIBANAIS</b>	<b>5</b>
2.1. La situation politique reste très complexe et bloquée	5
2.2. la pandémie de covid-19 continue de faire des ravages	6
2.3. La situation économique s'aggrave dramatiquement	6
<b>3. LA RÉPONSE</b>	<b>8</b>
3.1. des rythmes très variés	8
3.2. La réponse de la société civile en pleine évolution	8
3.3. La réponse des ONG internationales	10
3.4. La réponse des agences de l'ONU	10
3.5. La réponse du mouvement internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	11
3.6. la réponse des autorités libanaises	12
<b>4. LES FINANCEMENTS DE LA RÉPONSE</b>	<b>13</b>
<b>5. LA COORDINATION</b>	<b>14</b>
<b>6. CONCLUSION</b>	<b>15</b>
6.1. Travailler sans et hors l'État dans un contexte post-désastre	15
6.2. La temporalité et le respect des promesses des bailleurs	15
6.3. Besoin d'une prochaine mission	15



# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL POST-EXPLOSION

Dans les jours qui ont suivi l'explosion du 4 août 2020 dans le port de Beyrouth, le Groupe URD a décidé d'initier un processus d'évaluation en temps réel de la réponse sur la base de son expérience en matière d'évaluation « proche » de l'action (visant à influencer la réponse elle-même), de ses différents travaux sur l'action humanitaire en contexte urbain et les catastrophes technologiques, ainsi que de sa connaissance du Liban. Après une première mission réalisée deux semaines après l'explosion, une deuxième mission s'est déroulée au Liban en décembre 2020.

## LA DIFFICILE TRANSITION DE L'URGENCE VERS LE DÉVELOPPEMENT

Cette deuxième mission a fait ressortir la complexité du passage de l'urgence au développement dans les contextes urbains et dans des pays à revenus intermédiaires, tels que le Liban. Elle a aussi tenté de réfléchir à ces difficultés de reconstruction dans un contexte où les crises sont multiples et loin d'être terminées, que ce soit sur le plan sanitaire pour le COVID-19 (les données sur la pandémie indiquent une poursuite de la contamination à des taux élevés et la saturation progressive des systèmes de santé), économique (les couches moyennes de la population sont en cours de paupérisation rapide) ou politique (toujours pas de formation d'un gouvernement accepté par tous). Dans ces conditions, faire du « lien urgence-développement » sur une crise spécifique s'avère une gageure.

Les différences de temporalité opérationnelle entre acteurs libanais et internationaux, entre flux de ressources via les réseaux sociaux et la diaspora d'un côté et, d'un autre, les mécanismes des bailleurs de fonds internationaux entraînent de nombreuses difficultés, mais aussi des déphasages et, au final, d'importants besoins de réadaptation des programmes.

Si la communauté internationale a tenté de donner un cadre normatif et programmatique à cette sortie de crise à entrées multiples avec la réalisation très rapide du diagnostic des dégâts et l'estimation des coûts de reconstruction (PDNA) puis, à la fin de l'année, avec le cadre de reconstruction, de relance et de réforme (3RF), la sortie de crise est encore bien lointaine pour l'instant même si, pour de nombreux individus, il ne pleut plus dans les maisons réhabilitées et que certaines petites entreprises commencent à redémarrer.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Travailler sans et hors l'État dans un contexte post désastre

Le droit international sur la gestion des catastrophes met en exergue le rôle central que doivent avoir les institutions de l'État dans la gestion des catastrophes dans la réponse initiale via les Agences nationales et locales de gestion des désastres (National Disaster Management Agencies et Local Disaster Management Agencies). Quand celles-ci sont décrédibilisées tant face aux populations que par rapport à la communauté internationale, la tâche est difficile. Elle le devient encore plus pour la reconstruction, où les enjeux normatifs et réglementaires sont centraux.

→ Il faudra trouver les moyens pour recréer du lien entre populations et acteurs de l'État

### La temporalité et le respect des promesses des bailleurs

Dans l'urgence comme dans la reconstruction, le temps est un élément clé. Les différentiels de réactivité entre acteurs, voire les respects différents des promesses et les risques d'attentes déçues, font partie des risques importants de l'année à venir.

→ Les enjeux de transparence seront cruciaux pour éviter les tensions que pourront créer retards et promesses non tenues.

### Besoin d'une prochaine mission

De fait, si cette deuxième mission était très utile pour sentir les tensions et difficultés de la période en cours, trop peu d'éléments avaient suffisamment évolué. Les budgets venaient d'être débloqués, les actions étaient tout juste en cours de démarrage. Nous prévoyons une troisième mission à la fin du printemps 2021.

