

# **MESSAGES CLÉS**







L'étude collective « Urgence Beyrouth » est le résultat d'un processus initié en 2021 destiné à capitaliser sur l'expérience d'un certain nombre d'acteurs impliqués dans la réponse aux besoins consécutifs à l'explosion du 4 août 2020 dans le port de Beyrouth. Ce processus répond à la fois à des besoins très opérationnels face à la gestion de la réponse aux multiples crises du Liban, mais aussi - et cette fois de façon autant théorique que pratique - aux enjeux dits de « localisation de l'aide ». Sur cette question particulière, les expériences des structures à l'origine de cette initiative sont multiples, allant d'un bailleur de fonds engagé sur cette question depuis plus de 15 ans, à des ONG nationales qui portent de facto la localisation comme une partie de leur ADN, en passant par des structures qui découvrent avec intérêt mais aussi avec beaucoup de questions cette dynamique de localisation de l'aide.

Cette explosion s'inscrit dans un contexte de crises empilées, avec une crise politique profonde ancrée dans un système confessionnel bloquant toute évolution, une crise économique et bancaire qui conduit à une paupérisation accélérée des classes moyennes et une crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19. Tout ceci s'inscrit dans un contexte régional sensible porteur de nombreux facteurs de déstabilisation et ayant conduit à une forte présence de réfugiés dans le pays.

### Une zone touchée très diversifiée



La zone touchée par l'explosion du 4 août 2020 couvre un certain nombre de quartiers, très différents en termes d'habitats, de socio-économie et de populations.

On y trouve des zones du patrimoine historique national, des grands immeubles commerciaux et des habitats populaires, voire précaires.

(source: OCHA)

Carte des zones de Beyrouth touchées par l'explosion du 4 août 2020



















#### **UNE AIDE SOUS CONTRAINTE**



L'analyse de la réponse montre une cinétique complexe, avec des temporalités spécifiques :

- Les premières 48 h : l'urgence extrême
- Les 2 premières semaines : se remettre debout
- Les 2 premiers mois : la renaissance
- Les 6 premiers mois : la relance
- La première année : le début de la stabilisation



La première réponse a été celle du secours aux victimes et du déblaiement. Cette partie-là de la réponse a largement été mise en place par des mouvements spontanés dans les premières heures, puis avec l'arrivée de plus en plus importante de volontaires venant de tout le pays, des mécanismes ont commencé à s'organiser, notamment via les réseaux sociaux. La réponse

classique d'envoi d'équipes USAR (« Urban search and rescue ») a finalement été assez limitée car très peu d'immeubles étaient écroulés.



Prise en charge des blessés dans des sites de fortune

### Déblais



Les actions en santé, l'assistance sous forme de colis alimentaires ou de kits d'hygiène, de couvertures, de matelas et de petits équipements ont formé une partie importante de l'aide des premières semaines.

### Distribution de colis



Dans le même temps, les premières activités de reconstruction démarraient, avec une grande mobilisation de volontaires de tout le pays, mais aussi des corps professionnels.

Différentes activités de reconstruction



## La coordination dans le secteur de la reconstruction de l'habitat : une illustration des difficultés

La coordination s'est faite à travers une multitude de mécanismes pas nécessairement coordonnés entre eux :

- le réseau Base Camp qui s'est créé très rapidement et était basé directement dans la zone touchée à Gemmayzeh ;
- le cluster Shelter ;
- l'armée libanaise et ses tentatives de cartographie ;
- la Direction Générale des Antiquités ;
- les réseaux animés par Live Love Beirut ;
- les travaux de l'Urban Lab de l'Université américaine de Bevrouth :
- les travaux de BBH Beirut Build Heritage Rescue 2020, montée pour protéger le patrimoine libanais.