# RAPPORT D'ÉVALUATION

## 1. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de la deuxième mission du processus d'évaluation en temps réel (ETR) lancé par le Groupe URD quelques jours après l'explosion du 4 août 2020 dans le port de Beyrouth. Comme la première, elle a couvert les zones touchées de Beyrouth et leurs périphéries. La continuation des mesures prises dans le cadre de la pandémie, mais aussi la proximité des fêtes de fin d'année, ont en partie réduit certaines opportunités escomptées de rencontres. Menée sur la base d'une auto-saisine, initiative indépendante, elle s'insère dans la contribution du Groupe URD aux efforts de reconstruction du Liban.

Pour en savoir plus sur la première mission, voir :

- [https://www.urd.org/wp-content/uploads/2021/02/ETR\\_Beyrouth\\_GroupeURD\\_2020\\_web.pdf](https://www.urd.org/wp-content/uploads/2021/02/ETR_Beyrouth_GroupeURD_2020_web.pdf)
- <https://www.urd.org/fr/video/video-lecons-tirees-de-levaluation-en-temps-reel-suite-a-lexplosion-dans-le-port-de-beyrouth-4-aout-2020/>

## 2. LA DÉGRADATION CONTINUE DU CONTEXTE LIBANAIS

### **2.1. LA SITUATION POLITIQUE RESTE TRÈS COMPLEXE ET BLOQUÉE**

Malgré les efforts engagés par la communauté internationale, notamment la France, le règlement de la crise politique libanaise a peu progressé et les tentatives de formation d'un nouveau gouvernement ont toutes échoué. Pas plus que les nombreuses conférences tenues depuis celle du CEDRE d'avril 2016, celles organisées par la France après l'explosion du 4 août ou encore la conférence du 4 décembre 2020 sous l'égide des Nations unies, de la Banque mondiale et de l'Union européenne n'ont induit les dynamiques de changement escomptées. Au Liban, la Révolution du 17 octobre a mobilisé une partie de la jeunesse et créé des espoirs importants suivis d'une terrible désillusion quand tout est retombé avec l'arrivée du COVID-19, puis l'explosion du port. Si la période des fêtes de fin d'année a créé un certain relâchement des mesures de lutte contre la pandémie, la relance d'un confinement dur à partir du début 2021 a déclenché de nouveaux mouvements de foules à Beyrouth comme à Tripoli ou Saida, qui s'apparentent plus à des « manifestations de la faim » à ce stade » qu'à un retour à l'agitation politique. Pour autant, tout peut évoluer très vite.

Outre les facteurs de blocage internes, on pouvait noter une forte attente par rapport aux élections américaines et aux semaines précédant l'investiture du président Biden. Les choix des différentes administrations américaines, dont les positions face au Moyen Orient (Israël, Iran, Syrie, Liban, etc.) pèsent fort sur les équilibres libanais, faisaient en effet partie des inconnues. Lors de la mission, nous avons entendu d'incessantes rumeurs d'infiltration de commandos israéliens et de survol du Liban par l'aviation et les drones israéliens tandis qu'une partie de l'appareil politico-militaire du Hezbollah passait en mode « furtif ».

D'autres acteurs régionaux aux appétits connus, notamment la Turquie, tentent également d'interagir avec le Liban via la frontière du nord, ce qui avec la position de ce pays par rapport au pétrole et au gaz méditerranéens, est suivi avec attention tant par les différentes parties prenantes libanaises que par les chancelleries occidentales.

## 2.2. LA PANDÉMIE DE COVID-19 CONTINUE DE FAIRE DES RAVAGES

La pandémie a continué de frapper de plus en plus fort depuis la première mission et atteint un pic important à la mi-janvier avant de redescendre et de se stabiliser sur un plateau qui reste très élevé. Un certain relâchement a en effet pu être noté en novembre-décembre et pendant la période des fêtes de fin d'année, ce qui a accéléré le processus de circulation du virus.

### Statistiques



Les hôpitaux du pays peinent à faire face à la pandémie de COVID-19, avec une saturation des services d'urgence et de gros problèmes d'approvisionnement en oxygène pour les patients. En soins intensifs, le taux d'occupation est désormais de 91 % à travers le pays et de 97,89 % à Beyrouth, selon l'OMS au Liban.