Une autre façon d'examiner cette coordination est de l'observer de façon fonctionnelle dans le temps :

- La coordination des premières mobilisations dans l'immédiate après-explosion a été largement informelle, sur le terrain ou dans les tentes « barnum » installées par les uns ou par les autres. Il s'agissait surtout de « marquages des territoires », la coordination technique et le partage d'information étant souvent inexistants. L'Ordre des ingénieurs et architectes ainsi que l'Urban Lab ont joué des rôles indispensables en créant des standards, en repérant et en cartographiant les enjeux urbains de la reconstruction et, à partir de là, en participant à la création d'un esprit de coordination ;
- La coordination des évaluations des besoins et de la mise en place des actions pour les 4-6 premiers mois après l'explosion s'est largement passée via une étrange articulation de réunions en visioconférence (le cluster Shelter) pour les acteurs internationaux, des réunions sur le terrain avec les syndicats et associations des ingénieurs et architectes pour les grosses ONG libanaises, et des mécanismes complètement informels pour les petites structures ;
- La coordination de la reconstruction « lourde », avec l'arrivée du 3RF dont les fonds commencent tout juste à être disponibles, est en cours d'allocation.

# Le financement de la réponse

Entre les modalités de financement classiques des ONG via les mécanismes institutionnels habituels (bailleurs de fonds, systèmes via OCHA, etc.), les contributions de la Diaspora, la générosité citoyenne mobilisée en direct ou via les réseaux sociaux, voire les ressources distribuées via l'armée libanaise, on a pu constater une très large diversité de modalités et de canaux de financements de l'aide post-explosion. La question des ressources s'est posée à la fois sur la réponse d'urgence et ses capacités d'une montée rapide à l'échelle, sur le risque de voir de nombreux effets d'annonce et enfin sur celui du recyclage de montants déjà engagés et re-étiquetés « fonds de réponse à l'explosion du port de Beyrouth ». Une des plus grandes difficultés pour restituer la réalité de la réponse est la multiplicité et la complexité des sources de financement :

- o Privé (provenant de la mobilisation des personnes, des dons en nature ou en argent mais aussi de fondations privées comme la Fondation de France);
- o Public (aides des gouvernements, des Nations unies, des institutions financières internationales IFI, fondation ALIPH, etc.);
- o Politique (mobilisées par les partis politiques et une partie du système confessionnel polarisé avec des agendas politiques).

Les ONG ont eu recours à des méthodes assez diverses de mobilisation des fonds privés : organisation de dîners de gala, collectes de fonds sur les sites des ONG, recours à des outils de financement participatif ou à des dons spontanés de différents types de mécènes. On notera qu'un des paramètres de l'agilité des opérations est liée à la « qualité de l'argent », c'est-à-dire à la capacité rapide d'adaptation des lignes budgétaires prédéfinies à des contextes changeant rapidement. La question de la transparence est vite devenue un sujet important. Certaines ONG locales ont mis un point d'honneur à rendre leurs comptes transparents. Dans un contexte de corruption quasi-généralisée, ces ONG ont cherché à mettre en place une vraie redevabilité destinée à éloigner les soupçons de la population et l'inquisition de la presse dans un climat de méfiance généralisée.

# Les acteurs libanais de la solidarité

Parmi les facteurs déterminants de la naissance, la vie et la mort ou la survie des ONG, on notera :

- Les envies d'individus, qui veulent s'impliquer de façon plus ou moins durable dans la solidarité Pour certains, ce fut une aventure extraordinaire de quelques jours mais ce n'était pas nécessairement destiné à durer. Pour d'autres, ce fut le début d'une aventure amenée à se pérenniser.
- L'entente au sein des groupes à l'origine des structures Dans certains cas, la compétition interne entre membres s'est avérée fatale pour l'association naissante. Pour d'autres, l'entente s'est renforcée, souvent sur la base d'une approche très « horizontale » du *leadership* ;
- L'accès aux financements Dans le contexte économique dégradé du Liban, il est évident que le mouvement

associatif peut être une source d'activités, donc de revenus, mais au-delà, il peut aussi être l'occasion de développer un projet de vie ;

Le développement d'une vision sociale - Dans ces néoformations ou créations d'associations « champignons », on voit parfois émerger des processus qui donnent naissance à de nouvelles dynamiques sociétales qui « dépassent » le cadre du drame initial.

Bien identifier ces facteurs est un enjeu important car ce genre de situation tend à se dérouler à chaque catastrophe partout dans le monde. Il sera aussi important d'analyser les risques qui viennent avec cette croissance : effet « falaise » (l'écroulement, voire la mort, des ONG quand les



financements d'urgence s'arrêtent d'un coup), risques de corruption, risques d'instrumentalisation, etc.