Un confinement très rigoureux a été mis en place dès le début janvier 2021 pour plusieurs semaines, qui s'accompagne d'un couvre-feu de 24 heures et d'une fermeture des commerces qui seront uniquement autorisés à effectuer des livraisons à domicile. Des exceptions sont prévues, pour le personnel médical ou les journalistes, et des attestations de sortie pour certains déplacements. Ces règles sont appliquées de façon relativement stricte à Beyrouth, rendant l'étape actuelle de la reconstruction plus difficile.

## 2.3. LA SITUATION ÉCONOMIQUE S'AGGRAVE DRAMATIQUEMENT

Avec les crises qui s'accumulent, la situation économique devient chaque jour plus désastreuse pour les Libanais. La perte d'emploi, une partie seulement liée à l'explosion du port et le reste comme conséquence d'une forte diminution de l'activité économique du fait de la pandémie et de la situation économique mondiale, touche de plus en plus de gens, notamment les jeunes. Le plus difficile demeure toutefois l'impact du système de changes à trois niveaux et les difficultés que chacun rencontre pour retirer des devises.

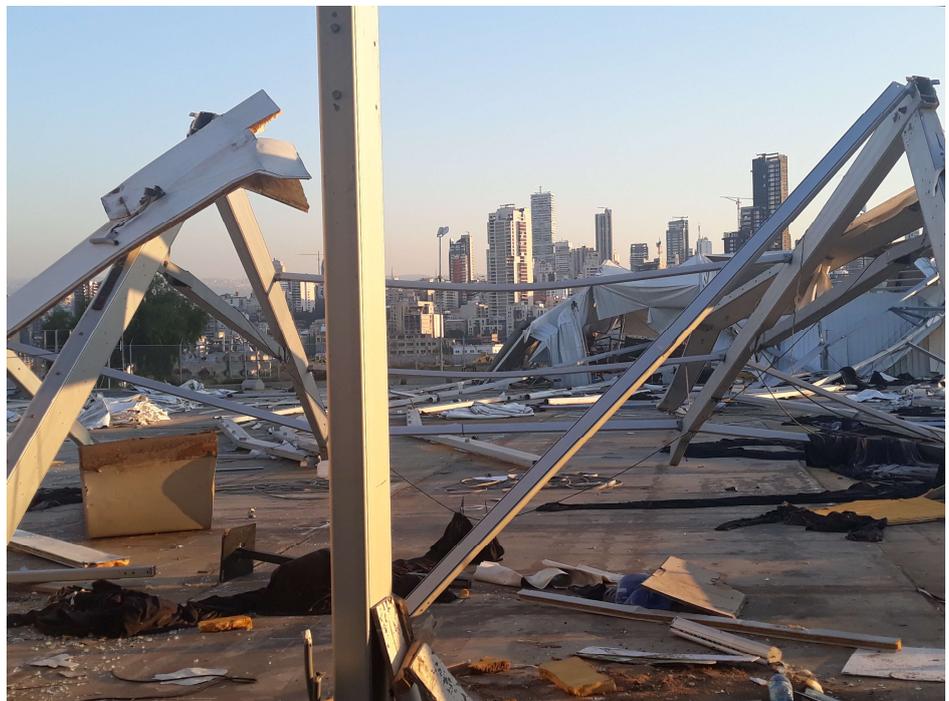
Ainsi, à l'heure actuelle, même les couches de la population dites « classes moyennes » commencent à se paupériser de façon très rapide. L'accès aux soins à un coût normal devient de plus en plus difficile et, selon certains entretiens, les gens commencent à décéder chez eux à un taux plus élevé que la normale.

Sans industrie forte ni ressource propre, le Liban s'est efforcé durant des années d'attirer les capitaux étrangers, allant jusqu'à proposer 20 % d'intérêts sur les placements en dollars, ce qui a fait du système financier libanais un mécanisme attractif, mais proche des pyramides de Ponzi qui ont régulièrement conduit à des effondrements économiques, comme lors de la crise de 2008.