## Les structures ont des histoires

Les structures organisées de la société civile s'inscrivent dans des histoires de quartiers, de gens, de communautés (mouvances confessionnelles, politiques, etc.). L'histoire de la société civile libanaise est marquée par des grandes crises qui ont vu émerger, au milieu des ruines, de grandes ONG nationales, comme Amel durant la crise palestinienne des années 80.

D'autres sont nées dans l'urgence sociale, comme le Mouvement Social Libanais (MSL) qui s'est donné pour mission de faciliter l'accès des plus pauvres à l'autonomie et à la citoyenneté en impliquant les jeunes du Liban dans le développement et l'amélioration de leur société.

De nombreuses ONG libanaises sont aussi nées de la crise induite par l'arrivée massive et rapide de réfugiés syriens, à la fois par générosité face aux voisins dans la détresse, mais aussi parfois par opportunisme face aux financements massifs apportés par l'aide internationale et face aux besoins évidents d'intermédiaires locaux arabophones.

Bien évidemment, les structures néoformées à l'occasion de l'explosion ont elles aussi des histoires. La néoformation s'ancre dans des terreaux humains, sociaux, politiques, géographiques et confessionnels qui étaient de plus en pleine évolution avec la révolution d'octobre 2019, l'arrivée de la pandémie de COVID-19, la crise économique et l'accélération de la paupérisation des populations libanaises (notamment des classes moyennes), des réfugiés et des migrants. Comprendre et prendre en compte ces évolutions et comment elles ont pu formater les évolutions du tissu organique des acteurs dans la période post-explosion est essentiel. De fait, l'explosion du 4 août a fait germer des graines qui étaient généralement plantées depuis longtemps. Derrière ces histoires, on retrouve des enjeux clés d'économie politique de l'aide qu'il est crucial de comprendre quand on veut s'inscrire dans la durée comme partenaire international d'une structure. Quels outils développer pour acquérir rapidement cette compréhension ? De fait, les contextes sociaux et économiques sont très différents selon les zones touchées par l'explosion et les dynamiques d'assistance s'en ressentent.

# QUELQUES CONCLUSIONS ET RÉFLEXIONS PROSPECTIVES

De nouvelles solidarités ont émergé à la fois au sein de la société libanaise et de la Diaspora, avec le secteur privé et de la société civile mondiale. Des structures comme Offrejoie ou Jusuruma (les Cuisines de Marie à Karantina) continuent de drainer des flux de volontaires, certes moindres que durant les premiers mois, mais toujours significatifs. Plusieurs initiatives ont émergé au sein de la communauté universitaire libanaise, soit pour faire face à l'urgence (initiative du 7<sup>e</sup> Jour à l'Université Saint-Joseph), soit pour faire face aux défis de la reconstruction (UrbanLab de l'UAB). De fait, cette crise a profondément modifié la façon avec laquelle la solidarité peut émerger.

La crise résultant de l'explosion du 4 août 2020 a redynamisé des partenariats existants et en a fait naître de nombreux autres. Certains se sont arrêtés, d'autres ont changé de forme et d'objectifs. Seront-ils réactivables pour répondre à d'éventuels nouveaux besoins d'urgence ? S'il est toujours difficile de s'avancer sur des prédictions, il est clair que sans réflexion stratégique sur les enjeux de préparation, de développement de plans de contingence, voire de sécurisation de réserves rapidement mobilisables, la réponse à la prochaine crise ressemblera à celle qui a suivi l'explosion. Préparer la réponse et être prêt à relancer des actions de terrain sur la base de partenariats mis en place après l'explosion sont sans aucun doute des enjeux du futur.



De façon générale, la tendance actuelle au Liban est de faire peser un poids toujours plus grand sur la société civile. On se rappelle notamment qu'en novembre 2020, certains bailleurs de fonds ont fait des déclarations fortes pour boycotter le gouvernement et renforcer le rôle des ONG locales et de la société civile dans la mise en œuvre et le pilotage/suivi. Mais ceci fait aussi prendre à cette société civile des risques majeurs, notamment sur ce que seront ses relations avec l'État libanais.