Or, cette politique monétaire inconséquente - qui a contribué à la richesse du Liban - demandait un environnement géopolitique stable et la multiplication des crises sous-régionales, avec l'Irak, la Syrie et les tensions avec Israël, a brisé cette stabilité. Les réserves de la Banque du Liban en dollars, devise sur laquelle la livre libanaise est indexée, sont progressivement arrivées à leur plus bas niveau historique. Face à cette situation et pour éviter l'accélération d'un processus type « Pyramide de Ponzi », les banques ont limité les retraits et les transferts en dollars et en euros depuis novembre 2020. Cette perte de confiance dans la livre libanaise a induit une véritable « dégringolade » du taux de change passant au marché noir du taux de 1 500 livres libanaises pour 1 US\$, qui est resté le taux officiel, à 5000 puis 8000, voire 8 500 et oscillant ensuite à des niveaux toujours très hauts. Un taux intermédiaire a alors été établi pour certaines transactions, le taux dit du « dollar libanais ». Le retrait en livres libanaises à partir de comptes en « dollars libanais », initialement fixé à 3 000 livres pour un dollar, est passé à 3 850. Ce nouveau plafond, qui permet aux déposants de convertir leurs dollars à un taux plus proche de celui du marché sous certaines conditions, permet aux petits déposants de tirer de l'argent. Mais ceci ne s'applique qu'aux personnes dont le total cumulé de l'ensemble des comptes dans une même banque ne dépasse pas 5 millions de livres et/ou 3 000 dollars au taux officiel, ou qui possèdent des comptes alimentés en « argent frais », c'est-à-dire de devises déposées sur des comptes spéciaux et sur lesquels aucune restriction n'est supposée s'appliquer. Aucune limite n'a été fixée concernant les sommes qui peuvent être apportées en espèces, même si l'obligation de déclarer aux douanes toute somme supérieure ou égale à 15 000 dollars (ou son équivalent dans d'autres devises) transportée en numéraire (espèces, chèques, titres, etc.) lors du passage des frontières libanaises avait été consacrée dans une loi (n° 420) édictée en 2005, texte destiné à faciliter la conformité des régulations par rapport à la réglementation internationale en matière de transparence fiscale, de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Ceci ne concerne toutefois que les riches libanais qui voyagent et les étrangers qui, de fait, voient leur niveau de vie significativement augmenté par ces jeux de change.

La pandémie de COVID-19, qui a ébranlé l'économie mondiale, a encore aggravé la situation au Liban, pays par essence lié à l'économie globale. La dette publique y est devenue insoutenable, contraignant le Liban à se déclarer en cessation de paiement en mars 2020. Avec cette crise financière et celle, plus sociale, liée à la pandémie, de nombreuses entreprises ont dû fermer, pour les unes temporairement, espère-t-on, pour d'autres, hélas, définitivement.

Enfin, une partie de la zone touchée par l'explosion était économiquement très dynamique avec de nombreux magasins, bars et restaurants qui sont restés fermés pendant plusieurs mois, à cause des ravages sur les infrastructures. Lors de cette deuxième mission, on a cependant pu constater une certaine reprise des activités.



## 3. LA RÉPONSE

### 3.1. DES RYTHMES TRÈS VARIÉS

Une des caractéristiques de cette réponse est la diversité de ses rythmes, diversité liée à la multiplicité des catégories d'acteurs impliqués, à leur agilité, à leurs capacités à mobiliser moyens humains et financiers pour répondre ainsi qu'à la complexité du secteur et à la relative inadaptation des mécanismes internationaux de réponse aux désastres dans les contextes urbains des pays à économie intermédiaire.

Ceci se caractérise par quatre éléments :

- Société civile et secteur privé ont très rapides pour mettre en place les actions d'urgence, de petite réhabilitation et de dotation de moyens de vie de base. Beaucoup de besoins de réhabilitation ont trouvé leur réponse dans l'entraide, l'appui des ONG libanaises, mais aussi la responsabilité de certains propriétaires face à leurs locataires.
- Hormis l'armée libanaise qui a distribué du pain dans les zones touchées et dans d'autres moins affectées mais aussi apporté des soutiens financiers pour des reconstructions légères, les acteurs de l'État libanais ont été assez absents sur la durée.
- Les acteurs internationaux n'ont pas nécessairement brillé dans la phase d'urgence, notamment parce qu'une grande partie de l'aide d'urgence s'est avérée inadaptée. On pourra citer les PlumpyNut (aliment nutritionnel demandant des systèmes et protocoles dédiés) donnés en dehors de tout protocole à des structures n'ayant pas la capacité de l'utiliser, ce qui a entraîné une forte réaction des ONG spécialisées en nutrition. On notera également les livraisons de farine par plusieurs acteurs (dont le PAM et l'aide humanitaire française), apport en nature inadapté qui semble surtout répondre à des questions de visibilité et semble venir d'un autre temps de l'aide humanitaire.
- Très vite s'est posée la question de ce qu'allait être la réponse du système assurantiel, en partie paralysé par l'absence de résultat de l'enquête sur les causes de l'explosion. En effet, la plupart des assurances ne prendraient pas en charge les dégâts si la preuve était faite que l'explosion était le résultat d'actes de guerre.

### 3.2. LA RÉPONSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN PLEINE ÉVOLUTION

Comme décrit dans le rapport de la première mission, la population de Beyrouth et des environs s'est précipitée sur les lieux de l'explosion pour secourir, déblayer et reconforter. Un mouvement émanant largement des activistes



de la Révolution du 17 octobre, mais aussi des mouvements de jeunes des groupes confessionnels, qui a beaucoup évolué depuis les premières semaines de grande excitation et générosité, devenue un peu brouillonne au fil des mois qui ont suivi. Tandis qu'une partie de ces personnes mobilisées par l'immédiat post-explosion est progressivement retournée dans ses foyers, happée par la difficile survie au quotidien « COVID 19 + crise économique », une petite partie de cette jeunesse a commencé à se structurer vers une forme associative potentiellement plus durable.

Des dynamiques - comme celle de la Nation Station, organisation créée par des agriculteurs biologiques ayant des points de vente dans la zone touchée et qui a continué à mobiliser la jeunesse dans une station d'essence abandonnée, ou toute la mouvance qui s'est créée autour de Base Camp (Ma maison est ta maison, etc.) - ont commencé à se donner des modes de fonctionnement plus structurés qui préfigurent peut-être de nouvelles formes de solidarité au sein de la société libanaise.

À côté de ces forces émergentes, les grandes ONG libanaises comme AMEL, Offrejoie, arcenciel, mais aussi la Croix-Rouge libanaise, ont continué un travail souvent remarquable, très spécifique et assez technique : reconstruction de l'habitat, renforcement des structures de santé publique au niveau des échelons du bas de la pyramide de santé, appui au petit entrepreneuriat, travail sur la gestion des déchets, notamment du verre, etc.



### 3.3. LA RÉPONSE DES ONG INTERNATIONALES

Encore en train de réaliser leurs évaluations de besoins et de préparer leurs demandes de financement lors de la précédente mission ETR (deuxième quinzaine d'août 2020), les ONG internationales ont commencé à mettre en place leurs activités à partir de mi-septembre (certaines sur fonds propres, d'autres quand elles ont pu avoir des promesses de financement avec des autorisations de dépenses anticipées), et de façon plus accélérée à partir d'octobre-novembre quand les fonds ont été réellement disponibles.

Pour beaucoup s'est alors posée la question de la raréfaction du nombre de bénéficiaires face au décalage entre la première analyse des besoins ayant permis à la rédaction du document de projet et le démarrage des actions : le dynamisme des individus, des réseaux familiaux et communautaires, mais aussi de la société civile avait déjà souvent comblé une bonne partie des besoins. Plusieurs ONG internationales se sont ainsi retrouvées avec des sommes importantes pour la reconstruction de l'habitat et, finalement, peu de public cible. On notera ainsi que les nouveaux formulaires d'enquête mis en place par le Cluster Abris contiennent une question que l'on peut synthétiser par « Avez-vous du mal à trouver des bénéficiaires ? ». De fait, dans ce secteur particulier où les acteurs libanais ont été beaucoup plus rapides que leurs homologues internationaux, certaines agences commencent à allouer une partie de leurs fonds ciblés « shelter post blast » à des problèmes de logement délabrés habités par des populations pauvres mais non affectés par l'explosion du 4 août... Ceci pose de fait des questions de redevabilité quant à l'utilisation des fonds « post blast » et demande un travail bien plus sérieux avec les services d'urbanisme et d'aide sociale de la municipalité de Beyrouth.

### 3.4. LA RÉPONSE DES AGENCES DE L'ONU

Malgré les efforts faits par la Coordinatrice humanitaire et le bureau d'OCHA, les agences de l'ONU ont eu du mal à trouver leurs marques, prises entre les difficultés à sortir du prisme principal « gestion des réfugiés », porté par le mécanisme de coordination globale sur les questions syriennes, et l'envie de « surfer sur la vague de l'explosion » et des opportunités de financements additionnels qu'elles y voyaient.

On notera également l'important travail de deux petites agences rarement visibles dans les contextes de crise : l'UNESCO et UN Habitat :



- Très vite, l'UNESCO a développé une note sur les enjeux de préservation du patrimoine historique que représentent certains quartiers touchés du bas Achrafieh et de Gemmayzeh, comme partie intégrale de la réponse à la reconstruction urbaine post-explosion.
- De son côté, UN Habitat - dont on a vu l'importance dans des contextes de crise comme Haïti - a tenté de mettre en place une réflexion stratégique pour une réponse urbaine à la crise avec trois éléments clés :
  - o La problématique du droit et de l'usage dans un contexte où coexistent des droits de propriétés, des systèmes de location multiples, des mécanismes de prêts et de squat variés, et enfin une pression de spéculation massive.
  - o Les enjeux de repenser l'urbain en période de reconstruction, avec notamment les enjeux de mixité sociale, de gestion d'un front de mer spéculatif et dévasté (pour les Libanais, c'est « tout pour éviter l'expérience désastreuse du système Solider, qui a dans le passé défiguré et gentrifié le centre-ville et une partie du vieux Beyrouth » ;
  - o Quelques enjeux techniques à réfléchir avec la dynamique et très respectée association des ingénieurs et architectes libanais.

De son côté, le PNUD anime plusieurs dynamiques clés liées à la gestion de la situation « post-explosion » :

- Tout d'abord, les efforts du PNUD depuis des années pour la mise en place d'un mécanisme national de gestion des catastrophes. Ce mécanisme a été essentiel dans les premières heures de la crise post-explosion, car il a très vite permis d'activer les mécanismes à la fois nationaux (FAL, etc.) et internationaux (soutenant l'appel à l'aide envers l'UNDAC et le mécanisme européen de réponse aux catastrophes) ;
- Ensuite, le PNUD a été au cœur de la préparation de la contribution des Nations unies au processus 3RF, sous l'égide de la Représentante coordinatrice du système onusien au Liban.



### **3.5. LA RÉPONSE DU MOUVEMENT INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Une fois passée la phase d'urgence, la Croix-Rouge libanaise (CRL) est assez vite revenue à un certain nombre de ses tâches majeures d'avant l'explosion : référencement des malades du COVID-19, appui social, etc. En ce qui concerne l'appui social, elle a conservé une partie des infrastructures créées dans la zone de l'explosion pour en faire des lieux d'actions plus durables sur les questions d'aide sociale. De son côté, le CICR a poursuivi ses investissements dans le service des urgences et celui dédié à la gestion de la pandémie à l'Hôpital Universitaire Saïd Hariri, avec le soutien de l'AFD. De nombreuses sociétés nationales - notamment française, canadienne, britannique et de plusieurs pays nordiques - sont impliquées depuis longtemps avec la CRL.



### 3.6. LA RÉPONSE DES AUTORITÉS LIBANAISES

Bien que contestées de façon globale, toutes les autorités libanaises ne sont pas restées les bras croisés. Tandis que le niveau politique était confronté à ses propres problèmes et défis, certaines institutions et les services techniques de base ont souvent tenté, au mieux, de faire quelque chose.

On notera notamment :

- Les services de santé qui, à la fois confrontés aux besoins résultants de l'explosion (notamment psychosociaux) mais surtout à l'explosion du nombre de cas de malades touchés par la pandémie, ont été de façon permanente sous tension ;
- Les services municipaux et de certains ministères comme celui de l'Environnement, pour gérer au mieux l'accès des populations à un minimum de service ;
- Les Forces armées libanaises qui, sans préparation aucune, ont dû :
  - o coordonner la réponse ;
  - o assurer eux-mêmes une partie de la distribution de l'aide (distribution de pain, mais aussi d'argent pour la reconstruction) ;
  - o assurer un minimum de maintien de droit et d'ordre.

Face à une crise de confiance à tous les niveaux, on a pu rencontrer des fonctionnaires motivés, essayant encore de faire avancer les choses, mais très affectés par le manque de confiance de la part des populations et le rejet de la communauté internationale.



## 4. LES FINANCEMENTS DE LA RÉPONSE

La phase d'urgence avait vu la promesse de sommes assez importantes. Ainsi, la seule Commission européenne a ajouté 30 millions d'euros aux 33 millions alloués juste après l'explosion pour financer l'aide d'urgence au Liban.

L'aide humanitaire d'urgence de la France au Liban a consisté en une aide matérielle importante (nature, personnel) et une aide financière de 18,4 M € dont 2,5 M € spécifiquement dédiés à la réponse aux explosions. En combinant les contributions des différents guichets français, on arrive ainsi à près de 40 millions d'euros. D'autres bailleurs (européens, américains, canadiens, pays du Golfe, etc.) ont aussi fait des contributions significatives. De fait, ce n'est donc pas la disponibilité d'argent qui a été la contrainte, mais plutôt les capacités d'absorption, avec un réseau d'ONG internationales plutôt engagées avec les réfugiés syriens, des acteurs de la société civile libanaise très dynamiques mais souvent non structurés, et un État dans une situation de paralysie à la fois par ses propres problèmes politiques et par l'injonction de la communauté internationale à travailler « hors l'État ».

De façon globale, comme plus haut, les fonds permettant cette aide humanitaire sont arrivés tard par rapport à la phase d'urgence. La plupart des programmes des ONG internationales ont en effet commencé à travailler réellement à partir d'octobre, voire pour certaines, novembre. Et seules celles qui avaient des fonds propres importants, qui ont pu avoir un « top up » rapidement ou négocier une assurance de rétroactivité des dépenses, ont pu commencer à travailler sur le terrain un peu plus tôt.

Après la phase d'urgence et ses annonces, est venue celle de la reconstruction et de ses promesses. La conférence des bailleurs de fonds du 4 décembre 2020 co-sponsorisée par l'ONU, la Banque mondiale, la Commission européenne et d'une certaine façon la France a permis de dévoiler le fameux plan « de réforme, de relèvement et de reconstruction » ou « cadre 3RF ». Cette feuille de route, conçue par l'Union européenne, les Nations unies et la Banque mondiale s'est donnée pour but d'aider les populations les plus vulnérables touchées par l'explosion grâce à des subventions internationales et d'orienter les fonds de reconstruction, parallèlement à des réformes profondes. Les « besoins prioritaires » concernant la population se chiffrent à 584 millions de dollars (environ 480 millions d'euros), dont 426 millions attendus pour 2021.

Comme toujours, il s'agira de voir à la fois la réalité du passage des intentions aux déboursements (en quantité) et surtout, dans un contexte de post-crise, le rythme de ces derniers. De plus, dans un contexte comme le Liban où ingéniosité de la société civile, dynamisme des réseaux avec la Diaspora, réactivité des acteurs économiques et enjeux géopolitiques de la sous-région (que vont faire la Chine, la Turquie, l'Iran ?), il est possible que beaucoup de choses se passent en dehors des mécanismes de l'aide internationale.

On notera enfin la mobilisation de donateurs originaux, notamment :

- la Fondation de France, qui a décidé de ne cibler que les ONG libanaises, mais aussi de les accompagner dans la durée, y compris en soutenant leurs mécanismes de coordination ;
- la ROACO, (Réunion des Œuvres d'Aide aux Églises Orientales) et ses 38 membres se sont mobilisés, mettant ainsi à disposition des sommes considérables, à la demande du Saint-Siège, pour des actions sur Beyrouth sous l'égide de l'Œuvre d'Orient et de la Catholic Near East Welfare Association (CNEWA). C'est ainsi que de nombreux hôpitaux, dispensaires, écoles, centres sociaux, églises, couvents ou encore évêchés et archevêchés touchés par l'explosion ont reçu une assistance pour la reconstruction ;
- Les bailleurs de fonds des pays du Golfe : le Qatar a par exemple octroyé 9,8 millions de dollars pour la reconstruction des écoles et des universités endommagées par les explosions de Beyrouth en plus de son envoi d'un hôpital de campagne dans l'immédiat après-explosion, les Émirats arabes unis ont envoyé de l'aide médicale juste après l'explosion, mais ont ensuite coupé les lignes aériennes avec le Liban) ;
- La Turquie, qui a envoyé une aide médicale, mais se trouve dans le contexte libanais suspecte d'un jeu avec les mouvements sunnites et, surtout, d'un appétit géopolitique dans le nord du Liban et la zone de Tripoli qui sera clé dans la reconstruction de la Syrie.

## 5. LA COORDINATION

Dans ce contexte complexe et avec les conditions de travail majoritairement en distanciel, OCHA a tenté de faire de son mieux mais les difficultés ont été et restent encore considérables :

- Comment bien faire fonctionner la coordination quand tout se passe par écrans et logiciels interposés alors que tout le monde connaît l'importance des enjeux de relations humaines et des mécanismes informels dans la coordination ? De fait, malgré les efforts de tous, la qualité des échanges entre bailleurs, entre agences, entre ONG ainsi qu'entre ces différentes familles de parties prenantes du système de l'aide a été fortement réduite ;
- Comment - dans un contexte de désastre naturel où le rôle de l'État est primordial pour la coordination - faire sans ce dernier quand il est en bonne partie paralysé, contesté par une frange importante de la population et « boycotté » par la communauté internationale ? Ceci a mis l'aide internationale dans une situation difficile où les seuls acteurs vraiment en charge de la coordination étaient l'armée et, dans une moindre mesure, les municipalités (voire les niveaux infra avec les Mokhtars) et les services techniques ?
- Comment faire fonctionner la coordination dans un milieu urbain où foisonne une société civile qui ignore, voire en partie rejette, les lourds mécanismes de coordination de type « Cluster » ?
- Comment assurer la coordination humanitaire dans un contexte où le HCR a des moyens très importants et où le bureau d'OCHA manque fortement de personnel ?

Ainsi, l'analyse de la coordination d'un des secteurs clés - celui des abris - est particulièrement intéressante car il s'est retrouvé en première ligne du fait de la nature de la crise. Il a en effet réalisé de gros efforts et mis en place ses propres cartes pour assurer un minimum de coordination sur les zones et maisons à servir, sans avoir accès aux cartes détaillées des Forces armées libanaises qui, elles, demandaient de l'information aux ONG sur ce qu'elles faisaient bloc par bloc et maison par maison, mais ne renvoyaient jamais l'information consolidée. Au final, ces réunions en distanciel et ce travail systématiquement basé sur des fichiers Excel se sont avérés extrêmement frustrants pour tous les acteurs. Une difficulté aggravée par la prise de conscience de la complexité du travail en milieu urbain, où les questions de droit foncier, d'usage, de propriété et les questions de protection (éviction, hausse des loyers, voire pression spéculative sur l'habitat, etc.) sont bien plus importantes et complexes que les réponses techniques à apporter à des habitations ayant perdu portes et fenêtres qui, en revanche, sont assez faciles à faire entrer dans des bases de données.

On notera enfin une nouvelle fois l'importance des mécanismes de coordinations inter-ONG, à la fois celui du Liban Humanitarian OING Forum (LHIF), des ONG internationales et du Forum libanais des ONG libanaises. Très opérationnels, mais aussi très portés sur les enjeux de plaidoyer, ces forums ont été régulièrement consultés par les différents bailleurs, et notamment lors des grandes conférences des bailleurs, mais non sans frustration. En effet, être consulté ne signifie pas forcément être écouté, entendu et pris en compte.

## 6. CONCLUSION

### 6.1. TRAVAILLER SANS ET HORS L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE POST-DÉSASTRE

Le droit international sur la gestion des catastrophes met en exergue le rôle central que doivent avoir les institutions de l'État dans la gestion des catastrophes dans la réponse initiale via les Agences nationales et locales de gestion des désastres (National Disaster Management Agencies et Local Disaster Management Agencies). Quand celles-ci sont décrédibilisées tant face aux populations que par rapport à la communauté internationale, la tâche est difficile et elle le devient encore plus pour la reconstruction où les enjeux normatifs et régaliens sont centraux. Ainsi, la situation actuelle risque à terme de cimenter de façon difficilement réversible des lignes de fracture.

- Il sera essentiel dans le futur de travailler sur les processus de recréation de confiance entre une société libanaise elle-même éclatée et les acteurs de l'État à différents niveaux, en commençant par les services techniques. Trouver des sujets fédérateurs (lutte contre le COVID-19, services de l'eau, environnement, etc.) sera une étape essentielle pour cet exercice.

### 6.2. LA TEMPORALITÉ ET LE RESPECT DES PROMESSES DES BAILLEURS

Dans l'urgence comme dans la reconstruction, le temps est un élément clé. Les différentiels de réactivité entre acteurs, voire les respects différentiels des promesses et les risques d'attentes déçues, font partie des risques importants de l'année à venir.

- Il s'agira d'assurer une forte transparence des processus, et de pouvoir expliquer les retards et difficultés pour que tout ne se transforme pas en une rancœur profonde entre la population d'une part, les acteurs internationaux d'autre part, et enfin les acteurs de l'État pour lesquels il va falloir trouver le chemin de la relégitimation.

### 6.3. BESOIN D'UNE PROCHAINE MISSION

De fait, si cette deuxième mission était très utile pour sentir les tensions et difficultés de la période en cours, trop peu d'éléments avaient suffisamment évolué. Les budgets venaient d'être débloqués, les actions étaient tout juste en cours de mise en œuvre. Nous prévoyons donc une troisième mission à la fin du printemps 2021.

- Il faudra trouver les moyens et ancrer cette nouvelle mission dans une temporalité opérationnelle adéquate pour qu'elle soit la plus utile possible.





**URGENCE . REHABILITATION . DÉVELOPPEMENT**

La Fontaine des Marins  
26170 Plaisians – France  
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

SUIVEZ-NOUS SUR



[urd@urd.org](mailto:urd@urd.org)

[www.urd.org](http://www.urd.org)