## Pour faire face : mettre en place des mécanismes dédiés à la gestion des crises

Il existe déjà différents systèmes :

- > Ceux résultant des activités de l'Unité DRM (Disaster Risk Management) du Grand Sérail, soutenue par le PNUD depuis 2012 et qui a développé de nombreux documents sur la politique nationale de gestion des risques et a réalisé un certain nombre de formations à Beyrouth et aux niveaux déconcentrés ;
- Un plan de contingence général pour le système des Nations unies ;
- > Un plan de réponse d'urgence au niveau du 3CRP (réfugiés Haut Commissariat Réfugiés).

Parmi les actions clés à mettre en place :

- Assurer que la connaissance sur les risques, notamment celle produite par la recherche et notamment le CNRS libanais soit mieux présente au sein des ONG, OSC et de façon plus large de la société libanaise ;
- Mettre à jour et diffuser largement les différents outils et plans d'urgence existant au niveau de l'État;
- Assurer qu'il existe des plans d'urgence au sein des associations libanaises, tant au niveau national que local (ce qui semble n'exister que de façon anecdotique au sein des ONG au Liban) et que ces plans sont pensés en approche multirisques, avec l'identification de différents scénarios;
- Penser à une stratégie collective de répartition de tâches et de régions, permettant une meilleure collaboration et coordination entre acteurs divers ;

- Mettre en place en inter-partenaires des processus pour sensibiliser la population aux enjeux de la gestion des crises avec des plans d'évacuation, des exercices et des simulations, etc.;
- > Mettre en place des activités de formation à travers des exercices scénarisés comme cela été fait dans différentes municipalités.

| TEMPORALITÉ  | TYPE<br>D'ACTION        | POINTS D'ACTION   |
|--------------|-------------------------|---|
| Anticipation | Connaître les<br>autres | <ul> <li>Maintenir les liens établis à l'occasion du 4 août 2020 pour réfléchir/agir face aux futurs désastres;</li> <li>Renforcer les coordinations associatives libanaises: la liste des mécanismes de coordinations existantes identifiées à ce stade est présentée en annexe 5 du rapport. Il faudra identifier les mécanismes de coordination formels et informels de coordination, voir comment les renforcer, lesquels abandonner et pourquoi;</li> <li>Repérer qui sont les acteurs et les institutions clés du côté de l'administration nationale et des niveaux décentralisées/déconcentrées, puis établir des relations avec elles sur la base de plans locaux de réponse à des crises;</li> <li>Repérer en amont les publics habituellement oubliés (personnes âgées, handicapés) et les informer des options possibles d'évacuation afin de gérer l'angoisse de quitter le domicile;</li> <li>Créer un annuaire des ONG opérationnelles sur le territoire libanais et une assemblée générale annuelle: schéma intégré de tous les acteurs (« body of coordination »).</li> </ul>   |
|              | Planifier               | <ul> <li>Consolider les réseaux actuels existants au niveau local (beaucoup d'acteurs n'y sont pas), créer des affinités, des actions concertées en amont;</li> <li>Imaginer des fonds d'urgence (bloqués) positionnés localement;</li> <li>Développer et garder à jour les plans de contingence au niveau local (municipalités), national (<i>DRM Unit</i>) et international (tant au niveau HRC qu'à celui de chaque agence), y compris de façon très pratique pour gérer les bureaux et le personnel, les besoins d'évacuation et de prise en charge médicale;</li> <li>Donner les moyens à la <i>DRM unit</i> de travailler pour assurer le renforcement des capacités de gestion de crise et de désastre pour les gouvernorats, les municipalités et la société civile libanaise mais aussi pour assurer son rôle de coordination.</li> <li>Impliquer les pouvoirs locaux (accompagner une éventuelle décentralisation administrative) pour surmonter les blocages politiques et pouvoir les renforcer en termes de gestion de crise;</li> <li>Identifier et renforcer des structures pouvant servir de structures d'accueil : o espaces libres (parkings, squares, places, terrains sportifs);</li> <li>o espaces bâtis (gymnases équipés, écoles, etc.).</li> <li>Organiser des simulations (théoriques et pratiques) des études de cas pour acquérir de la malléabilité;</li> <li>Transposer les expériences réussies (l'expérience de Live Love Beirut ou du Groupe URD avec la Municipalité de Tripoli).</li> </ul> |



www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR







