



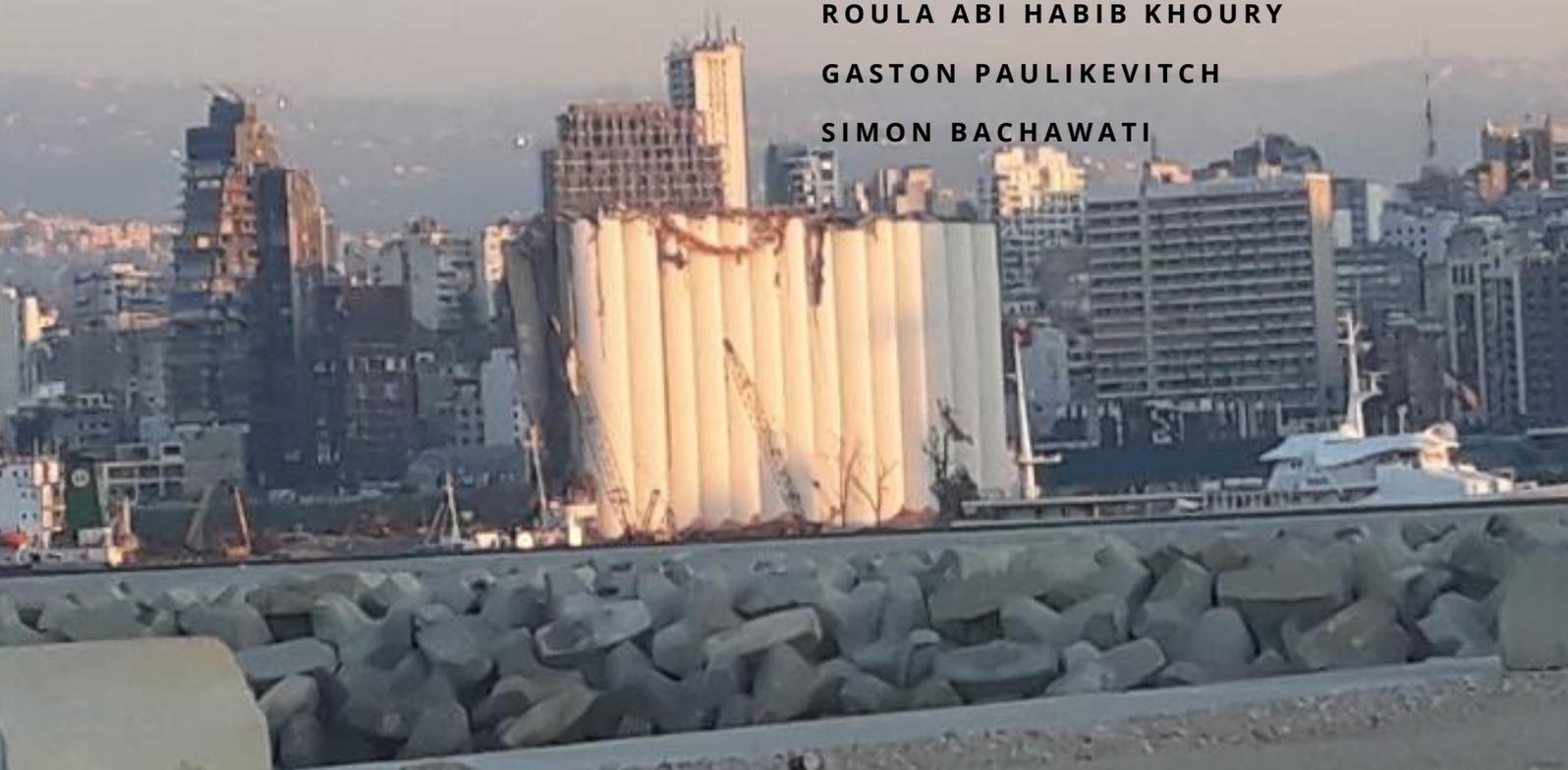
RAPPORT DE RECHERCHE



28 JUIN 2022

ÉTUDE COLLECTIVE «URGENCE BEYROUTH »

FRANÇOIS GRÜNEWALD
ROULA ABI HABIB KHOURY
GASTON PAULIKEVITCH
SIMON BACHAWATI



مؤسسة عامل الدولية
amelassociation International



PREMIERE
URGENCE
INTERNATIONALE



LHDF

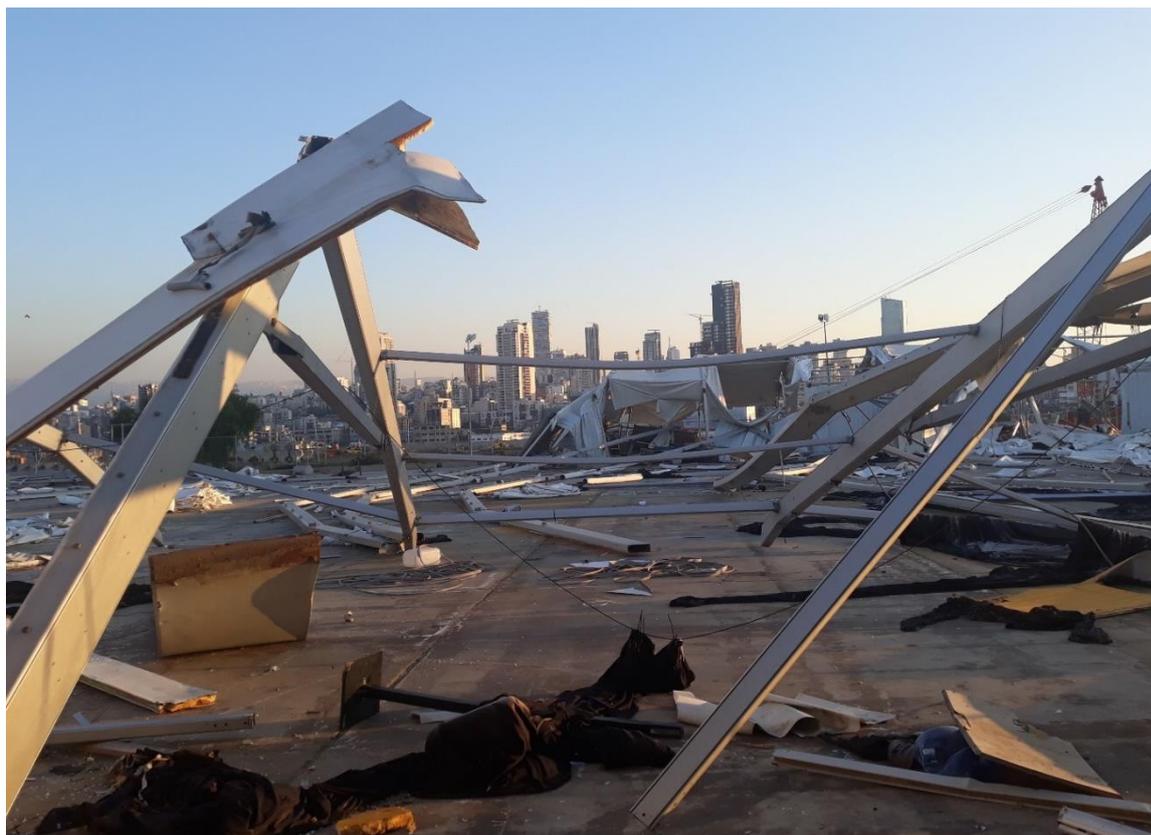
جمعية الصناديق
الاستثمارية والتأمينية
غير الحكومية في لبنان



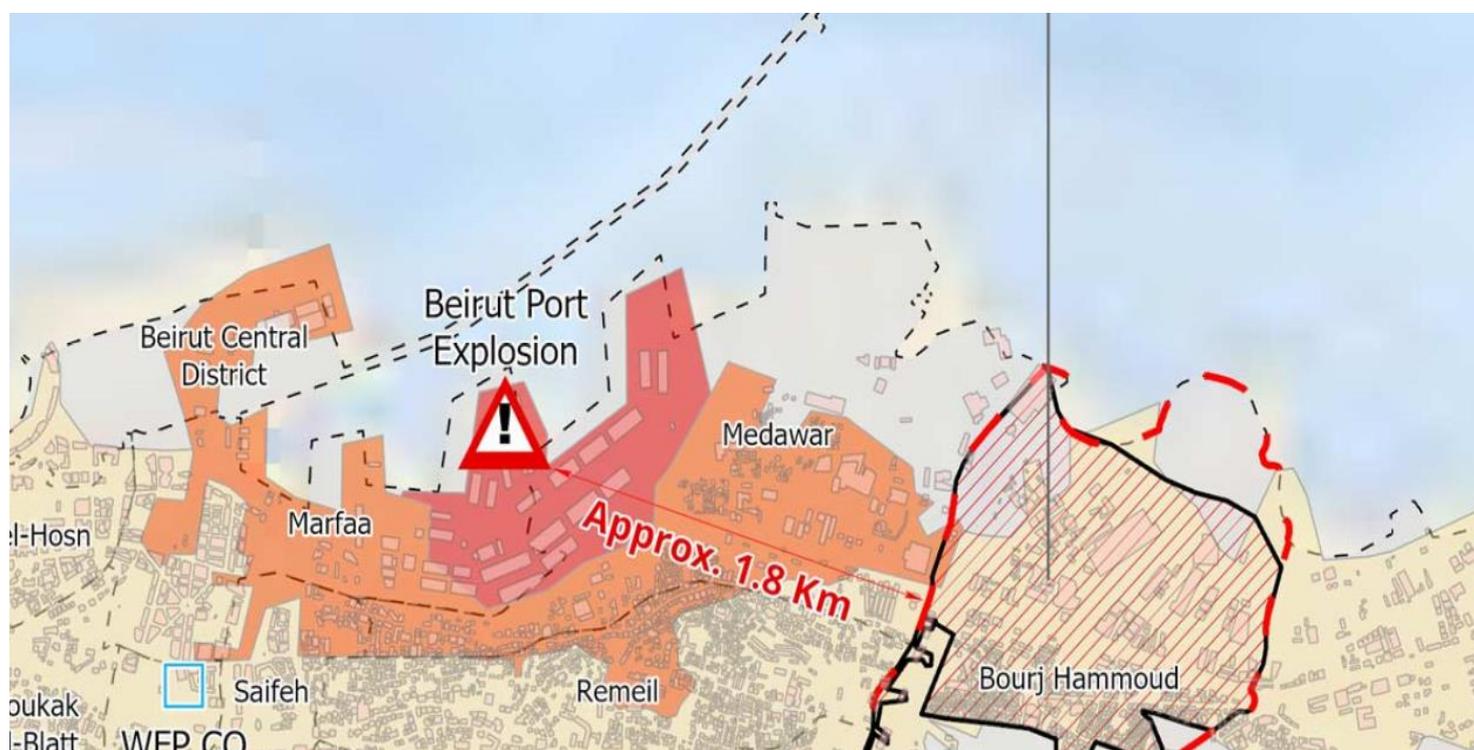
Fondation
de
France



Evaluer • Echanger • Eclairer



Le port de Beyrouth après l'explosion du 4 Aout 2020



Carte des zones de Beyrouth touchées par l'explosion du 4 août (source : OCHA)

Photos copyright Groupe URD sauf celle de la page 18



Remerciements

Cette étude est le résultat de nombreux échanges et il serait difficile de citer toutes les personnes qui ont répondu à nos questions, ont partagé leurs vues, leurs espoirs mais aussi leurs craintes face à un futur qui pourrait sembler bien sombre. L'équipe de recherche voudrait ici leur exprimer tous ses remerciements. Pour nous, ils ont fait un retour sur des jours souvent difficiles mais ils nous ont aussi fait sentir l'incroyable énergie de solidarité qui a émergé dans les heures qui ont suivi l'effroyable explosion du 4 Août 2020 sur le port de Beyrouth.

Nous avons eu la chance d'avoir avec nous un Comité de Pilotage et un Comité Technique qui nous ont appuyé, soutenu, encouragé pour améliorer notre travail. Merci à eux et en particulier à la Fondation de France, à l'équipe d'Amel, à celle de l'Œuvre d'Orient ainsi qu'au F3E qui en plus d'avoir été des partenaires stimulants de l'étude, ont permis sa mise en place grâce à leurs appuis financiers.



Groupe URD

Fondé en 1993, le Groupe URD est un institut indépendant spécialisé de recherche et d'évaluation sur les crises. (www.urd.org). Il travaille depuis de nombreuses années sur la gestion des risques, tant naturels que technologiques et politiques et sur les pratiques et les politiques humanitaires, le lien urgence développement, la préparation aux catastrophes, etc. Son rôle est d'accompagner les acteurs dans les processus d'amélioration de la qualité des programmes en menant des activités d'évaluation, de recherche, de formation et d'accompagnement Qualité. Le Groupe URD se situe au croisement de l'observation sur le terrain, de la réflexion, du développement de méthodologies au service de l'action et de la transmission de connaissances. Ce positionnement d'observateur indépendant lui confère une vision globale et multisectorielle des problématiques permettant une analyse stratégique des situations d'urgence et de post-urgence. Il travaille sur des thématiques propres à chaque secteur d'intervention (nutrition, eau et assainissement, protection, urbanisme, etc.) ainsi que sur des sujets transversaux de l'aide humanitaire (localisation de l'aide, qualité de l'aide, environnement, réduction des risques et prévention, lien urgence-développement, etc.).

North Leda

NL est un institut indépendant libanais, basé à Tripoli, qui travaille sur le développement économique et social sur l'ensemble du pays. Il apporte au sein du Consortium sa connaissance du terrain et de ces acteurs (étatiques, municipaux, universitaires et société civile). North LEDA fournit plusieurs services à la population et aux institutions, tels que la promotion territoriale, la dynamisation économique, l'assistance technique aux entreprises, la formation entrepreneuriale, avec pour objectifs de soutenir le développement compétitif productif et l'innovation économique, dans la perspective d'un développement équitable, écologique et humain. L'institut intègre des composantes de gouvernance (partenariat public-privé, relations locales-nationales) ; des composantes stratégiques (coordination entre la planification et l'action) ; des composantes de développement humain (inclusion sociale, instruments de soutien aux groupes vulnérables, relations entre le centre et les banlieues du territoire, protection de l'environnement).

L'équipe

François Grünewald, qui a participé à de nombreux travaux sur le Liban, y compris sur le rôle des ONG dans ce contexte, et notamment la période post-explosion. François a conduit de nombreuses évaluations en temps réel suite à des catastrophes en Asie, Europe, Afrique, Amérique Latine qui permettent des observations évaluatives des réponses aux crises à plusieurs temps de la réponse. François a mené de nombreux travaux sur la localisation de l'aide ainsi que sur l'intégrité de l'aide, y compris au Liban pour Transparency International. Enfin, il a eu l'occasion de mener différents travaux au Liban au cours des 20 dernières années.

Roula Abi Habib Khoury est professeure de sociologie et directrice du Centre d'Études pour le Monde Arabe Moderne (CEMAM) à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth. Ses principaux intérêts de recherche portent sur les théories sociologiques, la sociologie politique et la sociologie de la société libanaise. Depuis 2009, elle est consultante auprès d'ONG locales et internationales sur des projets socio-économiques et écologiques.

Gaston Paulikevitch est historien de formation et chercheur associé au Centre d'Études pour le Monde Arabe Moderne. Il mène plusieurs travaux de collecte et d'analyse de données dans le cadre des recherches qualitatives lancées par le CEMAM. Il est à présent coordinateur du projet de recherche sur le sport et la paix entre le CEMAM-USJ et l'Institut des sciences sociales du politique de l'Université de Nanterre.

Simon Bachavati, expert en gouvernance et planification stratégique, a développé une expérience de 20 ans dans le domaine du développement et dans le secteur humanitaire. Son parcours professionnel au Liban et dans la région du MENA couvre un large spectre de travail auprès d'ONG nationales et de consultations auprès d'ONG internationales, d'agences des Nations unies, du secteur public et de différents bailleurs internationaux.

Table des matières

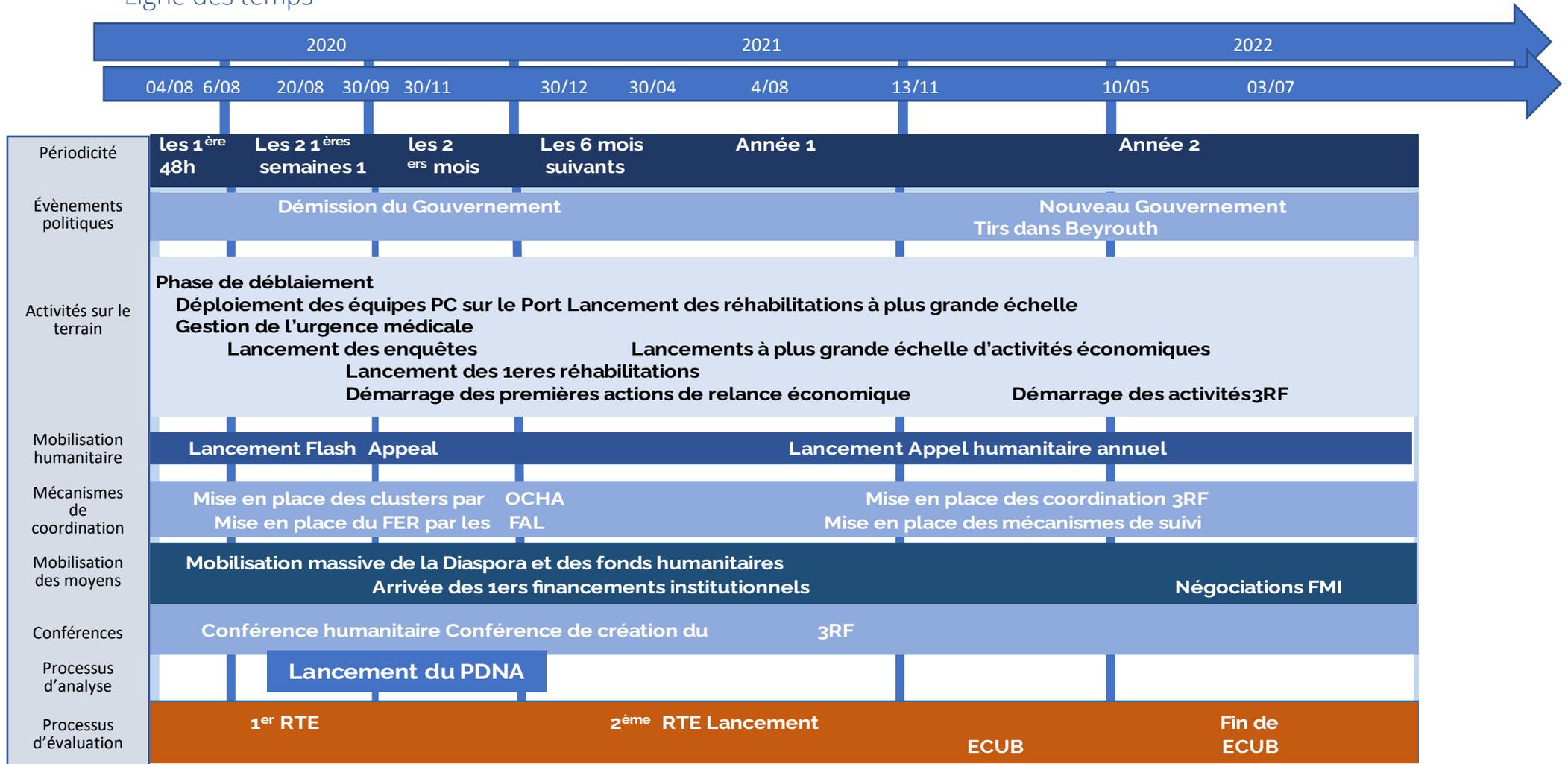
Carte des zones de Beyrouth touchées par l'explosion du 4 août	2
Remerciements.....	3
Liste des acronymes	7
Ligne des temps.....	8
1. INTRODUCTION	9
2. OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉTUDE.....	11
2.1. Objectifs de l'étude.....	11
2.2. Méthode.....	11
2.2.1. Une approche résolument participative	11
2.2.2. Les questionnements qui ont sous-tendu la réflexion	11
2.3. Les sources et modes de collecte d'information.....	12
2.4. Contraintes rencontrées	12
3. SITUATION	14
3.1. Un empilement de crises et de réponses	14
3.2. Lignes des temps.....	18
4. RÉSULTATS ET IMPACTS DE L'AIDE	23
4.1. Analyse de la réponse d'urgence	23
4.1.1. L'évaluations des besoins	23
4.1.2. La réponse d'urgence	25
4.2. Les actions pour la reconstruction	27
5. ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION.....	31
5.1. Un imbroglio de structures de coordination humanitaire.....	31
5.2. Au niveau national.....	33
5.2.1. Les structures officielles libanaises de coordination.....	33
5.2.2. Le rôle spécifique donné à l'armée et la coordination civilo-militaire	34
5.2.3. Le rôle des municipalités	34
5.2.4. Coordination avec la société civile	35
5.3. La coordination internationale	36
6. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT.....	38
6.1. Des flux de ressources nombreux.....	38
6.2. La qualité de l'argent.....	41
6.3. Les enjeux de transparence et de redevabilité	41
6.4. Les enjeux des financements dans le futur	42

7.	ÉVOLUTION DES ACTEURS ET DES PARTENARIATS	44
7.1.	Reconnaissance du rôle et de la légitimité des ONG.....	44
7.2.	L'émergence des partenariats.....	44
7.2.1.	Une partie des partenariats a été essentiellement « opportuniste »	45
7.1.1.	D'autres se sont ancrés dans des dynamiques préexistantes.....	45
7.1.2.	Les contraintes imposées par les partenariats.....	46
7.2.	L'évolution des ONG locales	47
8.	ÉLÉMENTS DE CONCLUSION ET DE RÉFLEXION PROSPECTIVE.....	50
8.1.	Quelques clés de conclusion	50
8.1.1.	Une mobilisation sous contraintes	50
8.1.2.	Un système de l'aide inadapté au moment de la crise	50
8.1.3.	Les jeux d'acteurs complexes et sous pression	51
8.1.4.	Des solidarités nouvelles.....	51
8.1.5.	Des partenariats multiples, multiformes et à durée variable	51
8.1.6.	Un poids considérable mis sur les épaules de la société civile.....	51
8.2.	Recommandations et propositions : gérer les crises à venir	52
8.3.	Revisiter la ville	55
8.4.	Se projeter dans un avenir sans État ? Un mythe ou une réalité ?.....	56
	ANNEXES :	57
	ANNEXE N°1 : les éléments clés des termes de référence de l'étude	57
	ANNEXE N°2 : Liste des interviews	61
	ANNEXE N°3 : Guide d'entretien	63
	ANNEXE N°4 : Bibliographie consultée	66
	ANNEXE N°5: Liste des mécanismes de coordination.....	67

Liste des acronymes

AFD :	Agence française de Développement
ALIPH :	Alliance internationale pour la protection du patrimoine en zone de conflit
Amel :	Association Médicale Libanaise
BM :	Banque Mondiale
CDCS :	Centre de Crise et de Soutien du MEAE
CERF :	Central Emergency response Funds
CEDRE :	Conférence économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises
COFIL :	Comité de Pilotage
CRL :	Croix-Rouge libanaise
COTEC :	Comité Technique
DGA :	Direction Générale des Antiquités
DG ECHO :	Direction générale de la protection civile et de l'action humanitaire de l'Union européenne
DRM :	Disaster Risk Management
ECUB :	Étude Collective Urgence Beyrouth
F3E :	Fonds d'Étude et d'Évaluation
FAL :	Forces Armées Libanaises
FER :	Forewards Emergency Room
FMI :	Fonds monétaire international
IFI :	Institutions financières internationales -
HCR :	Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies
HRF:	Humanitarian Response Funds
LFF:	Lebanese Financing Facility
LHDF,	Lebanese Humanitarian and Development Forum
LLB :	Live Love Beirut
LRCP :	Lebanese Refugees Comprehensive Plan
MEAE :	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
OCHA :	Bureau de coordination de l'aide humanitaire des Nations Unies
OSC :	Organisation de la Société Civile
ONG :	Organisation non Gouvernementale
PDNA :	Post Disaster Need Assessment
PNUD :	Programme de Développement des Nations unies
PUI :	Première Urgence Internationale
3RF :	Cadre pour la réforme, le relèvement et la reconstruction du <i>Liban</i>
UCP teams :	Équipes de protection civile de l'Union européenne
UNDAC:	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNWRA :	United Nations Work for Refugees Agencies
USAR :	Urban Search and rescue (équipe recherche déblaiement en milieu urbain)

Ligne des temps



ction Civile ; FAL : Forces Armées Libanaises, FER : Forwards Emergency room, RTE : Evaluation en Temps réel) ; 3RF : Cadre de Réforme, Relèvement & Reconstruction, PDNA : Post Disaster ent ; FMI : Fonds Monétaire International)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport de recherche de 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 dans le port de Beyrouth (voir les termes de référence en annexe n°1). Ce processus s'insère à la fois dans des besoins très opérationnels face à la gestion de la réponse aux multiples crises du Liban, mais aussi - et cette fois aussi bien de façon théorique que pratique - sur les 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 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. Cette étude collective s'est dotée d'une gouvernance spécifique avec un Comité technique (COTEC), constitué des structures impliquées dans le lancement de l'initiative et son financement (F3E, Fondation de France, Œuvre d'Orient, Amel), et un Comité de Pilotage (COPIL) plus large et impliquant tant des structures nationales qu'internationales (Offre Joie, Arcenciel, Première Urgence Internationale, LHDF).

De façon stratégique, cette étude pourra être utilisée pour la promotion du rôle des ONG libanaises et, de façon plus générale, comme outil de plaidoyer pour une meilleure approche de l'action des acteurs locaux dans leur diversité.

L'équipe qui met en place cette étude est elle-même représentative de cette problématique: une organisation de recherche française engagée sur le sujet depuis plus de 20 ans (Groupe URD) travaillant avec sa structure « sœur » au Liban (North Léda) à travers des chercheurs universitaires nationaux.

Le rapport a été préparé en plusieurs phases, chaque fois rythmées par des échanges avec d'une part le COTEC et d'autre part avec le COPIL :

- La phase de démarrage a consisté en un premier travail de recherche documentaire, plusieurs échanges avec les COPIL et COTEC, ainsi que quelques entretiens approfondis avec les membres du COPIL présents à Beyrouth. Elle s'est achevée par la production d'un rapport de démarrage présenté et discuté lors d'une réunion du COPIL à Beyrouth en mixte « présentiel-distanciel » le 15 décembre 2021 ;
- Une phase de recherche approfondie s'est déroulée de la fin décembre à la mi-mars 2022. Elle a pris la forme d'entretiens - certains en distanciel, d'autres en présentiel - et d'une série de visites sur le terrain. Comme indiqué en annexe 2, une gamme assez large d'acteurs a été rencontrée : ONG internationales et nationales, institutions municipales, hôpitaux, écoles, Forces armées libanaises ainsi qu'un certain nombre de bailleurs de fonds. Ces entretiens ont été complétés par des visites sur le terrain et des discussions avec des victimes de l'explosion pour obtenir un « effet miroir » vis à vis des entretiens avec les acteurs de l'aide ;
- Une phase de co-construction pour améliorer, valider les analyses et développer collectivement les recommandations. Ceci a pris la forme d'un atelier mi-mars 2022 ;
- Une phase de conclusion durant laquelle le rapport « Étude collective Urgence Beyrouth » a été finalisé et publié.

Le présent rapport commence par une présentation des objectifs de l'étude et de la méthode employée (chapitre 2). Il développe ensuite :

- une ligne des temps qui permet d'objectiver les différents événements et d'avoir une grille commune de réflexion, notamment face à la série de crises emboîtées qui affectent le pays depuis plusieurs années (chapitre 3) ;
- des analyses des résultats (chapitre 4), des questions de coordination et de partenariat (chapitre 5) et des flux financiers (chapitre 6) ;
- une série de propositions et de recommandations pour conclure le rapport (chapitre 7).



Décombres dans Guemayzeh

2. OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉTUDE

2.1. Objectifs de l'étude

Les réunions du COPIL du 26 septembre à Paris et du 8 novembre 2021 à Beyrouth dans les locaux d'Amel, complétés par la série des premiers entretiens (L'Œuvre d'Orient, Amel, LHDF, PUI), ont permis de préciser les attentes des commanditaires de l'étude :

- Bilan des actions ;
- Identification des jeux d'acteurs, des partenariats qui se sont mis en place et des mécanismes de coordination post-4 août ;
- Tirer des leçons et proposer des recommandations, notamment en termes de gestion de crise, face aux risques de crises à venir.

2.2. Méthode

2.2.1. Une approche résolument participative

L'approche a été la plus participative possible grâce à de nombreux temps d'échanges avec le COPIL et le COTEC, notamment sur :

- La collecte des informations ;
- L'analyse ;
- La discussion sur l'analyse ;
- La co-construction des conclusions et des recommandations.

Face à une situation complexe et mouvante, seul un travail d'intelligence collective pouvait amener à la co-construction d'une analyse et de recommandations qui soit suffisamment robustes et versatiles pour accompagner la gestion des prochaines crises dans un Liban particulièrement imprévisible. Ceci a pris la forme d'échanges réguliers et pour finir d'un très riche atelier à Beyrouth.

2.2.2. Les questionnements qui ont sous-tendu la réflexion

Un certain nombre de questionnements ont été identifiés et présentés dans la réponse à l'appel d'offres proposée par le Consortium Groupe URD-North Leda. Ces questionnements ont servi à l'animation des exercices collectifs de fin de processus et à formater les grands axes de la conclusion :

- **Questionnement n°1** : répondre à une catastrophe dans un contexte de crises multiples et imbriquées
- **Questionnement n°2** : comprendre les acteurs, les jeux et les enjeux d'acteurs multiples
- **Questionnement n°3** : la communication et les échanges d'informations
- **Questionnement n°4** : quel diagnostic des besoins ?
- **Questionnement n°5** : la mobilisation des ressources
- **Questionnement n°6** : partenariats, collaboration, compétitions
- **Questionnement n°7** : la coordination
- **Questionnement n°8** : le bilan des actions
- **Questionnement n°9** : les outils de redevabilité

2.3. Les sources et modes de collecte d'information

Les informations sont à la fois documentaires (rapports, analyses, etc.), qualitatives (à partir de témoignages recueillis et discutés selon diverses modalités - entretiens non directifs, *focus groups*, etc.) et quantitatives (à partir des rapports).

La collecte d'informations a eu lieu auprès de diverses catégories d'acteurs qui ont été précisées lors des réunions internes au sein de l'équipe de recherche :

- Les acteurs de l'aide : 3 ONG internationales, 5 ONG libanaises de taille importante, 20 petites ONG libanaises dans les partenariats, 3 structures qui ont fait le choix de rester non institutionnalisées. L'approche sectorielle (choisir les ONG en fonction du secteur d'intervention) initialement prévue a rapidement démontré ses limites pour plus d'une raison : la concentration effective de l'aide constatée sur le terrain autour de l'aide alimentaire et de la reconstruction, le chevauchement des types d'aides dû à la situation de chaos qui a suivi l'explosion, la difficulté d'entrer en contact avec les associations pendant la période de l'étude (fin d'année, COVID-19...). Cela étant, les secteurs sont bien représentés dans l'échantillon : réparation/réhabilitation, aide alimentaire, hygiène, abri et relocalisation, aide médicale, aide psychologique ;
- Les bailleurs : 5 institutions ont été rencontrées (ECHO, Fondation de France, AFD, CDCS, ALIPH, Union européenne) ;
- Des représentants des mécanismes de coordination (UN, ONG, clusters) ;
- Les populations touchées par les programmes d'assistance, issues de différents quartiers et présentant une diversité significative sur le plans socio-économique et démographique ;
- Des acteurs institutionnels libanais (DRM Unit, municipalités, Défense civile, armée, etc.) ;
- Des acteurs du monde académique libanais, secteur qui s'est fortement mobilisé lors de la crise.

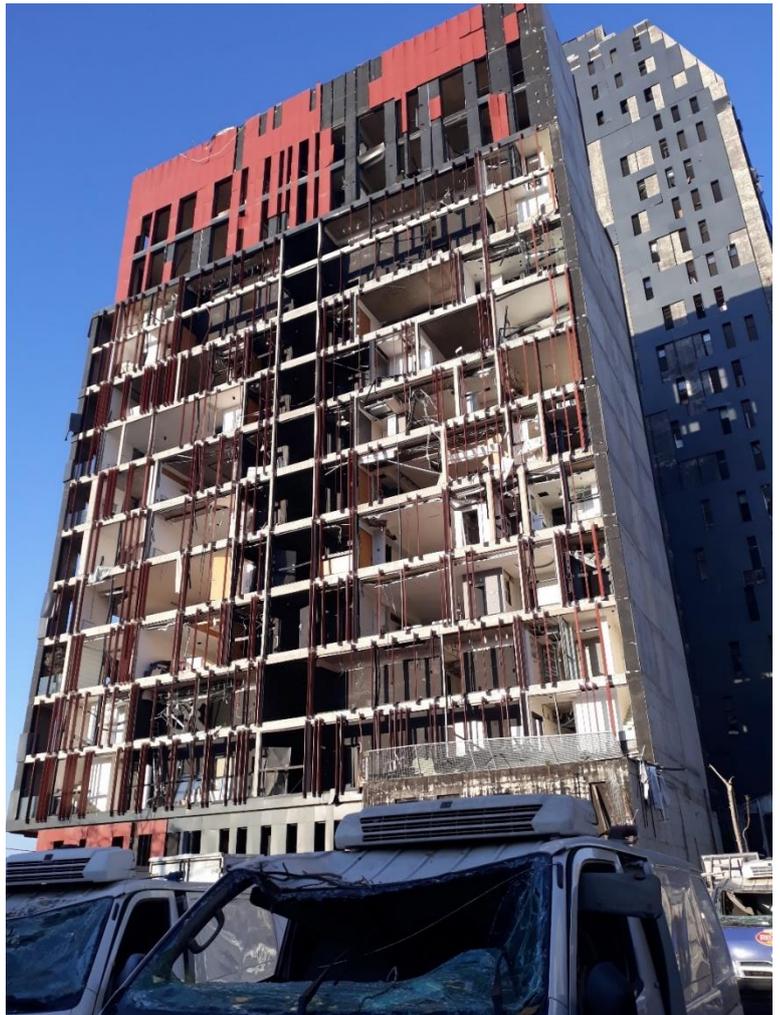
2.4. Contraintes rencontrées

Les dernières semaines de décembre 2021 et les premières semaines de janvier 2022 ont été assez difficiles pour la recherche sur le terrain avec :

- Le manque de disponibilité des acteurs (fêtes de fin d'année, clôture des comptes annuels, rédaction de rapports d'activités et des différents documents exigés par les bailleurs de fonds) ;
- Les conditions de travail difficiles liées aux problèmes d'électricité et de connectivité ;
- Une forte prévalence du COVID-19 qui a touché toute l'équipe libanaise mais aussi beaucoup de leurs interlocuteurs et a fortement impacté le travail ;
- Une vague de neige et de mauvais temps qui a rendu les déplacements difficiles ;
- Les équipes de terrain qui travaillent dans des conditions économiquement difficiles ;
- Des demandes de clarification demandées par certaines ONG (lettre des commanditaires).

La difficulté d'entrer en contact avec certaines associations a été réelle :

- Celles qui ne proposent sur leur site Internet qu'un seul numéro de téléphone portable (toujours éteint) et un mail info@... ;
- Celles qui reçoivent des appels 24h/24 parce qu'elles sont désormais perçues comme des références en matière d'aide humanitaire. Elles sont sollicitées pour tout et pour rien et finissent pas être submergées de demandes. Ces ONG ont choisi d'utiliser le répondeur avec un message qui explique que le numéro demandé est réservé aux personnes déjà inscrites sur les listes de l'association et que c'est uniquement pour le suivi des aides en cours ;



Immeuble du Front de mer

- Les ONG qui ont répondu aux appels, mails et messages de l'équipe de recherche sont celles dont les noms sont souvent cités dans la presse locale et internationale, celles dont les sites Internet offrent des informations intéressantes et utiles pour l'étude. Récurrences et recoupements ont donc dicté l'échantillon ;
- Le travail a néanmoins pu continuer. L'objectif initial des enquêtes était de collecter des informations à partir d'entretiens avec 20 associations libanaises et nous avons largement dépassé cette cible. Il faut toutefois souligner que la diversité des situations et des acteurs a demandé un travail de terrain plus complet pour couvrir au mieux la diversité des situations.

3. SITUATION

3.1. Un empilement de crises et de réponses

L'impact de l'explosion et les dynamiques de l'aide qui a tenté d'y répondre demandent la prise en compte d'un temps long en raison de la multiplication des problématiques :

Crise politique : La crise politique libanaise est profonde, comme l'indiquent les difficultés régulières pour organiser des élections, puis mettre en place des gouvernements durables. Composé de nombreuses communautés et confessions, le Liban est l'un de ces pays où négociations, rapports de force, traditions et lois sont autant de mécanismes clés pour maintenir un équilibre toujours précaire, mais réel. Le fait que la Constitution reconnaisse l'importance d'assurer un équilibre confessionnel entre les pouvoirs (Présidence de la République, Conseil des Ministres, Parlement, répartition des postes de ministres, etc.) a permis d'éviter plus de troubles, mais semble avoir atteint ses limites, notamment du fait de la corruption assez généralisée qui en a découlé. Les manifestations de rue qui se déroulent dans le pays depuis plusieurs mois montrent en tout cas qu'une partie de la population ne veut plus de ce système qui a aussi contribué à la dégradation des services publics dans tous les secteurs.



Les crises de la sous-région et les flux de réfugiés : Le fait que le Liban ait accueilli de nombreuses vagues de réfugiés, d'abord palestiniens, puis syriens, doit être signalé : sur le sol libanais, un habitant sur quatre est un réfugié, ce qui contribue à l'image d'un pays ouvert à l'accueil de ses voisins dans la détresse mais aussi à des tensions sociales et économiques importantes sur fond de contentieux politiques. La focalisation depuis 2012 sur l'aide aux réfugiés a eu un certain nombre d'incidences sur la réponse d'urgence.

Réfugiés syriens dans la Bekaa

Crise financière et crise bancaire : Le Liban est de ces pays qui ont fait du secteur bancaire un élément clé de leur secteur tertiaire, ce qui ne peut fonctionner que si la confiance existe à la fois chez les partenaires internationaux du pays et au sein de la clientèle nationale. Or, cette confiance semble avoir disparu du fait d'une approche spéculative (pyramide de Ponzi), d'une gestion opaque et assez dangereuse du fait des risques qu'elle induit pour les emprunteurs, et de l'intransigeance du gouvernement face aux demandes de la communauté internationale - via le Fonds monétaire international (FMI) - d'obtenir plus de réformes et de transparence. Aux yeux de la population, la perte d'accès aux comptes en devises étrangères, les difficultés de retrait et la mise en place d'un système de taux de change qui a rapidement conduit à la paupérisation des classes moyennes, ont complètement décrédibilisé le système bancaire national. Dans ce contexte, il est très difficile de faire redémarrer l'économie et la demande.

Effondrement de l'administration publique et d'une partie des services publics : Devant l'érosion de leurs salaires en raison de l'effondrement de la livre libanaise, les fonctionnaires des institutions gouvernementales désertent leurs postes, provoquant blocages et paralysie (ce qui n'est pas sans affecter la réponse d'urgence). La pénurie en matière de fournitures (papier, timbres fiscaux) et les coupures d'électricité qui bloquent les systèmes informatiques et précarisent un secteur public qui emploie un quart de la population, dont environ 40 % dans les forces armées.

Dans ce contexte, l'accès à l'eau, l'énergie, la santé et l'éducation est devenu de plus en plus difficile. De fait, la plupart de ces services sont maintenant privatisés, ce qui en complique l'accès aux populations les plus pauvres. Aussi, même les institutions de santé ou d'éducation tenues par des systèmes religieux - qui font pourtant d'importants efforts pour offrir des prix réduits, voire parfois la gratuité - sont confrontées à des dépenses élevées et voient leurs modèles économiques mis en danger, sauf à pratiquer des prix élevés.

COVID-19, crise économique et crise sanitaire : Avant même que la pandémie n'impacte le Liban, c'est l'arrêt de l'économie mondiale qui a frappé un pays dont le système est complètement formaté par le système marchand, mais aussi par les revenus de la diaspora libanaise à l'étranger qui, pour rappel, est plus importante numériquement que la population vivant au pays. L'arrêt des flux mondiaux et du commerce a mis à mal un système économique singulier et a provoqué l'augmentation du chômage, la baisse des activités, etc. Cela a entraîné une réduction drastique des revenus des familles, situation dramatiquement accentuée par la crise bancaire mentionnée ci-dessus.

Crise environnementale : Depuis des années, le pays est de plus en plus confronté à des crises environnementales diverses. Dans des zones entières, pourtant à proximité d'un des « châteaux

d'eau » de la région, la population n'a plus accès à l'eau qui lui est nécessaire. La gestion des déchets est désastreuse et entraîne un nombre croissant de problèmes de pollution et sanitaires. La triple gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets est au cœur de dramatiques problèmes de corruption. Une forte mobilisation des étudiants pour le démazoutage des plages après la marée noire de 2021 montre la sensibilité croissante des Libanais à ces nouveaux enjeux.



Ramassage des galettes de mazout à Tyr

Crise majeure du système scolaire

La crise structurelle, économique, financière et politique que traverse le Liban depuis 2018 a eu des répercussions très importantes sur les établissements scolaires et a conduit quelques-uns à la fermeture.

La Loi dite 46 (votée fin 2017) avait acté le principe d'une hausse de la grille salariale des enseignants et leur octroyait six échelons supplémentaires. S'appliquant au secteur public comme au secteur privé, cette hausse des salaires des professeurs a été de 30 %. Mais la crise économique et la paupérisation croissante de la société libanaise (licenciements...) ont empêché les écoles de répercuter la hausse des salaires sur les frais de scolarité, les familles parvenant de moins en moins à payer. Les déficits de trésorerie du système scolaire privé se sont profondément creusés. Bien que les congrégations et les Églises responsables de ces établissements aient pris à leur charge une partie des déficits, les écoles ont dû procéder à des licenciements et en règle générale, les enseignants ont vu leurs salaires diminués de moitié en moyenne depuis février 2020.

Par ailleurs, la crise économique a contraint des familles à quitter les écoles privées pour rejoindre des écoles du secteur public ou, dans les régions de la Bekaa et du Sud, des écoles dirigées par des partis politico-religieux comme le Hezbollah qui propose des scolarités pratiquement gratuites.

Pour les 21 % d'écoles chrétiennes semi-gratuites – écoles dont les scolarités sont subventionnées par l'État car elles scolarisent des élèves de milieux défavorisés, la crise s'est amorcée dès 2015-2016 quand l'État a cessé de verser les subventions. Depuis, chaque année, les congrégations et les Églises ont pallié le déficit des trésoreries. Le blocage du pays suite aux mouvements de contestation déclenchés à partir du 17 octobre 2019 a entraîné la fermeture sporadique des écoles. Cette situation s'est aggravée avec le confinement sanitaire à partir du mois de mars 2020 qui a révélé le manque de préparation des écoles et des enseignants à un enseignement à distance, en particulier celles qui - pour des raisons économiques - n'étaient pas dotées d'équipements informatiques et dont les élèves, défavorisés, ne disposaient pas dans leur milieu familial d'outils numériques. L'explosion du 4 août 2020 - qui a causé d'importants dommages dans de nombreux établissements à Beyrouth et dans le Grand Beyrouth - est venue aggraver leur situation économique et menace à terme leur survie. Enfin, la dégradation de l'accès aux systèmes des services, déjà entamée avec l'arrivée des vagues de réfugiés syriens depuis 2012 (ces services devant répondre à des populations bien plus nombreuses leurs capacités de base), s'est poursuivie avec la double pression de la pandémie COVID-19 et de la crise économique.

Crise généralisée de confiance : Un rejet et une méfiance généralisés caractérisent la société libanaise à la veille de la catastrophe. Les composantes politiques accusées de corruption le sont à travers un slogan « généralisant » (« Tous, c'est-à-dire tous ») qui finit par diluer les responsabilités, fait planer la suspicion sur tout le monde, et donc sur personne, puisque chaque faction exclut ses chefs/partis/communautés en les blanchissant. Dans le même temps, la montée des organisations de la société civile se présentant comme une nouvelle élite politique appelée à déloger la classe politique actuelle majoritairement corrompue n'est pas forcément bien vue par la totalité de la population. Dans une société fortement hiérarchisée et fonctionnant sur une « logique de statut », les acteurs de la société civile sont en effet perçus par une partie des Libanais comme des parvenus de la politique. Habitée à voir les choses aller « de mal en pis », la société libanaise est également méfiante quant à l'acheminement de l'aide, non seulement à travers les institutions de l'État mais aussi à travers les ONG locales et internationales.

L'explosion des entrepôts du port de Beyrouth le 4 août 2020 est finalement la dernière étape d'une dégradation globale. Selon les autorités libanaises, elle a causé au moins 200 morts, plus de 6 000 blessés et près de 300 000 déplacés, détruit un des ports les plus actifs du Moyen-Orient et endommagé gravement les silos de céréales qui s'y trouvaient ainsi que les zones commerciales et résidentielles densément peuplées situées dans un rayon de 5 kilomètres de l'épicentre. La Banque mondiale¹ estime les dommages matériels entre 3,8 et 4,6 milliards de dollars, les secteurs du logement et de la culture étant les plus gravement touchés. Par ailleurs, la mémoire de l'explosion est très vive : les personnes interrogées racontent l'explosion et les instants qui suivent avec de nombreux détails, beaucoup d'émotion et pour la plupart les larmes aux yeux. Tous nous expliquent qu'ils ont cru que l'explosion avait eu lieu dans leur immeuble ou juste à côté tellement la déflagration était forte. Certains ont même pensé à un attentat à la voiture piégée, d'autres affirment avoir entendu des avions. Tous étaient perdus et cherchaient désespérément leurs parents, enfants ou collègues sous les débris. Ceux qui étaient blessés ne s'en rendaient pas compte. Beaucoup ont vu et voient encore un psychologue depuis l'événement pour faire face aux problèmes d'insomnie, d'irritabilité, voire d'anxiété généralisée, également liés aux heures qui ont suivi l'explosion. Les personnes interrogées parlent de chaos : blessés transportés vers les hôpitaux sur des mobylettes ou dans des voitures de particuliers, individus portés disparus, cambriolages, appartements déchiquetés dont il ne reste pratiquement plus rien... Une des personnes interrogées a retrouvé sa carte d'identité dans la rue deux jours après l'explosion alors qu'elle était dans sa chambre au moment de l'explosion. De ces traumas, qui pour beaucoup s'ancrent dans les souvenirs de la guerre civile et de la guerre de 2006, il résulte de grandes difficultés à vivre le quotidien et ceci a été accentué par les conditions de vie difficiles dans les semaines et mois après l'explosion : fenêtres et portes pulvérisées, absence d'eau et d'habits pour certains, impossibilité de se doucher, nécessité de garder ce qui reste de l'appartement. On notera avec intérêt que les personnes interrogées ne veulent pas parler de résilience : elles veulent crier leur ras-le-bol et leur frustration, comprendre ce qu'il s'est passé et demandent que justice soit faite.



¹ Rapport « Evaluation rapide des dommages et des besoins à Beyrouth », août 2020
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/269891598854114103/pdf/Beirut-Rapid-Damage-and-Needs-Assessment.pdf>

3.2. Lignes des temps

L'expérience montre que l'établissement et la comparaison des lignes des temps sont autant d'occasions d'objectiver, de comparer et de valider des narratifs qui, sinon, peuvent être difficiles à réconcilier. Plusieurs temps devront être analysés :

Les premières 48 heures : Les représentants des ONG et les habitants des zones touchées nous ont aidé à reconstituer le déroulement des événements pendant les premiers instants. Beaucoup étaient présents dans leurs locaux et ont échappé à la mort de justesse, d'autres ont été blessés, et d'autres encore étaient déjà chez eux. Tous étaient dans l'incompréhension.

« Sur le terrain, c'était le chaos et quand on a compris que c'était le chaos et qu'on était seuls, on a trouvé des solutions créatives. Déjà, on a compris qu'on ne devait pas rester sur la route principale de Mar Mikhael comme tout le monde a fait. » (membre d'une ONG libanaise)



Ambulance

La prise de conscience fut pourtant rapide grâce à l'efficacité connue des réseaux de communication formels et informels qui caractérisent la société libanaise. Presque toutes les ONG concernées par cette étude ont réussi à réunir leurs collaborateurs le soir même ou le lendemain de l'explosion. Certaines ont passé la nuit dans leurs locaux à faire un brainstorming, à travailler sur des cartes, à envisager des actions d'urgence, à solliciter l'assistance des collaborateurs, des connaissances, des réseaux d'amis, et à répondre aux appels téléphoniques frénétiques.

« Le jour de l'explosion, j'ai appelé tous mes amis architectes. Le 5 août, on s'est réunis au bureau de Beit el Baraka bien que j'avais perdu ma belle-sœur dans l'explosion. Ce n'était rien de structuré. La réunion a duré 19h d'affilée. On avait une carte de Gueitaoui. Le lendemain, notre équipe de recensement du département social qui fait normalement le suivi auprès des familles (10 personnes) est descendue sur le terrain et elle a répertorié 3011 de nos familles à nous. Le problème est que les familles vivant dans les immeubles et qui ne sont pas sur nos listes initiales ont vu comment nous fonctionnons et on commençait à recevoir des centaines de coups de fil. On a décidé de prendre les choses au cas par cas. » (membre d'une ONG libanaise)

Quatre cartes géographiques de Beyrouth ont été utilisées par les différentes ONG, ce qui a multiplié les doublons et rendu la coordination difficile. Progressivement, et avec l'aide de l'Ordre des ingénieurs et architectes mais aussi de l'armée, une carte unifiée a été mise à la disposition de tous. Les visites du terrain se sont organisées de manière immédiate (porte-à-porte, prises de photos...), ce qui a favorisé à la fois

l'établissement assez rapide de rapports préliminaires sur les dégâts et la délimitation des quartiers d'intervention.

Très vite, les acteurs de la santé se sont mobilisés : le personnel des hôpitaux de la zone, malgré les dégâts, les blessés parmi leurs patients et leur personnel ; ainsi que les équipes ambulancières de la Croix-Rouge libanaise et les équipes médicales des quelques ONG médicales libanaises très expérimentées présentes à Beyrouth ont aidé à soigner et stabiliser les blessés puis à évacuer les plus graves vers des structures non touchées et plus opérationnelles.

Dans la nuit et plus intensément dès le matin du lendemain de l'explosion, la mise en place des équipes de volontaires (déblaiement, délocalisation, sécurisation des portes et fenêtres...) s'est accélérée tout comme l'installation rapide de cuisines.

« Au départ, les autorités étaient un peu perdues (vers le 8 et le 9 août). Personne ne savait ce qu'il fallait faire. On commençait à nous interdire de descendre dans la région du port, il y a des ONG qui voulaient braver l'interdiction d'autres non. »
(membre d'une ONG libanaise)

Durant les premiers jours, le rôle des réseaux sociaux a été très positif, mais un certain nombre de biais ont aussi été remarqués. Si ces réseaux ont en effet bien fonctionné pour les avis de recherche, la mobilisation de l'aide et des volontaires, ils ont également été le théâtre de rumeurs et de théories du complot donnant de faux espoirs ou terrorisant davantage une population désemparée (« fake news » sur des personnes en réalité décédées mais dont la présence est signalée dans tel ou tel hôpital, diabolisation des forces de l'ordre : les FSL auraient refusé de livrer le corps d'une victime à ses parents avant que ces derniers ne s'acquittent d'une contravention...).

Sur le terrain, la mise en place assez rapide de cellules d'aide psychologique (comme le centre de santé communautaire animé par l'équipe de psychiatrie de l'Hôtel-Dieu, ou celle de MSF dans Guemmayzeyh) ont joué un rôle important.

Les deux premières semaines : Les Forces armées libanaises se sont vu confortées dans leur rôle de coordination et beaucoup d'ONG libanaises sont entrées en contact avec l'armée pour la mise à jour des cartes et la division du travail. Certaines ONG libanaises, issues de la « révolution » d'Octobre 2019, et la majorité des ONG internationales ont été assez réticentes à s'engager dans le dialogue avec les militaires, mais les efforts de la coordination civilo-militaire ont été importants pour atténuer les tensions.

Quels sont les moyens que ce contexte mettait à votre disposition ? « Aucun. J'ai fait le constat des défaillances de l'État et de ses institutions. » (habitant de Beyrouth)

La constitution d'équipes d'architectes et d'ingénieurs (notamment avec l'Ordre des ingénieurs et architectes) et d'entrepreneurs a été importante et souvent méconnue des ONG. De fait, les enjeux d'adaptation aux nouveaux défis de l'aide en milieu urbain et de la faiblesse des compétences des ONG dans ces domaines rendaient essentiel le dialogue entre professionnels de l'habitat et de l'urbanisme et ONG (tant nationales qu'internationales). Il aurait en effet permis d'importants gains d'efficacité. De fait, un nombre limité d'acteurs - essentiellement libanais - ont été capables de mobiliser de façon coordonnée les différents métiers du bâtiment pour l'évaluation technique : il fallait des ingénieurs et architectes pour catégoriser les bâtiments (patrimoine, ampleur des dégâts), évaluer les besoins et contacter les Municipalités de Beyrouth et de Bourj Hammoud ainsi que le Gouvernorat de Beyrouth (le Mohafez) pour les permis de construire. Il fallait également des contremaîtres de tous les métiers pour lancer les chantiers et préparer des BOQ (« bill of quantities »), sans oublier des artisans aux profils divers pour lancer les travaux.

La division du travail par champ de compétences, correspondant parfois à des départements déjà existants au sein de certaines organisations ou à une répartition des responsabilités avec d'autres ONG ayant des compétences et des modes de fonctionnement différents, aurait pu être la règle. Hélas, la gestion assez erratique du chevauchement de l'action entre acteurs, les difficultés de coordination et une certaine compétition pour l'image et les fonds ont entraîné des pertes importantes d'efficacité et de cohérence.

C'est pour ces multiples raisons que la cartographie des besoins, des actions et des acteurs a commencé à prendre tout son sens. Les cartes établies par l'armée étaient en effet très précises (jusqu'au niveau « numéro d'appartement ») et permettaient d'indiquer où étaient les besoins et les déficits de couverture. Mais le flux d'informations entre les producteurs d'information (les ONG) et les cartographes militaires est resté dans un seul sens, ainsi le partage de ces cartes et la répartition des zones et secteurs entre les acteurs sont restés très limités.

Dès la première semaine, la distribution de kits hygiéniques a été mise en place, mais là encore avec de nombreux problèmes de coordination. Dans le domaine psychosocial, les activités ont continué avec des ONG libanaises et des équipes déployées par les ONG internationales : consultations gratuites et webinaires pour aider les maîtresses d'écoles et les parents à diagnostiquer les traumas et demander de l'aide, se sont par exemple multipliés.

Dans le cadre de ces différentes activités, une multitude de partenariats et de coopérations ont commencé à se structurer entre acteurs nationaux, mais aussi entre ces acteurs et des équipes internationales. On notera ainsi la mobilisation assez originale de Live Love Beirut (LLB), structure qui avait alors seulement 8 ans d'âge et qui s'est retrouvée tout à coup, au cœur de la coordination de la société civile, en créant un lieu dédié nommé le « Disaster Management site » dans ses bureaux du quartier innovant « Beirut Digital District », pourtant ravagé par l'explosion. Grâce à l'aide d'une Libanaise formée à la gestion de crise en France qui se trouvait par hasard au Liban au moment de l'explosion, LLB a pu mettre en place un mécanisme original de recueil et de partage des informations, de stockage et de redistribution de l'aide vers les populations et les OSC qui les assistaient.



Déblaiement des décombres



Les deux premiers mois : C'est souvent la période durant laquelle arrivent les fonds institutionnels classiques. Les travaux de reconstruction ont pu être lancés, mais à vitesse variable. Les ONG rodées ont installé les échafaudages en deux semaines, d'autres en trois mois. Il fallait trouver du bois, démolir des murs et des toits pour les reconstruire. L'ONG Arcenciel a par exemple installé des ateliers pour chaque métier (bois, aluminium, vitres, fer, plomberie, tuyauterie, etc.) dans la région sinistrée afin d'éviter les déplacements et accélérer le travail. À côté des travaux de reconstruction physique de l'habitat, s'est posée la question de l'habitabilité des logements : pour cela, il a fallu réhabiliter des meubles, acheter ou distribuer les dons en équipements électroménagers.

La gestion des déchets de verre dans le temps : qui, avec quels moyens ?

Il existait en effet une peur réelle de voir se mettre en place un « Solidaire. épisode 2 » venant « répéter » dans la zone touchée par l'explosion ce qui s'est fait sur le site du Vieux Souk et aurait contribué à effacer ce qui reste du patrimoine architectural, social et culturel de Beyrouth. Le fiasco de la reconstruction du centre-ville, qui est devenu un quartier mort, dédié au luxe mais terriblement vide et sans âme, sert de fait de repoussoir et contribue à une mobilisation assez créatrice d'énergies pour une préservation du quartier si vivant touché par l'explosion du 4 août 2020.

« Il s'agissait pour nous d'éviter la gentrification et de préserver le cachet. Ce qui nous reste à Beyrouth comme quartiers historiques, c'est Zokak el-Blat, Guemmayzeh, Mar Mikhael et Bourj Hammoud. On a eu peur des entrepreneurs qui auraient pu sauter sur l'occasion pour acheter des immeubles, les démolir et les remplacer par des gratte-ciels. On devait cerner tout ça en urgence et un texte protégeant ce patrimoine a été publié par la DGA peu de temps après l'explosion. » (Architecte de Beyrouth)

Certaines ONG, estimant qu'elles ne sont pas là uniquement « pour la reconstruction de la pierre mais

« Je pense que pendant cette période, les corrompus et les « pas corrompus » étaient tous prêts à soutenir les ONG parce qu'ils savaient qu'ils ne pouvaient pas faire ce que les ONG étaient là pour faire. Ils avaient donc intérêt à coopérer et ils l'ont fait. » (Habitant de Mar Michael)

surtout pour la reconstruction de l'Homme », ont consacré beaucoup de temps à l'écoute des sinistrés et ont déployé de grands efforts pour leur redonner de l'espoir : activités ludiques pour les enfants (fêtes, numéros de clown), sorties à la

montagne, dîners, soirées, soirées musicales...

4 mois après l'explosion : C'est le moment de l'extension et de la diversification des modalités de l'aide :



soutiens scolaires, salaires des enseignants, promotion de l'auto-suffisance des quartiers (électricité et eau). On a alors vu des ONG confrontées à des questions cruciales d'utilisation de fonds surabondants face à des besoins humanitaires finalement assez bien couverts, ce qui a donné lieu à une réorientation de l'aide vers les besoins liés à la crise économique touchant des populations du Liban largement au-delà de l'explosion.

Les volontaires au travail à Karantina

Un an plus tard : De nombreuses activités ont été menées à terme (réhabilitation de certaines d'appartements, distribution de milliers de pièces de mobilier et d'électroménager, réhabilitation des hôpitaux de Karantina avec l'aide suisse, des Sœurs du Rosaire à Guemmayzehavec le soutien de L'Œuvre d'Orient...). Dans certains cas, la fin des travaux ou leur interruption a été due au manque de ressources et dans d'autres cas, la longue durée des travaux a été liée aux procédures complexes de préservation des bâtiments patrimoniaux. Au cours de l'année, certaines ONG ont parfois modifié ou étendu leur mission de différentes manières :

« Et petit à petit, on prenait un « radius effect »: les petits magasins tout autour : les habitants pourront retrouver le boucher du coin, le supermarché, la couturière du coin et c'est comme ça qu'on reconstitue le cycle économique dans un quartier. Il y a des histoires de vies, des générations qui se sont succédé dans ces quartiers. »
(membre d'une ONG libanaise)

- Perspectives écologiques, permaculture, promotion de l'artisanat ; énergie solaire ;
- Exportation de produits locaux (mouneh, artisanat...) vers des pays où la diaspora fortement mobilisée contribue à relancer un tant soit peu le cycle économique ;
- Transformation en *think-tanks* à vocation plus « politique » dans le sens de la promotion de la gestion non partisane de la Cité. C'est là que l'on retrouve Live Love Beirut, le Beirut Urban Lab et un travail d'innovation à base de participation citoyenne dans diverses commissions techniques, tant dans le 3RF qu'auprès des ministères et des municipalités.

À l'approche des élections parlementaires prévues le 15 mai 2022, les ONG locales - fortes de leur expérience sur le terrain, des réseaux d'entraide et donc des affinités qu'elles ont tissées - n'hésitent pas à investir le champ politique. En attestent les nouveaux visages qui se présentent sur des listes politiquement indépendantes.

«Il nous faut de la gouvernance. Beaucoup d'argent a été dépensé mais on n'a pas toujours su comment. On a besoin de contrôle. » (cadre d'une municipalité)

4. RÉSULTATS ET IMPACTS DE L'AIDE

Les ressources et l'énergie mobilisées à la fois par de nombreux individus et des institutions, par des Libanais et des étrangers, en ordre dispersé ou au contraire de façon assez coordonnée, ont permis d'assurer un certain nombre de services de base en santé, de faire revivre les zones touchées par l'explosion et de redonner des logements habitables malgré la rudesse des événements climatiques. Soit une grande variété de réponses et d'impacts qu'il est intéressant de regarder plus en détail.

4.1. Analyse de la réponse d'urgence

Très vite, durant les premières heures, deux dynamiques parallèles se sont mises en place : celle de l'évaluation des besoins et celle de la réponse immédiate.

4.1.1. L'évaluations des besoins

La phase d'évaluation des besoins restera pour beaucoup d'habitants des zones touchées par l'explosion celle d'un grand désordre et d'une efficacité faible ayant induit de fortes frustrations. On peut par exemple citer les dizaines d'enquêtes mises en place par des ONG, les files d'intervieweurs dans de nombreux immeubles, les personnes interrogées à de multiples reprises et n'ayant eu aucune nouvelle de l'utilisation des résultats de l'entrevue. En effet, la coordination des évaluations des besoins humanitaires et de relèvement a été assez complexe en l'absence d'institutions étatiques capables et crédibles, dans le cadre d'un événement à haute visibilité où les effets d'annonce sont un des enjeux de la géopolitique.



Zone très touchée

On a également retrouvé à Beyrouth les difficultés bien connues de l'aide internationale dans les contextes urbains qui, malgré certains progrès, n'a toujours pas trouvé les bonnes approches pour travailler avec les institutions municipales. L'équipe d'UN HABITAT, très engagée dans la ville de Beyrouth bien avant la crise du 4 août 2020, a ainsi eu beaucoup de mal à se faire entendre, sauf dans la Municipalité de Bourj Hammoud où elle s'est avérée un acteur clé.

Pour certains acteurs internationaux et suite aux restrictions d'accès au terrain dues à la crise COVID et aux mesures de sécurité, la décision avait été prise au sein des instances de coordination de l'aide pour la crise de Beyrouth de s'appuyer d'abord sur une analyse des besoins via l'analyse des données secondaires collectées sur les sites Internet. De fait, ceci a fait ressortir tous les biais cognitifs que peut entraîner une analyse des situations et des besoins à distance et sur la seule base des données secondaires. Rien ne remplace le travail de terrain et, *de facto*, les acteurs qui avaient déjà des partenaires sont souvent allés les voir dans les heures ou jours suivant la crise pour identifier avec eux les besoins et les processus de démarrage, et agir assez vite.

L'une des caractéristiques des mécanismes d'aide humanitaire est qu'ils s'ancrent sur des pratiques souvent assez complexes, voire bureaucratiques, de ciblage de leurs bénéficiaires. Des formulaires socio-économiques assez intrusifs, en général directement issus des programmes « réfugiés », ont été utilisés par nombre d'ONG, créant un sentiment de défiance chez les Libanais des zones touchées (« De quel droit me posez-vous ces questions sur mes revenus et ma situation socio-économique ? ») alors que les populations réfugiées, très dépendantes de l'aide et ce depuis longtemps, ont pris l'habitude de répondre à ces questionnaires.

Dans des contextes de communautarisation de l'aide, de structuration de l'espace en fonction d'éléments confessionnels et de grande diversité des populations, plusieurs phénomènes ont été remarqués :

Les enjeux pour choisir une zone d'intervention

- Le tri des quartiers ou parties de quartier selon l'histoire et le type de populations qui l'habite ;
- La difficulté de travailler dans des quartiers riches avec des approches humanitaires : dans ces quartiers, le niveau de vulnérabilité est en général faible. La population a du mal à se percevoir comme sinistrée et comme faisant l'objet d'une assistance sociale. Les réseaux d'amis et les soutiens de la diaspora ont permis des actions rapides. Les travaux de réhabilitation plus structurels demandent l'intervention d'acteurs spécifiques liés au patrimoine historique. De fait, dans ces zones, les plus vulnérables sont souvent des personnes âgées mais pas nécessairement pauvres. Le zonage socio-économique de la zone touchée par l'explosion était en fait bien connu.
- La présence de réfugiés syriens et palestiniens qui, étant ciblés par des mécanismes spécifiques d'aide (UNWRA, LRCP), sont perçus avec un peu de jalousie comme des privilégiés dans la situation socio-économique qui prévalait avant l'explosion et qui s'est encore dégradée (ils ont accès à des aides en euros qu'ils peuvent retirer dans des distributeurs de billets alors que les comptes des libanais sont hypothéqués par les banques). De ce fait, ils sont fréquemment l'objet de discrimination depuis l'explosion ;
- L'existence de populations travailleuses migrantes dont la plupart étaient déjà en situation irrégulière (expiration des permis de séjour). Ce sont eux les grands perdants : pertes de maison, pertes d'emploi, pertes de ressources, etc.

Dans cette situation chaotique, la gestion du désordre a induit plusieurs modalités et organisations du travail sur le terrain :

- Pour les ONG travaillant sur fonds internationaux, il a fallu mettre en place de lourds protocoles d'évaluation des besoins, d'identification des niveaux de vulnérabilité socio-économique et d'établissement de listes de bénéficiaires. Ceci a pris beaucoup de temps et a entraîné de nombreuses incompréhensions ;
- Pour certaines ONG, tout a fonctionné par cercles concentriques : choisir un point de départ souvent en fonction des interventions antérieures et élargir progressivement le champ d'intervention selon les ressources disponibles ;
- UN Habitat « *Neighbourhood approach* » a cherché à reconstituer des « voisinages » de manière holistique en recréant les dynamiques économiques et sociales initiales (immeubles, commerces, boucher du quartier, supermarché, couturière) et de manière à respecter les histoires de vies qui s'y sont déroulées sur des générations. Une approche poursuivie par une logique de proximité dans l'habitat (« *cluster based approach* »), en identifiant des dynamiques de voisinage et en répétant la même procédure.

- Pour d'autres, s'est mis en place un système de réponse au cas par cas en fonction des fonds disponibles ;
- Enfin, d'autres ONG sont allées là où l'armée le leur indiquait, « trous dans la raquette de l'aide » qui émergeaient lors des réunions de coordination des clusters humanitaires mis en place dans le contexte de la réforme humanitaire animée par OCHA.



Dégâts dans les entrepôts du port

4.1.2. La réponse d'urgence

La première partie de la réponse s'est ancrée dans la mobilisation des voisins, des amis et des volontaires qui ont accouru de manière spontanée ou via les réseaux sociaux. Ces bras et cette énergie se sont immédiatement engagés dans l'entraide aux habitants des zones touchées et ont très vite été soutenus par l'arrivée des dons en nature (produits alimentaires, produits d'hygiène, etc.) et en espèces par des milliers d'individus, de magasins et d'acteurs privés.



Déblaiement des débris : La première réponse a été celle du secours aux victimes et du déblaiement. Cette partie 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.

Déblais à enlever dans la zone touchée par l'explosion du 4 Aout

Différentes équipes USAR cynophiles ont été envoyées (françaises, tchèques, turques, etc.) mais elles n'ont finalement été déployées que sur le port et n'ont retrouvé aucun blessé. Le ministère russe des Urgences a annoncé l'envoi de cinq avions au Liban pour aider à enlever les débris mais aucune information n'est disponible sur la réalité de cette opération.

Santé : L'explosion a fortement touché les structures hospitalières de la zone Guemmayzeh-Mar Mikhael-Karantina et l'hôpital de Karantina a été presque complètement détruit. Les autres structures ont dû à la fois gérer les dégâts et les blessés au sein des patients et du personnel et assurer les



premiers soins pour les victimes de l'explosion. Dans les hôpitaux Saint-Georges et des Sœurs du Rosaire, les destructions ont été massives. Heureusement, ces hôpitaux venaient de recevoir une formation de type « plan blanc » peu de temps avant l'explosion et, de fait, les « actions reflexes » étaient encore dans les mémoires. Les hôpitaux ont dû fonctionner en « mode dégradé » pendant des jours. Le soutien très rapide apporté par exemple par L'Œuvre d'Orient à l'Hôpital des Sœurs du Rosaire a été essentiel. Par ailleurs, les évacuations des blessés ont été assez fluides grâce à l'extraordinaire mobilisation de la Croix-Rouge libanaise, mais aussi des habitants. Enfin, des sites de triage ont parfois dû être organisés dans des parkings à côté des hôpitaux.

Prise en charge des blessés dans des sites de fortune

Au lendemain de l'explosion, le Liban a reçu des hôpitaux de campagne du Qatar, du Maroc, de Jordanie, d'Iran, de Russie et d'Italie. En trois jours, les deux hôpitaux qataris ont été installés. Le premier, comportant une salle fermée de 60 lits et des salles de réanimation, a été placé dans l'école orthodoxe Notre-Dame de l'Annonciation, en face de l'hôpital Al-Roum. Le deuxième hôpital de campagne fourni par le Qatar a été installé sur le parking de l'hôpital Geitaoui, avec une unité de soins intensifs et une section pour le traitement des patients atteints de cancer, en plus du matériel médical et d'une pharmacie. Ces hôpitaux ont été placés sous la garde de l'armée libanaise avant le départ de la mission qatari.



L'entrée des urgences de l'Hôpital St Georges

D'autres initiatives (jordanienne, russe, marocaine, égyptienne) de mise en place d'hôpitaux de campagne ont aussi été déployées avec une efficacité assez faible. C'est plus le soutien au fonctionnement du système de santé avec des fonds et des approvisionnements (comme mis en place par Chypre, la France ou l'Iran), qui s'est trouvé le plus adapté, car le plus durable.

L'aide alimentaire : L'explosion des silos à grain du port de Beyrouth a amené un intérêt à la fourniture de farine. Ainsi, environ 7 000 tonnes de farine envoyées par l'Irak ont été entreposées à titre provisoire avec l'aide de l'armée libanaise à la Cité sportive afin d'être distribuées en plusieurs phases aux boulangeries. Des images de centaines de sacs de farine stockés sous les gradins de la Cité sportive à Beyrouth de manière insalubre ont provoqué la colère des internautes libanais. La France a aussi fourni de la farine et du PlumpyNut, ce qui a soulevé des controverses.



Distributions de colis à Karantina

De nombreux acteurs libanais mais aussi internationaux (français, turcs, etc.) se sont lancés dans la distribution d'aide alimentaire sous des formes très variées : cuisines, boîtes alimentaires, dons de pain (notamment par l'armée libanaise). Les débats sur la pertinence de cette aide sont nombreux.

Ces colis avaient une vraie valeur ajoutée dans l'immédiat post-explosion, les habitants des zones touchées ayant souvent très vite perdu stocks et ustensiles de cuisine. Cependant, les tas de boîtes alimentaires non ouvertes s'accumulant au pied des immeubles ont montré qu'on avait ici touché les limites de la pertinence de ce type d'aide. Enfin, les approches basées sur des coupons ou du transfert monétaire se sont trouvées très contraintes par les difficultés d'accéder à de l'argent en espèces et par les taux de change qui réduisent très fortement la valeur de la livre libanaise.

4.2. Les actions pour la reconstruction

Le processus d'estimation des besoins de reconstruction a été lancé assez vite, avec l'Évaluation Rapide des Dégâts (PDNA) et les programmations à venir des grands bailleurs, notamment multilatéraux. Ceci fonctionnera sans doute au ralenti tant que dureront les blocages liés à l'absence de réforme du système économique et financier demandée depuis des années par le FMI et les grands bailleurs, notamment l'Europe. Sans ces réformes, il sera très difficile de faire transiter les ressources de la reconstruction.

« Nous avons commencé par réinstaller des fenêtres et une porte. Il nous a fallu à peu près deux mois pour finir les travaux. Le gouvernement ne nous a pas aidé. Heureusement que les ONG étaient là ! »

Un des enjeux de cette phase est lié à la complexité de l'environnement de l'aide « post-explosion », environnement qui comporte un certain nombre de points critiques dont le poids s'avère prégnant :

- La dynamique de financement et de coordination internationale avec le 3RF qui se met en place très lentement ;
- Le rôle du gouvernement contesté dans un contexte où s'annoncent diverses élections, mais aussi « paralysé » par des questions comme l'enquête sur l'origine de l'explosion du 4 août ;

- La position des acteurs politiques régionaux avec des puissances régionales qui cherchent à influencer sur l'avenir du pays ;



Fenêtres et portes préparées dans les premières semaines

- L'évolution des postures des acteurs de la société civile dans ce contexte très tendu qui devient de plus en plus difficile du fait de la détérioration de la situation économique.

Dans un contexte comme celui du Liban et de la zone touchée par l'explosion du 4 août, les dynamiques urbaines - notamment de l'économie urbaine - sont des éléments fondamentaux à la fois de l'impact de l'explosion, des stratégies de survie des populations dans l'immédiat « post-explosion » et du retour à une certaine forme de normalité. De fait, très vite, via des

financements privés venant de la diaspora mais aussi de réseaux familiaux sur place, beaucoup de petites entreprises de type « cafés », échoppes de coiffeurs, petits magasins et galeries artistiques ont réapparu et les quartiers touchés ont commencé à renaître.

Des efforts importants ont été réalisés pour la réhabilitation des structures de santé. On notera les travaux faits à l'hôpital public de Karantina par l'aide suisse, qui a dû passer par une ONG libanaise du fait des injonctions internationales à ne pas faire passer des financements via les institutions étatiques. Les hôpitaux privés, même ceux enregistrés comme institution privée à but non lucratif, ont eu beaucoup de mal à accéder à des financements institutionnels.

L'appui à la réhabilitation du secteur économique en milieu urbain de façon générale mais particulièrement pour les ONG du secteur de la sécurité économique via l'appui aux micro-entreprises

est particulièrement intéressant, notamment dans les exemples suivants :

- Premières actions très rapides auprès des petites entreprises via des acteurs locaux comme ceux soutenus par la Fondation de France (Al Majmoua, Alpha, Naabaa, Jibal...);
- Appuis additionnels fournis à de petits acteurs économiques par le projet Shabaké, mis en place depuis 2019 par Expertise France sous financement de l'AFD et qui a bénéficié d'un « top-up » financier spécial dédié au soutien aux petits acteurs économiques dans le contexte « post-explosion » ;



Volontaires d'ONG libanaises engagés dans la reconstruction

- Lancement d'appui aux petits entrepreneurs via le projet Hope Center lancé par L'Œuvre d'Orient qui soutient la relance économique à la fois dans le contexte de Beyrouth suite à l'explosion et en prenant en compte l'impact plus large de la crise économique ;
- Démarrage des activités prévues dans le cadre « 3RF » lancé en décembre 2020 par la Banque mondiale, les Nations unies et l'Union européenne : ce cadre vise à mobiliser quelque 426 millions de dollars au cours de la première année pour les besoins immédiats de redressement.

La reconstruction du bâti s'est trouvée confrontée à des défis majeures face auxquelles les OSC et les acteurs de l'aide ont rencontré des défis majeurs :

- La position du lieu en fonction des centres d'intérêts des acteurs de la reconstruction : pour les ONG humanitaires, il fallait cibler les zones d'habitats précaires en ciblant les populations les plus fragilisées par l'explosion du 4 août. C'est dans ce contexte que se sont faites les premières réhabilitations de portes et de fenêtres pour mettre hors d'eau et hors vent des appartements qui avaient perdu ces protections de base sous les effets du souffle de l'explosion. Certaines de ces réhabilitations ont été réalisées par des initiatives informelles (comme celle animée par des volontaires allemands et libanais dans Karantina et qui équipait déjà des maisons deux semaines après l'explosion). D'autres ont été mises en place par des ONG libanaises plus structurées. La dernière vague de réhabilitation des ouvrants a été réalisée par des ONG internationales, mais souvent plusieurs mois après.
- Dans certaines zones très touchées et connues comme étant des zones d'habitation pour des populations déjà précaires avant l'explosion (populations réfugiés, migrants, etc.), des ONG comme Offrejoie ont pris en charge la réhabilitation de rues entières qui ont ainsi été réhabilitées avec l'aide de professionnels du bâtiment et de milliers de volontaires.
- Pour d'autres acteurs, plus impliqués dans les questions de développement urbain, il fallait investir les moyens sur les zones liées au patrimoine historique et architectural. Certaines (Caritas, Arcenciel) ont rédigé des manuels de reconstruction. Arcenciel a par exemple pris en charge la réhabilitation d'éléments de patrimoine et d'architecture très spécifiques et a développé un manuel et un savoir-faire avec des artisans (enduit, chaux, boiserie, vitraux). Ses équipes ont pris des milliers de photos afin de documenter et conserver les savoir-faire, utilisant ces manuels pour former des artisans (le projet - financé par le British Council et la Fondation de France - se termine fin février 2022). Caritas a développé un manuel détaillant les actions à entreprendre pour contrôler la reconstruction.
- Enfin, pour certains acteurs, cette crise a été vue comme l'occasion de repenser l'urbanisme de la ville, avec ses axes, ses espaces ouverts, ses infrastructures sociales. Des espaces de discussions sur « un nouveau Beyrouth » se sont ouverts dans les universités et au sein de *think-tanks* libanais. On doit aussi évoquer ici tout le travail de cartographie croisée urbanistique et sociale et d'information ouverte aux ONG de la Beirut Urban Lab mise en place par des universitaires. On notera enfin les passionnants travaux et webinaires organisés par ces chercheurs et universitaires libanais que l'on retrouve sur le site Internet de l'Urban Lab² et notamment les travaux de cartographies.

L'existence ou pas des titres de propriété, des baux de loyers, indispensables pour la réhabilitation selon les pratiques classiques de l'aide est vite devenue une contrainte.

² <https://beiruturbanlab.com/>

L'implication systématique de la Direction générale des Antiquités (DGA) pour les bâtiments du patrimoine historique s'est montrée à la fois nécessaire mais aussi facteur de lourdeurs administratives qui ont ralenti les travaux de ces bâtiments importants pour le futur culturel, économique et social de la ville.

*Travaux
entrepris avec
l'appui de la
DGA*



5. ANALYSE DES MÉCANISMES DE COORDINATION

5.1. Un imbroglio de structures de coordination humanitaire

La multiplicité de mécanismes de coordination avant l'explosion est une des caractéristiques du contexte libanais :

- La coordination pour la réponse aux réfugiés syriens, sous la responsabilité du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) ;
- La coordination pour la prise en charge des populations libanaises affectées par la crise syrienne (LCRP) sous l'égide conjointe du HCR et du PNUD ;
- La coordination des donateurs bilatéraux et multilatéraux ;
- La coordination des acteurs de développement pour le Liban (sous l'égide du PNUD) ;
- Les systèmes nationaux de coordination, en général sous l'égide des ministères techniques ;
- La coordination des ONG internationales (Lebanese Humanitarian International NGO Forum) ;
- Le mécanisme de coordination des ONG libanaises « Lebanese Humanitarian and Development Forum », mécanisme défendant la voix des ONG libanaises dans les fora internationaux ;
- L'expérience originale à travers l'ONG Live Love Beirut qui a beaucoup travaillé sur les liens à créer au sein de groupes étudiants peu formalisés, de la diaspora et du secteur privé (voir en détail plus loin dans le rapport) ;
- Une coordination dédiée à la gestion du COVID-19, animée par OCHA et dotée d'une très faible capacité dans le pays, avait aussi été mise en place avec le soutien de l'OMS, du fait de la situation économique du pays et de l'état de ses institutions sanitaires.



Après l'explosion du 4 Aout, on a vu émerger une nouvelle série de mécanismes de coordination :

- La coordination mise en place par OCHA avec l'aide d'UNDAC juste après l'explosion du 4 Aout, puis avec l'activation du système des clusters
- La coordination mise en place par les Forces armées libanaises (FAL) notamment à travers la Forewards Emergency Room (FER), salle de crise installée dans le bâtiment de la Municipalité de Beyrouth ;
- celle qui s'est installée dans les Municipalités, notamment à Bourj Hamout,
- celle qui s'est mise en place de façon spontanée sur le terrain avec des systèmes comme Base Camps.
- Enfin la coordination qui s'est mise en place à différents niveaux avec le mécanisme conjoint d'appui à la reconstruction mise en place les institutions internationales, le 3RF.

Il s'agit dans cette étude de faire ressortir les enjeux de ce qui a fonctionné, de ce qui a moins bien fonctionné, voire de ce qui a été un échec et surtout pourquoi. De fait, le contexte libanais et ses fractures créent un contexte compliqué, un filtre « pervers » pour le bon exercice de la coordination. Les quelques mécanismes mis en place ont dû fonctionner dans le vide laissé par la démission de l'État. Et ceci fut loin d'être idéal, faisant apparaître - si cela était nécessaire - que dans les catastrophes majeures, les mécanismes étatiques sont essentiels.



Il faut de plus rappeler que cette crise liée à l'explosion est arrivée en plein contexte COVID, dans lequel les équipes des ONG sortaient peu sur le terrain avec des modalités de coordination essentiellement par visioconférence, rendant nécessairement les échanges plus difficiles et la compréhension des nuances plus compliquée.

Pour la jeunesse libanaise, la communication par le tag

Le 3RF

Il y a un peu plus d'un an, trois organisations internationales majeures annonçaient ce qui était présenté comme une nouvelle structure innovante pour acheminer de l'aide au Liban, alors encore sous le choc de l'explosion du port de Beyrouth. Le prix à payer pour reconstruire la capitale mais aussi aider les résidents, les propriétaires de commerces et d'entreprises à se remettre des effets directs et indirects de l'explosion était évalué en milliards de dollars.

Le Plan de réforme, de relèvement et de reconstruction, ou « 3RF », projet conjoint lancé par la Banque mondiale (BM), les Nations unies (ONU) et l'Union européenne (UE) en décembre 2020, visait à mobiliser quelque 426 millions de dollars au cours de la première année pour les besoins immédiats de redressement, tels que la restauration des logements, commerces et entreprises endommagés par l'explosion. Alors que le financement des projets de reconstruction à long terme devait être conditionné par le lancement de réformes par le gouvernement, les organisations internationales avaient décrété que le financement de ces besoins à court terme ne serait assorti d'aucune condition. Un an plus tard, seule une fraction de ce montant a été dépensée sur le terrain. Des projets-clés ont été retardés par des obstacles bureaucratiques du côté du gouvernement libanais – une initiative visant à aider les petites entreprises endommagées par l'explosion a été bloquée pendant des mois parce que le ministère des Finances n'avait pas émis la lettre nécessaire à l'approbation de ce projet –, mais aussi par la réticence des donateurs à donner davantage au Liban, malgré la promesse initiale que les projets de redressement immédiat dans les zones sinistrées seraient financés indépendamment de l'action ou de l'inaction du gouvernement. Autre point à relever : le suivi des fonds dépensés est souvent peu clair.

En novembre dernier, près d'un an après le lancement du 3RF, des responsables internationaux et locaux ont annoncé le lancement du premier projet financé par une entité de financement gérée par la BM et mise en place dans le cadre du 3RF : un programme de 25 millions de dollars visant à accorder des aides d'un montant maximal de 25 000 dollars à quelque 4 300 petites et microentreprises situées dans un rayon de cinq kilomètres autour du port. Ce projet est toutefois toujours en phase d'enregistrement et de vérification, et aucune aide n'a encore été versée aux propriétaires d'entreprises et de commerces.

5.2. Au niveau national

5.2.1. Les structures officielles libanaises de coordination

Si, dans la phase d'urgence, la concentration effective de l'aide constatée sur le terrain s'est faite autour du déblayage des débris via les flux de volontaires, de l'aide médicale et psychosociale, de l'aide alimentaire (paquets alimentaires) et liée à l'hygiène (kit hygiène), et enfin de l'appui à la reconstruction, les approches ont été très vite « territorialisées », avec des agences travaillant sur une zone dans plusieurs secteurs. Aussi, le chevauchement des types d'aide dû à la situation de chaos qui a suivi l'explosion a été fréquent avec les problèmes de coordination et de compétition qui se posent fréquemment durant ces phases complexes.

La structure normalement en charge de la coordination des réponses aux désastres sous l'égide du Premier ministre est la DRM Unité mise en place avec le soutien du PNUD à partir de 2012. Cette structure a seulement eu le temps de faire appel à UNDAC via la Résidente coordinatrice avant d'être dépossédée de son autorité, la responsabilité de la coordination de l'aide étant confiée dans le cadre de l'état d'urgence aux Forces armées libanaises (FAL).

Ces dernières, non formées aux opérations de secours ainsi qu'aux procédures de demande, de validation et de gestion de l'aide internationale, ont été confrontées à des défis considérables :



- Retard d'acceptation des équipes internationales déployées dans l'urgence (et en particulier des équipes de protection civile) ;
- Engagement de l'ensemble des unités Recherche-Déblaiement (USAR) sur le secteur de l'explosion du port (où la probabilité de retrouver des victimes vivantes était très faible) au détriment des zones habitées ;
- Matériels de protection et de détection inadaptés à ce type de risque.

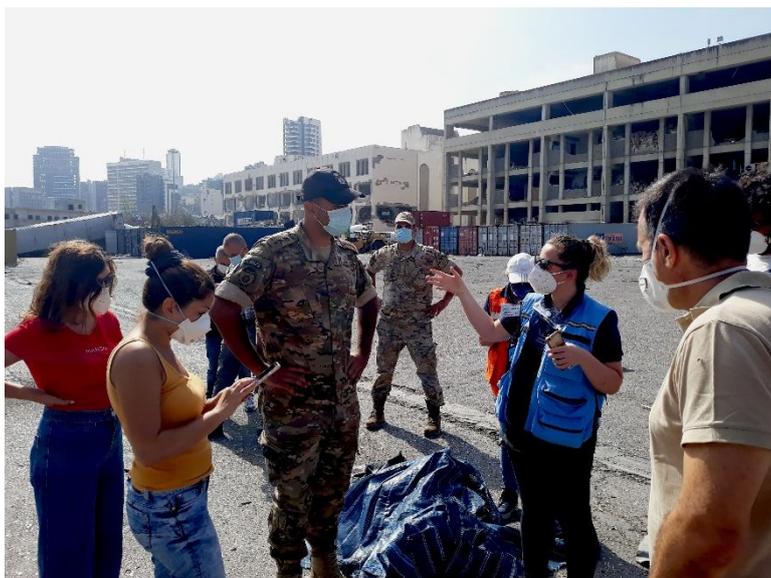
Première réunion de concertation entre les FAL et les acteurs de l'aide (9/2020)

Plus encore, cette procédure inhabituelle n'a pas permis d'inscrire l'ensemble des institutions en mode « gestion interministérielle de crise » et de susciter ainsi la conscience de situation essentielle à la gestion des situations exceptionnelles et à la prise de décisions contextualisées. Cette conscience de situation, qui permet habituellement de trouver sa place et d'appréhender sa fonction dans l'organisation, a fortement manqué. Par la suite, l'absence de représentants du gouvernement démissionnaire - remis en question par la rue et décrédibilisé par la parole internationale - a quant à elle contribué à désincarner le pilotage stratégique pourtant indispensable dans ces situations extraordinaires en défavorisant l'adhésion des acteurs. Cette gouvernance de la gestion de crise s'est avérée trop restreinte car uniquement dans les mains de l'armée. On a ainsi pu observer :

- Des difficultés à s'inscrire dans une gouvernance interministérielle de la gestion de crise ;
- Un non-respect du schéma libanais classique d'organisation de crise avec :
 - o Une absence d'activation du comité de gestion de crise interministériel (et de son outil technique : l'Unité DRM du Sérail financée par le PNUD) ;
 - o Une absence d'utilisation de la planification d'urgence existante.

5.2.2. Le rôle spécifique donné à l'armée et la coordination civilo-militaire

Au Liban, la coordination civilo-militaire a une histoire particulière liée aux différentes phases de conflit dans le pays et à la présence d'une mission militaire des Nations unies. Il s'est donc avéré essentiel d'essayer de comprendre la division du travail entre les FAL (avec leur mission dédiée de coordination de la réponse à l'explosion sous la direction du Général Halaby) et le reste des acteurs, notamment la Défense civile et la Croix-Rouge libanaise. *De facto*, ce sont les FAL qui gèrent la coordination et sont supposées contrôler l'action sur le terrain avec, d'une part, le Centre des Opérations d'Urgence (EOC : Emergency Operations Center) central et d'autre part les EOC décentralisés au niveau des municipalités.



Les difficultés ont été nombreuses en matière d'inclusivité des acteurs : si les ONG libanaises ont facilement été au contact des FAL, l'intégration des acteurs non étatiques a été largement formelle et les ONG internationales ont de leur côté été très réticentes à s'engager dans ce dialogue. OCHA a fortement renforcé ses capacités de coordination civilo-militaire (CIMCoord).

Visite du port avec la CIMCoord

Cette coordination CIMCoord qui, avant l'explosion, était essentiellement impliquée dans la Task Force « Accès » pour permettre aux acteurs humanitaires d'aller dans les zones sensibles du Sud et du Nord, a dû participer au dialogue entre l'armée libanaise et les ONG pour l'aide « post-explosion ».

Si la plupart des acteurs humanitaires classiques (tant libanais qu'internationaux) indiquent qu'au final, les choses se sont plutôt bien passées, pour les acteurs issus des mouvements plus engagés, notamment d'octobre 2019, cette cohabitation avec l'armée a été plus difficile.

5.2.3. Le rôle des municipalités

Dans un contexte où les structures de l'État central sont largement décrédibilisées, les expériences des municipalités de Beyrouth et de Bourj Hammoud ont fait apparaître un certain nombre de points importants en termes de coordination et de gestion de crise.

Au niveau de Beyrouth, la situation était complexe puisque la Municipalité et le Gouvernorat de Beyrouth occupent le bâtiment qui a été en partie réquisitionné par les FAL pour y installer le Forward Emergency Room (FER). Cette militarisation du bâtiment l'a rendu moins attractif pour les ONG, notamment internationales. Il n'y avait ni cellule de crise municipale, ni protocole de gestion d'incident critique, et face à une capacité limitée à peser sur les mécanismes d'aide, cette coordination municipale de Beyrouth a été très faible. Même les partages de cartes des zones touchées et des actions des ONG ont été assez difficiles. De fait, la mairie a depuis tiré les leçons de cette période difficile et décidé de créer sa propre salle de gestion de crise et de développer des protocoles *ad-hoc*.

Elle a aussi commencé à explorer les options avec le mécanisme national de gestion des désastres (DRM Unit) installé dans les bureaux du Premier ministre dans les magnifiques bâtiments du Grand Sérail localisés à quelques centaines de mètres de la mairie. Pour Bourj Hammoud, il n'existait pas de salle de crise avant l'explosion mais un gros programme de réhabilitation du centre-ville, mené avec l'aide d'UNHABITAT, avait créé une habitude de collaboration avec la mairie. Ceci a fortement influé sur la mise en place d'une coordination assez flexible autour de l'équipe municipale, comme souligné lors de nombreux entretiens. Cela étant, la volonté de la mairie de Bourj Hammoud visant à se créer des outils de gestion de crise a été soulignée lors de l'entretien.

5.2.4. Coordination avec la société civile

Dans les premières heures, il s'est avéré difficile d'impliquer les nombreuses petites ONG libanaises ainsi que les réponses spontanées dans la coordination globale : les questions étaient nombreuses face à ce mouvement de solidarité des Libanais, magnifique mais très désordonné. Se posent en effet



les questions suivantes : que font ces dynamiques locales ? Comment se financent-elles ? Comment assurer la qualité de l'action ? Comment gérer le fait qu'elles soient beaucoup plus rapides que le système classique, « empêtré » dans ses procédures ?

Groupes de jeunes mobilisés

De plus, à part quelques acteurs qui menaient des actions sociales dans les quartiers, collaboraient avec des universités ou soutenaient des services des santé, très

peu d'ONG humanitaires travaillaient à Beyrouth, même si elles y avaient leurs bureaux : il a donc été assez difficile de passer d'un système de coordination « réfugiés » à une modalité de coordination « réponse au désastre ». Quelques systèmes de coordination des ONG libanaises, comme le *Lebanese Humanitarian and Development Forum*, (LHDF) ou le *Lebanon Support* devenu le *Centre for Social Sciences*, ont joué un rôle essentiel dans ce dialogue et cette transition entre deux modalités d'action et de coordination bien spécifiques.

Si la coordination est vue comme nécessaire, la compétition pour l'image, les financements et le positionnement (politique, confessionnel) a également été une réalité rappelée tant dans les entretiens avec des acteurs que dans les récits de vie.

De fait, la coordination sur le terrain a été assez erratique. L'armée a ainsi demandé aux ONG de choisir leurs régions pour éviter les doublons mais, pour des ONG travaillant en réseaux avec des familles éparpillées, il a été assez difficile de se limiter à une région. Les ONG ont été en compétition pour gagner la confiance des bailleurs de fonds internationaux. Certaines sont devenues des interlocuteurs privilégiés malgré leur entrée tardive dans le champ de l'humanitaire, ce qui a provoqué des incompréhensions et des sentiments d'injustice, surtout au sein d'ONG plus anciennes ayant fait preuve de professionnalisme et de transparence dans la durée.

Certains entretiens parlent de jalousies, d'actions de sabotage, d'actes de délation dans la presse et plus récemment sur les réseaux sociaux, principalement sur des pages qui se réclament de la « révolution » d'Octobre 2019 : accusations, règlements de compte, dénonciations de consortia intéressés et corrompus. Enfin, divers entretiens soulignent la « démonstrativité » de certains individus désireux de « se faire de la publicité » en se promouvant comme philanthropes.

À côté de cela, les coordinations mises en place par les acteurs internationaux, notamment ceux liés à OCHA et aux clusters, ont dû elles aussi fonctionner sans présence des acteurs de l'État libanais, sauf ceux qui avaient accepté de travailler en liaison avec l'armée libanaise dans le cadre civilo-militaire défini avec l'aide d'OCHA. Les ONG locales, si actives sur le terrain, ont été les parents pauvres de cette collaboration, malgré les efforts d'ONG comme Amel ou des mécanismes comme le LIFH, etc.

C'est là que l'ONG Live Love Beirut, et dans une moindre ampleur Base Camp, ont trouvé des rôles originaux d'intermédiation entre ONG libanaises, d'une part, et d'autre part, entre ONG libanaises et ressources extérieures mobilisées via les réseaux sociaux très actifs, notamment ceux de Live Love Beirut, et enfin entre les ONG et les municipalités.

Par ailleurs, il est à noter que le LHDF, forum de coordination des ONG libanaises, et Live Love Beirut sont très présents dans les principaux mécanismes de coordination du 3RF, ce qui est important mais très chronophage.

Ce sont en tout cas des occasions sans prix pour faire passer la voix des acteurs de la société civile locale. Il faut en revanche éviter que cela ne devienne un alibi qui permettrait aux bailleurs de dire « Vous voyez, nous consultons bien la société civile » tout en continuant comme ils l'ont prévu. Ces niveaux sont : le groupe consultatif, le rôle d'observateur externe pour le suivi et la mise en place d'un comité de suivi des financements via la Lebanese Financing Facility (LLF), le fond fiduciaire créé pour permettre la mutualisation des ressources mobilisées pour le 3RF.

On notera enfin la problématique de la coordination entre les mécanismes classiques de l'aide et les mécanismes spécifiques, qu'ils soient informels, qu'ils se soient développés de façon organique ou qu'ils dépendent de secteurs souvent non pris en compte, comme les systèmes religieux et confessionnels. On observe souvent des réticences fortes des systèmes qui se positionnent sur les principes de non-discrimination (ethnique, religieuse, politique) et ceux qui, bien qu'ancrés dans des référentiels religieux, proposent néanmoins une aide sans discrimination.

5.3. La coordination internationale

Les capacités du bureau d'OCHA au Liban avant l'explosion étaient assez limitées en raison de la focalisation globale des actions humanitaires en faveur des réfugiés palestiniens (sous l'égide d'UNWRA) et des réfugiés syriens (assistance coordonnée par le HCR). Le bureau d'OCHA Liban a donc rapidement eu besoin de renfort et la coordinatrice humanitaire a immédiatement fait appel à UNDAC qui s'est très vite mobilisée. Une équipe de renfort est rapidement arrivée et a aidé à la mise en place des coordinations sectorielles au Liban avec, au début, une attention spécifique à la question du port et de ses dangers résiduels possibles. L'équipe Humanitaire Pays s'est vite mobilisée, avec des réunions d'échanges régulières et un premier objectif : la production et le lancement d'un Appel Flash (outil dédié à la mobilisation immédiate de ressources sur la base d'un premier diagnostic des besoins) qui a eu lieu le 14 août, soit 10 jours après l'explosion.

La coordination des bailleurs de fonds semble avoir plutôt bien fonctionné au niveau global dans ce contexte particulier d'une coordination de bailleurs en l'absence de l'État. Les grandes conférences autour du 3RF et quelques réunions thématiques ont rythmé la temporalité officielle. En revanche, la coordination opérationnelle inter-bailleurs a été moins visible et moins efficace, avec des duplications et des contradictions inhérentes à un contexte où des quantités d'argent importantes étaient promises pour des actions rapides sur une zone malgré tout assez limitée en taille.

Cas particulier : la coordination dans le secteur de la reconstruction de l'habitat

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 Guemmaizey
- 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 Beyrouth,

Il faut aussi noter le remarquable travail de coordination de BBH Beirut Build Heritage Rescue 2020, monté par des architectes du patrimoine et restaurateurs pour protéger le patrimoine libanais, et de BHI Beirut Heritage Initiative pour documenter et former les professionnels aux spécificités architecturales beyrouthines.

Une autre façon de regarder cette coordination est de la regarder de façon fonctionnelle dans le temps :

- La coordination des premières mobilisations dans l'immédiat 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 inexistantes. L'Ordre des ingénieurs et architectes ainsi que le mécanisme informel mis en place à l'Université américaine de Beyrouth sous le nom de Urban Lab ont joué des rôles indispensables en créant des standards, repérant et cartographiant les enjeux urbains de la reconstruction et de là, participant à créer 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.

6. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT

6.1. Des flux de ressources nombreux

Entre les modalités de financement classiques des ONG via les mécanismes institutionnels habituels (bailleurs, 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. Que sait-on des niveaux atteints, des contraintes, des difficultés de collecte, de réception, de gestion et de redevabilité par rapport à ces différents systèmes ? Quelles leçons en tirer pour les prochaines crises au Liban et ailleurs ? 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 ».

Un des mécanismes relativement simples à suivre est celui d'OCHA via le Financial Tracking Service et le rapport de fin de phase d'urgence suite à l'Appel Flash :

Total des fonds entrants	US\$167,109,963
Total des besoins actuels	US\$196,609,142
Couverture :	85,0 %

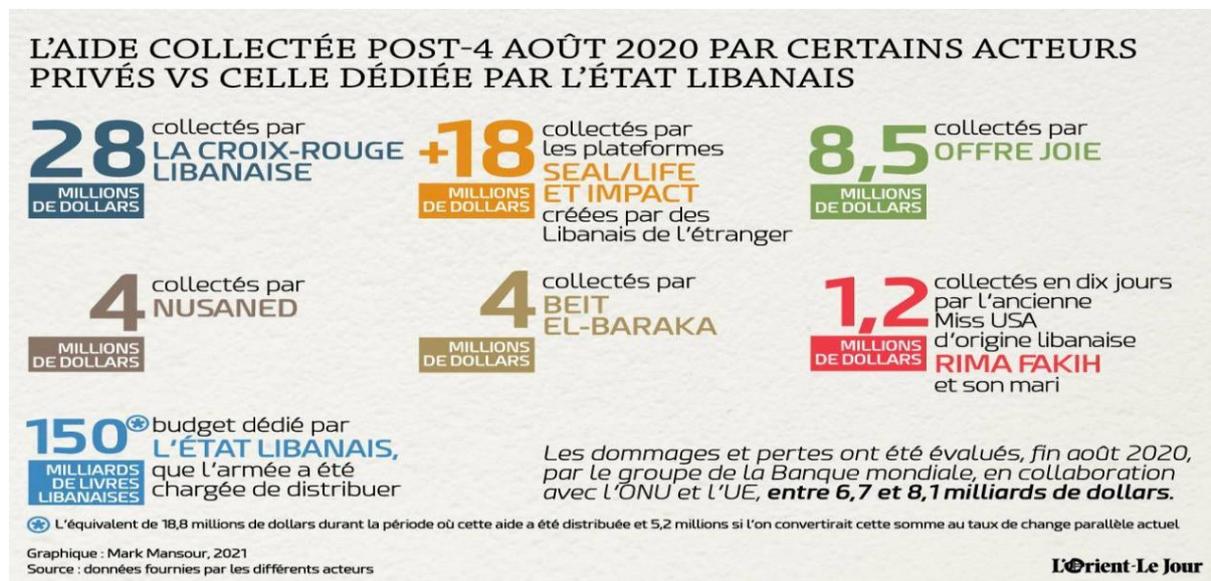
(source : FTS - <https://fts.unocha.org/appeals/1009/projects>)

Au-delà de l'information provenant des Nations unies, 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 ou la Fondation ALIPH) ;
- o Public (aides des gouvernements, des Nations unies, des institutions financières internationales - IFI, 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 (comme ceux des employés de Google estimés à 270 000 \$), dons du monde de la haute couture et des célébrités (Zuhair Murad a lancé une campagne de t-shirts que plusieurs stars mondiales ont porté et demandé à leurs fans d'acheter).

Entre une certaine opacité, l'impréparation de la plupart des OSC libanaises à la gestion de sommes importantes, l'absence de statistiques et les faibles exigences de transparence de la part de la plupart des donateurs privés, l'estimation du montant des dons privés envoyés au Liban après l'explosion du port de Beyrouth est assez difficile. La presse libanaise, notamment le journal *L'Orient le jour*, a tenté le difficile exercice d'estimation de l'aide³ qui a apporté quelques éclairages comme présenté ci-dessous.



Certains organismes ont réussi à mobiliser des acteurs particuliers sur des niches particulières (L'Œuvre d'Orient avec la fondation ALIPH et quelques grandes fondations privées ou publiques pour la reconstruction du patrimoine architectural des zones touchées), d'autres ont su mobiliser des coopérations décentralisées, etc. Il s'agira d'essayer d'avoir une vision sur cet ensemble de flux.

Une des clés de la réponse a été liée à la capacité de mobiliser rapidement des ressources des bailleurs de manière flexible, et à faciliter ainsi l'agilité d'action des partenaires. L'utilisation des fonds de développement pour répondre à la « crise de l'explosion » a été permise grâce à des mécanismes de type « modificateurs de crise », par des réallocations au sein de budgets existants, voire - tant pour les bailleurs de développement que pour ceux de l'urgence - par des « top up » qui permettent l'injection rapide de ressources à des acteurs déjà engagés dans différentes actions, évitant ainsi les lourdes procédures de sélection et de vérification.



La mobilisation de volontaires venant de tous les corps de métier du bâtiment

³ <https://www.lorientlejour.com/article/1285322/apres-le-4-aout-comment-les-ong-locales-ont-gere-les-dizaines-de-millions-de-dons-privés.html>

L'accès rapide mais aussi durable aux moyens humains, matériels et financiers est évidemment une des clés des capacités de réponse aux crises. L'une des caractéristiques des premiers temps de la réponse a été l'extraordinaire mobilisation des volontaires, soit de façon complètement spontanée et informelle, soit plus structurée avec des acteurs comme OffreJoie.

Pour autant, la mobilisation de moyens matériels a très vite posé de nombreuses questions : quelles modalités de collecte et de gestion ? Quelles ressources (en nature, en argent, en main d'œuvre) ? Venant de quelles origines ? Un bailleur demandant des rapports ? Un partenaire voulant construire une relation ? Un donateur cherchant de la visibilité ? Ces enjeux sont importants à court et moyen termes pour la force, la crédibilité et l'opérationnalité des acteurs de la société civile libanaise.



On a pu voir des ONG qui recevaient des lots de nourriture, de matériels de construction ou de meubles pour appartement venant de sources privées et qui en organisaient la distribution, non sans mal : faire se rencontrer des besoins immédiats et des vulnérabilités socio-économiques avec une offre en nature très diversifiée est un défi.

Comment aider des personnes aisées, en cours de paupérisation, dont l'habitat a été dévasté par le blast ?

Les diverses sources de financements (diaspora, secteur privé, bailleurs institutionnels, dons d'individus, etc.) impliquent chacune des modalités de relations, des termes de partenariat et des canaux de financement très variés. Ces flux financiers sont évidemment mis sous forte pression par la crise bancaire et la dégradation rapide des taux de change de la livre libanaise. Certaines ont même déjà recours à la cryptomonnaie (Bitcoins) pour éviter la dépendance à un système bancaire libanais largement paralysé et au bord de la banqueroute tout en facilitant la transparence grâce aux mécanismes de type « block chain ». Ces cryptomonnaies permettent en effet des transferts financiers indépendants de la dévaluation de la livre libanaise.

Le rôle des bailleurs non classiques (pays du Golfe, pays asiatiques, Turquie, etc.) a été très varié. Certains de ces acteurs ont déployé des hôpitaux de campagne qui ont été de fait assez peu employés. D'autres se sont théoriquement insérés en soutien à des structures libanaises clés de la réponse (Croissant-Rouge qatari avec la Croix-Rouge libanaise). D'autres enfin ont injecté de l'argent directement dans le budget libanais, notamment pour la santé et l'éducation.

Les réseaux de la diaspora libanaise représentent pour le Liban une force considérable sur les plans économiques, des ressources humaines et de l'engagement (11 millions de Libanais à l'étranger pour 4 au Liban même). Dans le contexte de la réponse à l'explosion du 4 août, cette diaspora a fonctionné autour de plusieurs axes :

- Les dons individuels aux membres des familles touchés (le processus classique des rémittances) ;
- Les dons d'individus à des réponses organisées via les ONG ou autres acteurs via des collectes (« financement participatif »), des réseaux organisés, des sites Internet et les réseaux sociaux ;
- Les dons d'entreprises libanaises ou tenues par des Libanais qui ont donné à des ONG libanaises via les mécanismes de type « responsabilité sociale des entreprises » ;

- Les dons de type « mécénat » à des systèmes d'appui aux exercices de réhabilitation du patrimoine historique, des hôpitaux ou des écoles, etc.

Se posent également de nombreuses difficultés liées à l'articulation de l'aide humanitaire avec celle de la diaspora libanaise, mais aussi avec les ressources des assurances, celles injectées par le secteur privé si important au Liban (réseaux d'amitiés dans le milieu entrepreneur libanais, réseaux d'hommes et de femmes d'affaires, industriels et importateurs de matières premières), et celles provenant des mécanismes étatiques dans un contexte d'État disqualifié à la fois par la société libanaise et par le discours international.

« Je comprends qu'il y ait eu des abus et des ONG qui avaient des objectifs pas très honnêtes mais c'est aussi à cause de l'absence d'un État qui aurait pu faire le contrôle et le suivi. » (Représentant d'un donateur)

6.2. La qualité de l'argent

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 changeants rapidement. L'expérience de la DG ECHO, de la Fondation de France et de L'Œuvre d'Orient montre qu'au-delà de toute réflexion administrative sur l'agilité, une des clés est la fluidité possible du dialogue avec le bailleur qui passe par une présence sur place, laquelle doit être dotée d'une capacité d'interaction extrêmement rapide avec le siège.

« Pour nous, la clé était de pouvoir utiliser l'argent au fur et à mesure que les besoins apparaissent et évoluent. C'était impossible de planifier et avoir des plans tout faits nous aurait empêché de répondre réellement aux besoins. » (membre d'une ONG née après l'explosion)

Un mécanisme de financement particulier comme celui de la Fondation de France mérite d'être mentionné ici car il a été particulièrement apprécié, tant par des OSC qui en ont bénéficié, que

par d'autres qui ont noté avec intérêt les caractéristiques de son mode opératoire : le pari de la confiance via le contact rapproché, de l'efficacité via des procédures simplifiées et de l'accompagnement grâce à une présence sur le terrain.

6.3. Les enjeux de transparence et de redevabilité

La question de la transparence est vite devenue un sujet important. Parmi les ONG locales interrogées, plusieurs ont mis un point d'honneur à parler de la transparence de leurs comptes. La corruption quasi-généralisée qui touche les organes de l'État donne lieu à des revendications adressées à la communauté internationale et aux bailleurs de fonds pour marginaliser l'administration libanaise afin d'éviter qu'aides et dons ne s'y dévoient. Cette revendication a obligé les ONG à se prévaloir d'une comptabilité exemplaire et d'une transparence destinée à éloigner les soupçons de la population et l'inquisition de la presse dans un climat de méfiance généralisée. Nos interlocuteurs faisaient donc spontanément référence aux budgets publiés sur leur site et certains présentaient fièrement leurs rapports d'audit au grand public pour dire que le modèle proposé par les composantes de la société civile se distingue clairement des cercles vicieux de l'administration.

Les ONG devaient soigner leur image tout en agissant dans l'urgence et ont donc dû mettre l'accent sur la qualité de leur travail comme clé de l'accès aux financements. Un certain nombre de celles impliquées dans la réhabilitation de l'habitat des zones importantes au niveau architectural expliquent par exemple qu'elles n'ont reçu les financements destinés à la reconstruction que sur la

« Notre pays a tellement une réputation de corruption et de laxisme, nous avons voulu prouver que nous, les OSC, n'étions pas comme ça. »
(volontaire d'une ONG libanaise)



base de BOQ (« bills of quantities ») soigneusement préparées par des ingénieurs et des entrepreneurs de confiance et que, par ailleurs, la lenteur des travaux procédait justement des mécanismes de vérification. Ces ONG ont mis en place une forme de contrôle *ex-ante* suivie, une fois les travaux achevés, d'une inspection minutieuse usant de formulaires détaillés requérant la signature des propriétaires/locataires (satisfaction), de l'entrepreneur (exécution), et des ingénieurs et architectes (conformité). Ces formulaires ont été souvent envoyés aux bailleurs de fonds (parfois sans exigence expresse de ces derniers). Dans d'autres cas, grâce aux rapports de confiance installés dans le temps via des coopérations de longue date et des relations devenues amicales avec des donateurs réguliers, les travaux ont été initiés sans promesse de paiement mais sur la base d'un dialogue fort. Par ailleurs, le capital social cumulé par

certaines ONG connues (AMEL, Offrejoie, etc.) pour la qualité de leurs opérations et de la rigueur de leur gestion, avec des systèmes bien rodés, leur assurait des financements « en cours de route ».

Au terme des projets, il faut évidemment rendre des comptes. Des mécanismes d'audit ont été lancés, certains avec un objectif pédagogique de type « pré-audit » pour ne pas être dans une approche uniquement contrôlante, mais plutôt dans une posture de renforcement des capacités et des compétences.



6.4. Les enjeux des financements dans le futur

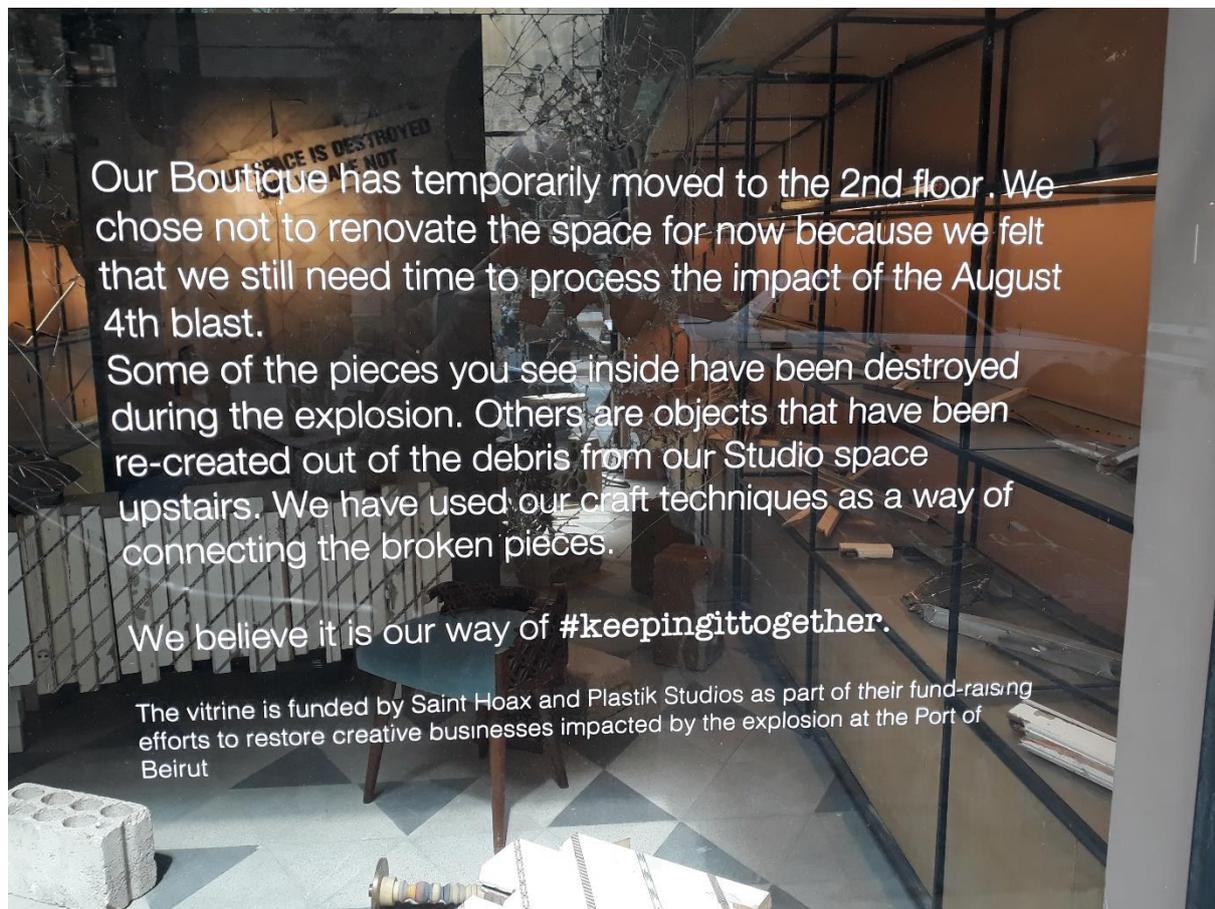
« L'éléphant dans la salle », c'est-à-dire le problème que tout le monde connaît mais dont personne ne veut vraiment parler, c'est évidemment le volet des financements liés aux assurances. De fait, le système assurantiel est complètement paralysé par l'absence de résultats de l'enquête sur la cause de l'explosion. La plupart des contrats d'assurance existants au Liban portent soit sur les biens matériels (voitures, outils de production), soit sur l'immobilier : ils indiquent que les assurances ne couvrent pas le risque de guerre. Tant que l'enquête n'a pas abouti, les systèmes assurantiers ne couvrent rien (sauf pour les voitures où certaines compagnies d'assurance ont décidé de couvrir les dommages « mineurs » assez rapidement).

Enfin, avec les sommes massives promises pour la reconstruction et la réforme de l'État libanais, à travers notamment la Lebanese Financing Facility, ainsi qu'à travers d'autres bailleurs (Turquie, Chine,

etc.) sont en train d'arriver, avec les nombreuses opportunités qu'elles offriront, mais aussi avec une nouvelle vague de risques. Il faudra être très vigilants et par exemple étudier plus en détail les différents piliers du 3RF et ce qui en découle en termes d'actions.

Les ONG ont accepté de jouer le jeu et d'entrer dans les mécanismes de coordination du 3RF, mais pourraient se voir accusées d'avoir validé un système qui pourrait bien leur échapper : les mécanismes entre la Banque mondiale, les Nations Unies et l'Union européenne sont en effet d'une lourdeur importante et soumis à des risques de politisation significatifs.

Le fait que les négociations avec le FMI⁴ aient abouti, après des mois de tractations, à un accord de principe avec les autorités libanaises pourrait amener une amélioration de la situation. Cet accord vise un plan d'aide de trois milliards de dollars sur quatre ans afin d'aider le Liban à sortir de sa crise financière en permettant une meilleure circulation des liquidités et de recréer un contexte plus à même de faciliter le retour des investissements. Reste à voir si la volonté du gouvernement actuel et l'environnement politique issu des élections de Mai 2022 permettront les réformes essentielles avant la réunion du conseil d'administration du FMI, auquel sera soumis pour approbation le programme accordé au pays du Cèdre.



Relance économique dans un contexte difficile

⁴ <https://www.france24.com/fr/moyen-orient/20220407-accord-de-principe-entre-le-fmi-et-le-liban-pour-un-plan-d-aide-de-3-milliards-de-dollars>

7. ÉVOLUTION DES ACTEURS ET DES PARTENARIATS

7.1. Reconnaissance du rôle et de la légitimité des ONG

L'évaluation du travail des ONG nationales et internationales, mais aussi des mécanismes d'entraide spontanée (« effet miroir » avec les entretiens des acteurs de l'aide), suggère quelques réflexions intéressantes. Dans l'ensemble, les personnes interrogées sont satisfaites du travail des ONG nationales, notamment pour les premières semaines. Toutes s'accordent notamment pour dire que les jeunes volontaires qui sont venus déblayer, nettoyer et aider ont été merveilleux. En revanche, les choses se compliquent au fur et à mesure que le temps passe après l'explosion. Certains reprochent la lenteur des ONG internationales et la lourdeur des processus tandis que d'autres parlent d'ONG qui sont venues collecter des informations et ont disparu. Les deux facettes « négatives » de l'aide - coopération/compétition et surenchère (image, argent, positionnement) - sont revenues de façon permanente.

Pour autant, certaines des structures ont capitalisé sur leurs expériences et produit des manuels de reconstruction (Caritas, Arcenciel, Beirut Heritage Initiative). Pour beaucoup, l'enjeu reste de voir comment se projeter dans un avenir sans État.

7.2. L'émergence des partenariats

De nombreux partenariats ont émergé au fil des mois et il a été important d'analyser leurs forces et leurs faiblesses. De fait, l'une des principales forces de nombre de ces partenariats a été l'immense sentiment de solidarité résultant des images de l'explosion du 4 août et la vision commune de l'importance de répondre aux besoins liés à l'explosion dans un contexte multi-crisis où les vulnérabilités se sont accentuées. Une autre force est l'importance des Libanaises et Libanais de l'extérieur, insérés dans de nombreux pays et dont la solidarité avec le Liban a souvent été un moteur d'établissement de partenariats dynamiques entre structures internationales et structures libanaises. Il est important de rappeler qu'un certain nombre de partenariats existaient avant l'explosion. Le CCFD, Solidarité Laïque, la Fondation Danielle Mitterrand et de nombreuses collectivités territoriales avaient déjà des partenariats forts avec le Liban. Un certain nombre d'acteurs internationaux avaient notamment établi des partenariats dans le cadre de la réponse à la présence des réfugiés syriens et à son impact sur les populations libanaises. Certains ont pu être utilisés pour la réponse à l'explosion et s'en sont trouvés renforcés. L'une des grandes faiblesses de ces partenariats est hélas le revers de la médaille de l'une des forces mentionnées ci-dessus. Tous ceux qui sont nés dans l'émotion seront-ils durables ? Survivront-ils à la fin des financements post-explosion ? De fait, on s'aperçoit que de nombreux cas de figures existent :

- Certains partenariats se sont arrêtés une fois les opérations réellement humanitaires et de réhabilitation immédiate terminées, faute de moyens mais surtout faute d'objectifs;
- D'autres sont en phase de redéfinition, notamment sur les enjeux de prise en charge des effets de la pandémie et de la crise économique sur les populations ;
- D'autres enfin sont en plein développement, car l'anticipation des besoins pour poursuivre le soutien aux populations touchées au-delà de l'explosion a été précoce. Par conséquent, la recherche de moyens pour poursuivre les partenariats a elle aussi été mise en place de façon précoce.

7.2.1. Une partie des partenariats a été essentiellement « opportuniste »

Des moyens étaient disponibles et des acteurs libanais prêts à se mobiliser pour en bénéficier. Ceci a amené à l'établissement de partenariats de natures très diverses. Dans certains cas, il s'est surtout agi de modalités proches de « l'instrumentalisation » : les acteurs internationaux ont besoin d'acteurs locaux pour faire le travail et cherchent donc des partenariats, souvent sous forme de sous-traitance. Dans d'autres cas, on a pu observer des approches réelles de « soutien à des initiatives émergentes » : le dialogue s'est alors instauré sur la base de « Dites-moi ce que vous voulez faire et on va discuter et voir comment vous soutenir ».

Des mécanismes comme celui de la Fondation de France, qui s'est donné comme objectif de travailler le plus possible via des acteurs locaux, ont pu fonctionner rapidement grâce à des ressources humaines déjà en place, connaissant bien le tissu social et associatif libanais. Beaucoup ont fonctionné sur la base de « rencontres » parfois organisées, parfois sur les « hasards » des visites de terrain, parfois via des mises en relation par des individus ou des organisations qui se connaissent et qui ont pu déboucher sur des actions passionnantes. La capacité de saisir des opportunités quand elles se présentent n'est pas nécessairement très fréquente au sein du secteur de l'aide, qui a mis en place des séries de procédures bloquant trop souvent ce type d'initiatives basées sur « l'intelligence de l'informalité ».

7.1.1. D'autres se sont ancrés dans des dynamiques préexistantes

De nombreuses initiatives se sont mises en place dans le cadre de systèmes de relations préexistants à l'explosion du 4 août 2020, et le fait que les acteurs se connaissent avant et aient déjà mis en place différents types d'activités a facilité la fluidité de l'aide « post-explosion » :

- Suite au 4 août, des collectivités territoriales avec des relations de coopération décentralisées avant l'explosion., se sont remobilisées soit en direct, soit via Cités Unies France (qui a créé un Fonds d'Urgence Liban) et son contact, le Bureau Technique des Villes Libanaises. Ceci a permis de recueillir des moyens non négligeables qui ont rendu possible un certain nombre d'actions via les contacts de ces coopérations décentralisées (Marseille, Nice, etc.) ;
- De même, des ONG comme le CCFD-Terre Solidaire qui étaient engagées au Liban depuis longtemps auprès de dynamiques libanaises comme Le Mouvement Social Libanais, se sont immédiatement mobilisées pour soutenir leurs partenaires libanais engagés dans les quartiers touchés par l'explosion ;

Dans le contexte libanais, avec ces dynamiques communautaires et confessionnelles spécifiques, on a vu se mettre en place une partie de la réponse à travers des mécanismes non classiques. Au Liban peut être plus qu'ailleurs⁵, la coordination de l'aide internationale ne peut passer à côté de cette réalité, ni des réponses apportées par ces acteurs communautaires, sous peine de passer à côté d'une partie des problématiques : l'enjeu est maintenant de commencer à intégrer cette réalité dans les mécanismes de coordination ; et aussi de renforcer la coordination entre les acteurs communautaires pour sortir de l'entre-soi et « faire corps » avec le Liban. Les relations positives entre organisations, particulièrement visibles tant parmi les organisations à caractère culturel et religieux que parmi des groupes d'organisations plus militantes (liées au Mouvement Social Libanais), ont

⁵ The Role of Faith-Based Organizations in Humanitarian Response: A Reflection on the Unique Role of FBOs in Humanitarian Crisis, <https://jlfifc.com/resources/whs-submission-role-humanitarian-response-2015/>

favorisé des coopérations fluides délestées des exigences bureaucratiques. Le déblocage des aides financières fut par exemple très rapide dans le cas de la coopération entre L'Œuvre d'Orient, la Fondation ALIPH, la Direction Générale des Antiquités (DGA), la Bibliothèque nationale et la Bibliothèque orientale de l'Université Saint-Joseph, ainsi qu'entre le CCFD et des réseaux de l'économie sociale et solidaire, comme ceux portées par l'ONG MADA.

7.1.2. Les contraintes imposées par les partenariats

Plusieurs contraintes majeures se sont imposées dans l'établissement de ces partenariats :

- Les outils de gestion des ressources et les besoins de redevabilité qui tendent à s'imposer entre acteurs internationaux et nationaux sont lourds et consommateurs de ressources humaines et de temps. Ils demandent des processus complexes (appels d'offres, etc.) qui posent souvent des problèmes aux acteurs nationaux. En effet, certains préfèrent soit ne pas s'engager dans ces partenariats, soit entrer en partenariat seulement avec des structures qui permettent souplesse et flexibilité.

L'Œuvre d'Orient : une expérience originale

Un cas un peu particulier - mais tout à fait intéressant dans le cadre de cette étude - est celui de l'Œuvre d'Orient. Cette ONG travaille depuis des années avec tout le réseau d'associations et d'agences qui soutiennent les Églises d'Orient regroupées au sein de la ROACO (Réunion des Œuvres d'Aide aux Églises Orientales présidée par le Préfet de Congrégation pour les Églises orientales mais dotée d'un personnel très réduit). Il s'agit de voir comment ce réseau s'articule avec le reste de la mouvance qui a contribué à la réponse à l'explosion. En effet, ces acteurs n'ont pas l'habitude de faire de l'aide humanitaire et l'Œuvre d'Orient a un positionnement en retrait avec les partenaires (enjeu de renforcer les partenaires, et non de se substituer à eux). Les différents réseaux plus confessionnels se sont coordonnés avec les autres réseaux de façon *ad-hoc*, à travers des structures qui ont su jouer un rôle d'intermédiaires. En effet, à part quelques « gros » acteurs comme CARITAS et World Vision, beaucoup de ces structures confessionnelles se situent « hors de l'écran-radar des coordinations » alors qu'elles sont en réalité des acteurs importants des mécanismes d'entraide locaux mais aussi des flux de moyens venant de l'étranger.

- Les ONG internationales se sentent souvent plus attachées à des principes et standards internationaux même si elles sont tenues de respecter la législation du pays où elles interviennent. Pour les ONG nationales, ces lois et régulations nationales représentent un environnement de textes et de contraintes auxquelles elles ne peuvent évidemment pas se soustraire. Ceci peut parfois créer des tensions entre ces modes de fonctionnement et de mise en conformité (standards SPHERE *versus* standards libanais, enjeux de coordination civilo-militaires *versus* respect de l'armée, etc.). Aussi, dans de nombreux cas, les acteurs internationaux fonctionnent avec lenteur et lourdeur à cause de toutes leurs procédures, notamment celles imposées par les bailleurs, ce qui contraste avec les approches agiles et la multiplicité des formes et modalités d'action des acteurs nationaux.

7.2. L'évolution des ONG locales

Il a été important d'analyser en détail le processus d'émergence et d'évolution - voire de disparition - des organisations dites « champignons » et des systèmes d'entraide basés sur des réseaux qui se sont mis en place (réseaux d'étudiants, réseaux en santé mentale, réseaux d'approvisionnement en produits alimentaires, etc.) : quelles dynamiques ont présidé à leur naissance, à leur développement, à leurs évolutions, voire à leur disparition ?

La population de Beyrouth et des environs, voire de l'ensemble du pays, s'était précipitée sur les lieux de l'explosion pour secourir, déblayer et reconforter. Un mouvement s'est mis en place, émanant largement des activistes de la « révolution » du 17 octobre 2019, mais aussi des mouvements de jeunes des groupes confessionnels, de collectifs estudiantins et de jeunes des partis politiques, mouvements qui ont beaucoup évolué depuis les premières semaines de grande excitation et générosité, et sont devenues de moins en moins « brouillons » au fil des mois. 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 ». Parmi les nombreux groupes qui s'étaient créés suite à l'explosion, une partie d'entre eux a commencé à se structurer vers une forme associative potentiellement plus durable. Sur 100 ONG néoformées après l'explosion, sans doute près des deux tiers, voire 80 %, ont disparu. Certaines étaient des émanations d'initiatives individuelles qui n'ont pas cherché à dépasser le cadre de la réponse immédiate (beaucoup n'ont pas passé le troisième mois). D'autres ont cherché à durer et ont pu se structurer pour cela, avec des gouvernances plus ou moins formalisées, des processus plus ou moins développés et utilisés, et enfin des modes de redevabilité assez variables.



Une jeunesse et une société civile en quête d'espoir

Ainsi, des dynamiques - comme celle de 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 où s'est créée la petite infrastructure de Nation Station, ou encore toute la mouvance qui s'est créée autour de Base Camp (Ma maison est ta maison, etc.) - se sont dotées de modes de fonctionnement plus structurés qui préfigurent peut-être de nouvelles formes de solidarité au sein de la société libanaise.

De la même façon, des premières cantines de Karantina abritées sous des tentes au développement d'un centre multifonctions, l'ONG *Juzuruna* (« nos racines ») installée dans un entrepôt a pu produire plus de 600 repas par jour, mais aussi ouvrir une offre d'accueil social et culturel avec une structure administrative très légère, une forte informalité et, pour autant, un impact social impressionnant.

À côté de ces forces émergentes, les grandes ONG libanaises comme Amel, Offrejoie, Arcenciel, mais aussi la Croix-Rouge libanaise (CRL), ont continué un travail important, parfois très spécifique et assez technique : reconstruction de l'habitat dans certains quartiers pour Offrejoie, renforcement des structures de base de santé publique pour Amel et la CRL, appui au petit entrepreneuriat, travail sur la gestion des déchets, notamment du verre pour Arcenciel, etc.

Parmi les facteurs qui déterminent la naissance, la vie et la mort ou la survie des ONG « champignons », on notera :

- **Les envies d'individus, qui veulent ou non continuer** - Pour certains, ce fut une aventure extraordinaire de quelques jours mais ce n'était pas nécessairement destiné à durer ;
- **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.



Panneau dans Beyrouth

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 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. Derrières 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.

8. ÉLÉMENTS DE CONCLUSION ET DE RÉFLEXION PROSPECTIVE

8.1. Quelques clés de conclusion

L'analyse a permis d'amener des éléments de conclusion autour de cinq grandes questions :

8.1.1. Une mobilisation sous contraintes

A ce stade, il est important de rappeler l'importance des contraintes rencontrées, qui ont fortement impactées la réponse

- **Le contexte politique et l'absence d'un gouvernement qui aurait dû être aux commandes de la réponse.** Très vite, l'absence de leadership national a été un problème. Dans ce contexte, l'armée a été chargée d'assurer la coordination de l'action d'urgence mais avait peu de capacités pour cette tâche . Cette situation s'est prolongée depuis, avec le refus des autorités de s'engager réellement sur la route des réformes, ce qui ralentit fortement les efforts de reconstruction.
- **Les effets déformants des images :** L'extraordinaire visibilité de l'explosion a entraîné une vague de solidarité impressionnante, qui a amené de nombreuses incohérences dans la réponse, avec beaucoup de biens en nature envoyés qu'il a fallu gérer sur place alors que des appuis financiers auraient été plus efficaces ;
- **Le focus « réfugiés syriens » :** La concentration des acteurs de l'aide et des mécanismes de coordination pour l'appui aux réfugiés syriens avaient comme conséquence avant l'explosion une assez faible implication des ONG sur les enjeux spécifiques de la société libanaise. Il a fallu en quelques jours redéployer les moyens d'action vers Beyrouth.
- **L'effet COVID et les questions sécuritaires :** Avec la pandémie, les acteurs internationaux s'étaient habitués à se coordonner en visioconférence. Avec les manifestations depuis octobre 2019 et la crainte des attentats, certains avaient mis en place d'importantes restrictions de circulation. Ceci a rendu le travail de terrain plus difficile.
- **Les lourdeurs des mécanismes de l'aide classiques :** la complexité et l'inadéquation des méthodes d'analyse des besoins, les lourdeurs et lenteurs des processus d'attribution des fonds et le manque d'agilité des mécanismes basés sur les cadres logiques rigides ont fortement réduit la flexibilité des programmes.
- **La difficulté des mécanismes de coordination à inclure les nouveaux acteurs de l'aide :** de fait, seules les ONG internationales et quelques grands acteurs nationaux ont été réellement engagées dans les principaux mécanismes de coordination. Les acteurs plus petits, plus informels se sont eux coordonnés en eux sur le terrain.

8.1.2. Un système de l'aide inadapté au moment de la crise

Construit à partir des enjeux de gestion des réfugiés, le système de l'aide au Liban a commencé à s'intéresser aux populations libanaises avec la crise COVID-19, mais cet effort restait marginal. L'explosion du 4 août a redistribué les cartes et cette crise a fait bouger un certain nombre de lignes, notamment avec une professionnalisation des capacités de réponse. Il faudra à l'avenir tirer profit de l'expérience acquise sur le « tas » et dans l'urgence par les ONG locales.

8.1.3. Les jeux d'acteurs complexes et sous pression

Les jeux d'acteurs qui se sont mis en place après l'explosion du 4 Août ont été très complexes. Au sein des sociétés civiles et entre les différents composants qui les composent (nationaux et internationaux, structurés ou non) ont émergé des dynamiques d'alliance très fortes, mais aussi des compétitions importantes. Les interactions entre mécanismes nationaux et internationaux de gestion de crise ont été plutôt bonnes mais ont souffert de l'absence d'un État en capacité de jouer réellement son rôle et d'avoir la confiance de la société libanaise. Les Libanais ont montré une impressionnante capacité à la solidarité, qu'ils aient agi sur des bases d'initiatives individuelles d'entraide ou dans des organisations de la société civile. Les dynamiques d'action sur le terrain et de mobilisation des ressources (financières, humaines, matérielles) nécessaires pour assurer la délivrance de l'aide aux populations et pour soutenir les efforts de reconstruction montrent la complexité de la prise en compte des différentes temporalités de la crise (urgence, post-urgence, accompagnement de la crise qui dure, et enfin sortie de crise). Dans le contexte politiquement très sensible du Liban, les risques de politisation de l'aide institutionnelle – notamment ceux provenant des injections de ressources considérables dans des systèmes fragilisés - représentent un danger permanent sur lequel la vigilance doit être continue.

8.1.4. Des solidarités nouvelles

De nouvelles solidarités ont émergé à la fois au sein de la société libanaise, 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 7ème Jour à l'Université St 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.

8.1.5. Des partenariats multiples, multiformes et à durée variable

La crise résultant de l'explosion du 4 août 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 lors de la réponse à l'explosion sont sans aucun doute des enjeux du futur.

8.1.6. Un poids considérable mis sur les épaules de la société civile

De façon générale, la tendance actuelle au Liban est de faire peser un poids toujours plus grand sur la société civile.



L'expression créative, exutoire pour la jeunesse libanaise ?

On se rappelle qu'en novembre 2020, certains bailleurs ont fait des déclarations fortes⁶ 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.

8.2. Recommandations et propositions : gérer les crises à venir

Un des objectifs de cette étude était de contribuer à l'amélioration des partenariats et des interactions au sein des différentes familles d'acteurs au Liban - et entre elles - pour améliorer les mécanismes de gestion de crise. Nombreux sont en effet les risques de voir s'accumuler difficultés, nouvelles crises socio-économiques liées à l'aggravation de la pauvreté, accentuation des dynamiques de violence politique et événements « naturels » extrêmes de type séisme ou inondation.

L'étude a cherché à donner des éléments pour construire un schéma de réponse à d'éventuelles nouvelles crises qui pourraient frapper le Liban avec des recommandations sur ce qui a bien et moins bien fonctionné. Certes, il existe déjà différents systèmes.

- Ceux résultant des activités de l'Unité DRM 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 3RP (Regional Refugees Resilience Plan – HCR).

Il s'agira de voir jusqu'où ces différents plans sont adaptés à des crises qui touchent le Liban tout entier afin de renforcer, à partir des politiques nationales existantes, un système plus inclusif, plus agile et plus adapté à une large gamme de désastres. Dans le cas particulier du Liban, des difficultés additionnelles sont venues de la multitude de crises différentes et simultanées qui touchent de façon souvent assez holistique les populations : faut-il isoler ou au contraire intégrer les réponses à chacune de ces crises ? Jusqu'où faut-il être holistique et comment rester spécifique ?

Parmi les actions clés à mettre en place, on notera :

- 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 (ce qui semble n'exister que de façon anecdotique au sein des ONG au Liban) et que ces plans soient 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 l'a été fait dans différentes municipalités.

⁶ <https://www.france24.com/fr/20200806-aide-humanitaire-corruption-appel-au-changement-ce-qu-emmanuel-macron-a-dit-%C3%A0-beyrouth>

Suite aux travaux conduits lors de cette étude et des échanges lors des divers ateliers, nous avons pu établir une liste d'actions à mener afin de mieux répondre à une prochaine crise majeure au Liban.

TEMPORALITÉ	TYPE D'ACTION	POINTS D' ACTIONS
Anticipation	Connaître les autres	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maintenir les liens établis à l'occasion du 4 août pour réfléchir/agir face aux futurs désastres ; ➤ Renforcer les coordinations associatives libanaises : La liste des mécanismes de coordinations existantes identifiées à ce stade est présentée en annexe 5 . Il faudra identifier les mécanismes de coordination formels et informels de coordination, voir comment les renforcer, lesquels abandonner et pourquoi ; ➤ 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 ; ➤ 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 ; ➤ Créer un annuaire des ONG opérationnelles sur le territoire libanais et une assemblée générale annuelle : schéma intégré de tous les acteurs (« body of coordination »).
	Planifier	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consolider les réseaux actuels existants au niveau local (beaucoup d'acteurs n'y sont pas), créer des affinités, des actions concertées en amont ; ➤ Imaginer des fonds d'urgence (bloqués) positionnés localement ; ➤ 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 ; ➤ 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. ➤ Impliquer les pouvoirs locaux (accompagner une éventuelle décentralisation administrative) pour surmonter les blocages politiques et pouvoir les renforcer en termes de gestion de crise ; ➤ Identifier et renforcer des structures pouvant servir de structures d'accueil : <ul style="list-style-type: none"> ○ espaces libres (parkings, squares, places, terrains sportifs) ; ○ espaces bâtis (gymnases équipés, écoles, etc.). ➤ Organiser des simulations (théoriques et pratiques) des études de cas pour acquérir de la malléabilité ; ➤ Transposer les expériences réussies (l'expérience de Live Love Beirut ou du Groupe URD avec la Municipalité de Tripoli).

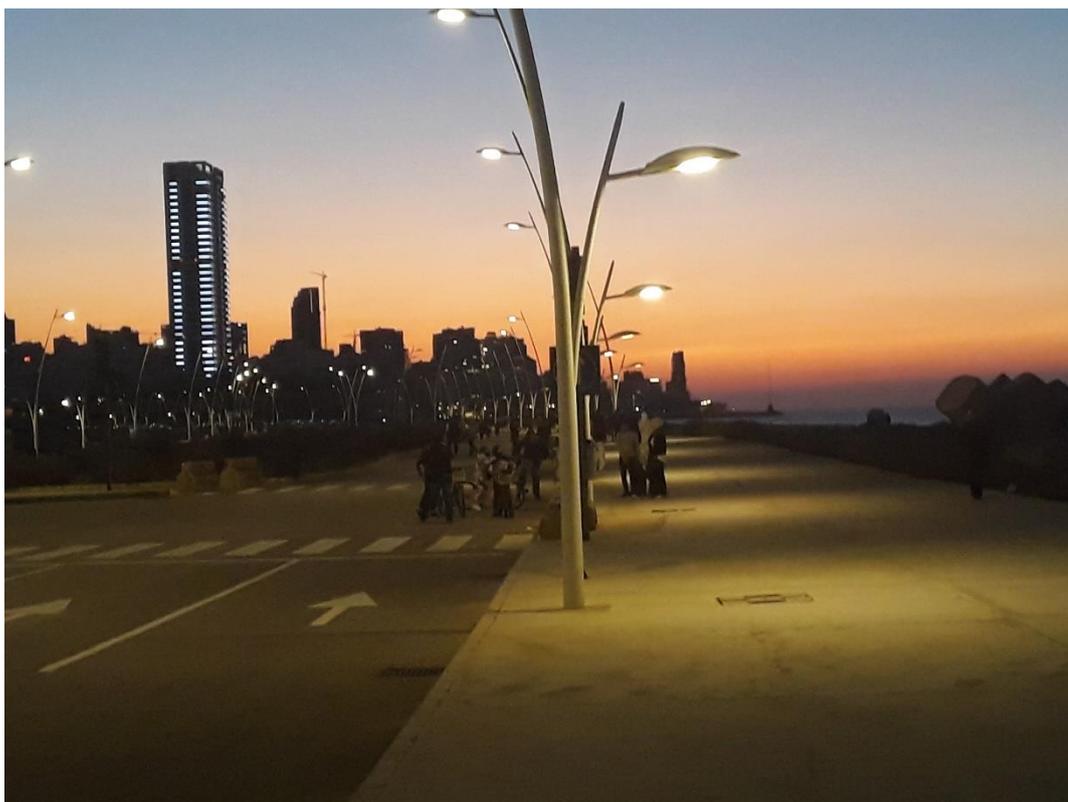
Lors d'un évènement	Coordination	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tout de suite après l'occurrence de l'évènement, se réunir avec les réseaux de la société civile pour se coordonner (avant d'agir) ; ➤ Prendre contact avec les institutions publiques de l'administration nationale et des niveaux décentralisés/déconcentrés pour essayer de se coordonner avec elles ; ➤ Assurer la complémentarité des actions par zone (notamment via une coordination multisectorielle au niveau local (niveau municipal) ; ➤ Mettre en place une coordination par secteur pour assurer le partage des standards nationaux, des bonnes pratiques sectorielles et une couverture optimale des besoins ; ➤ Renforcer la coordination de la distribution de l'aide pour éviter discriminations et oublis.
	Planifier l'action	<ul style="list-style-type: none"> ➤ S'appuyer sur des personnes ressources pour cibler les associations dans le montage du projet ; ➤ Essayer de définir les priorités de réponse à l'urgence à court/moyen et long termes ; ➤ Mettre en place rapidement une cartographie et une typologie des acteurs engagés dans la réponse afin de disposer au plus vite de bases de données qui seront mises à jour régulièrement ; ➤ Mettre rapidement en place un système en ligne, pouvant s'inspirer de ce que Live Love Beirut a fait après l'explosion, système qui serait alimenté régulièrement par les acteurs et qui montre les budgets, l'argent reçu, les dates butoirs, les dépenses, tout ce qui peut améliorer la transparence, la redevabilité et ce qui sert de garde-fou contre la corruption ; ➤ Mettre rapidement en place des systèmes d'évaluation en temps réel qui permettent l'identification de problèmes et leurs corrections, le partage à chaud de bonnes pratiques et les réorientations stratégiques et opérationnelles qui peuvent s'avérer nécessaires.
Après l'évènement	Évaluer pour évoluer	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Collecter des témoignages et multiplier les recherches et enquêtes de terrain ; ➤ Mettre en place un processus évaluatif et participatif inter-agences pour identifier les leçons clés et capitaliser l'expérience avec ses points forts, ses points faibles et ses angles morts.
	Penser l'après	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planifier et faciliter la recréation de conditions de vie acceptables ; ➤ Assurer le retour à la normale du fonctionnement des services de base ; ➤ Assurer la prise en charge des handicaps et des effets psychosociaux de la crise ; ➤ Identifier les facteurs de vulnérabilité qui ont permis la crise et chercher les moyens et de modalités pour les réduire.
	Plaidoyer pour la gestion des risques et l'implication de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valoriser le travail des ONG et de la société civile en général et notamment tout ce qui touche à la coopération, à la coordination et au renforcement des dynamiques citoyennes : <ul style="list-style-type: none"> ○ Renforcer de façon durable les partenariats au sein de la société civile ; ○ Valoriser les exemples positifs de collaboration entre société civile et acteurs de l'État, tant au niveau central que décentralisé, notamment avec les municipalités. ➤ Renforcer les capacités de gestion des risques : <ul style="list-style-type: none"> ○ Faire des cartographies participatives des risques et des capacités existantes à des échelles territoriales définies (souvent, celle des municipalités) ; ○ Identifier les moyens et ressources pour renforcer les capacités (formation, équipements) ; ○ Réaliser des exercices multi-acteurs (OSC, municipalités, gouvernorats, acteurs internationaux, etc.) pour tester les mécanismes de GRC.

8.3. Revisiter la ville

Dans ce contexte mettant en exergue la diversité des quartiers de la ville et de leurs fragilités spécifiques se sont développées de nouvelles réflexions sur la ville et l'urbanisme. Aussi, ce fut l'occasion de remettre sur la table la notion de ville plus verte et plus « douce » au moyen de projets comme la Coulée verte avec l'Université Américaine de Beyrouth, les réflexions citées plus haut de l'Urban Lab de l'Université américaine de Beyrouth mais aussi de Nation Station et d'autres organisations de terrain qui travaillent par exemple sur l'agriculture urbaine.

Il faudra aussi mieux identifier les « espaces communs » de la ville - squares, parkings, places, zones boisées - qui peuvent être aménagés autour de différents objectifs :

- Créer des espaces pouvant jouer un rôle clé dans la gestion de l'impact des changements climatiques en milieu urbain mais aussi servir de lieux de détente et de vie sociale dans la ville ;
- Contribuer à la gestion des flux torrentiels dans la ville lors d'évènements météorologiques violents ;
- Permettre de créer des lieux d'accueil pour des populations devant être évacuées de zones à risques élevés et soudains ou (partialement) détruites par un phénomène violent de type explosion ou phénomène tectonique.



Beyrouth ; le soir

8.4. Se projeter dans un avenir sans État ? Un mythe ou une réalité ?

Certaines organisations de la société civile, une fois le choc encaissé, ont décidé de faire de la table rase provoquée par l'explosion une occasion pour reconstruire intelligemment certaines parties de la ville et « repartir sur de bonnes bases ». Elles ont ainsi décidé de créer des quartiers auto-suffisants en matière d'électricité (panneaux photovoltaïques) et d'eau (récupération des eaux des pluies), et se sont lancées dans la permaculture (achat de terrains dans des régions agricoles afin d'assurer une sécurité alimentaire sur le long terme). Dans le discours tenu par ces organisations, « sortir du circuit » et « compter sur soi » sont des conduites urgentes et salutaires dans un contexte où l'État semble avoir peu de chance de se réaffirmer.

D'autres ONG considèrent que leur réponse à l'appel d'urgence n'aurait pas eu lieu d'être si l'État avait été présent. Elles ont été obligées de le supplanter et ont dû déployer des efforts extraordinaires pour ce faire. Elles acceptent donc très mal les critiques formulées à leur égard (lenteur, mauvaise organisation, etc.) étant donné que la réponse aux catastrophes ne faisait partie ni de leurs activités habituelles, ni de leur mission et que, malgré tout, elles se sont mobilisées et ont souvent réalisé un travail plus qu'honorable.

Face à ces réflexions de la société civile, ancrées dans la réponse à la crise qui a suivi l'explosion du port de Beyrouth, ce sont peut-être à la fois nos modalités de solidarité et l'avenir du Liban qui sont en jeu.

*Peinture sur
les blocs de
béton*



ANNEXES :

ANNEXE N°1 : les éléments clés des termes de référence de l'étude

1) Présentation générale de la problématique générale et de l'objet central de l'étude collective, commun aux différentes actions

L'étude doit apporter un éclairage sur la problématique des jeux d'acteurs qui se sont noués dans les jours et semaines qui ont suivi le 4 août.

L'étude porte particulièrement sur l'analyse de la coordination et des partenariats qui se sont noués entre acteurs. L'analyse des initiatives conjointes permettra de mettre en valeur l'existence ou l'absence de complémentarité entre les actions des différents acteurs. Il s'agira également de déterminer dans quelle mesure les structures formelles pourront s'appuyer sur l'écosystème humanitaire informel qui s'est alors constitué pour appuyer la gestion de crises futures et/ou des programmes de développement.

2) Descriptif des actions à étudier par les structures impliquées dans l'étude collective

L'étude collective portera sur l'analyse de la gestion de la double explosion du port de Beyrouth le 4 août 2020, par les différents acteurs présents sur le terrain (analyse non restreinte aux partenaires de l'étude).

En conséquence les actions à étudier seront les suivantes (cette liste pouvant être enrichie dans les échanges avec les consultants en amont de l'étude) :

- La réponse à la crise humanitaire par les différents acteurs, à travers les actions d'urgence et actions de développement menées ;
- L'identification de ces acteurs et leur positionnement dans l'écosystème humanitaire généré par l'explosion du 4 août ;
- Les mécanismes de coordination mis en place, participant à la construction informelle de cet écosystème humanitaire ;

3) Justification de l'étude collective

i. Objectifs pour les structures demandeuses

Cette étude intervient 1 an après l'explosion du port de Beyrouth, qui a généré l'urgence sur laquelle sont intervenus les différents acteurs de l'étude. C'est un délai suffisant pour dresser avec du recul un bilan des différentes actions d'urgence qui ont été menées, et des acteurs qui ont été impliqués dans cette réponse. Le profil des partenaires de l'étude collective est varié, avec des mécanismes de réponse très différents, que l'étude analysera. Les partenaires de l'étude collective peuvent être regroupés de la manière suivante :

- Des ONG libanaises (Arcenciel, Amel et Offrejoie) : ces associations ont toutes les trois été créées pendant la guerre civile libanaise pour répondre aux besoins spécifiques de populations vulnérables en temps de guerre. Présentes dès les premières heures auprès des victimes de l'explosion du port de Beyrouth, elles ont pour point commun d'être très implantées dans le tissu associatif local, avec une excellente connaissance du terrain et des populations qu'elles assistent.
- Des ONG internationales (L'Œuvre d'Orient et Première Urgence International) : ces associations étaient déjà présentes au Liban sur des projets humanitaires, avec des partenariats étroits noués avec des acteurs locaux, communautés religieuses et écoles, entre autres pour L'Œuvre d'Orient. Par leurs

actions de terrain, elles ont contribué à la gestion de l'urgence Beyrouth dans différents domaines, dont l'aide aux victimes et le soutien à la réhabilitation de la ville (écoles notamment).

- La Fondation de France : Dès les premiers jours après l'explosion, la Fondation de France a été présente dans la réponse d'urgence. La démarche originale de financement et de partenariats de la Fondation de France s'illustre en particulier dans la construction de relations durables et solides avec des ONG libanaises, dans un objectif de renforcer les capacités locales de ces associations.

- La LHDF : collectif libanais d'associations libanaises, la LHDF s'est démarquée dans son expertise du secteur associatif libanais. En réponse à l'explosion, les ONG locales et nationales qui forment le Forum humanitaire et de développement du Liban, en partenariat avec un large éventail d'agences, ont contribué à acheminer l'aide directement vers les populations les plus vulnérables. Avec du personnel situé à proximité, ils ont pu apporter un soutien aux familles et aux personnes dans le besoin quelques heures après l'explosion. LHDF soutient une réponse coordonnée pour s'assurer que les besoins sont effectivement satisfaits et la duplication minimisée, ainsi que la mise en évidence du rôle vital joué par les acteurs locaux à travers divers secteurs, en contribuant à la dignité de toutes les populations affectées. L'étude analysera en profondeur les actions et les jeux d'acteurs qui se sont noués de façon unilatérale, bilatérale ou multilatérale dans la gestion de l'Urgence Beyrouth. Cette analyse permettra de répondre à l'objectif commun des partenaires de l'étude collective, qui est d'une part d'identifier les leçons et apprentissages issus des actions menées en réponse à la crise, et d'autre part de capitaliser sur ces apprentissages pour des collaborations futures, pour appuyer des programmes de développement ou la gestion de crises futures. Les résultats de l'étude seront partagés à un grand nombre d'acteurs afin de leur permettre de bénéficier des enseignements issus de l'analyse.

ii. Justification de l'intérêt collectif de l'étude collective

Dans les jours qui ont suivi l'explosion du port de Beyrouth, les organisations partenaires de l'étude ont travaillé ensemble à des actions communes, de façon bilatérale ou multilatérale. Ces travaux communs ont souvent eu lieu de manière informelle, dans l'urgence de la situation.

Pour les structures impliquées, cette étude représente une opportunité d'accroître formellement la connaissance mutuelle de chaque organisation et d'améliorer les mécanismes de collaboration. Elle est également l'occasion de confronter les différents modèles d'intervention et de financement entre organisations et de favoriser les échanges de bonnes pratiques des partenaires de l'étude, et plus largement des membres du F3E et la communauté du développement et de l'humanitaire. Pour les différentes organisations partenaires de l'étude collective « Urgence Beyrouth », cette étude devra enfin permettre de contribuer à l'analyse de l'évolution du secteur de l'humanitaire et du nexus urgence-développement.

Une attention particulière sera apportée au fait de développer une approche propice au partage et à l'apprentissage. L'appui du F3E dans la diffusion des résultats sera précieux.

4) Objet détaillé de l'étude collective

i. Grands axes d'étude

Après concertation entre les différents partenaires de l'étude collective, de grands axes d'analyse ont été dégagés, auxquels l'analyse répondra. Il s'agira d'être aussi complet que possible, sans pour autant chercher à être exhaustif.

Les axes identifiés sont les suivants ;

- Le bilan des actions : Il s'agira de dresser un bilan des actions sur la base d'une typologie d'acteurs qui sont intervenus sur le terrain d'urgence généré par l'explosion du port de Beyrouth. Ce bilan intégrera principalement les éléments d'efficacité, de qualité et de temps de la réponse, et du financement des actions.

- Les jeux d'acteurs, les partenariats qui se sont noués et les mécanismes de coordination à l'Urgence Beyrouth : Une attention particulière sera accordée à l'analyse des interactions entre les acteurs traditionnels de la société civile libanaise et les acteurs de l'écosystème humanitaire qui sont intervenus lors de la crise : ONGI, financeurs internationaux, nouvelles organisations « champignons », etc. (cf. acteurs listés dans la section « Historique »). Il s'agira d'identifier les partenariats qui se créés suite à la réponse à l'urgence. Les questions auxquelles il faudra répondre portent sur les mécanismes formels ou informels qui ont été déployés après l'explosion du port, pour mettre en œuvre des actions de coordination des opérations d'urgence et de moyen terme.
- Des pistes de recommandations : Sur la base des pratiques identifiées dans les points précédents, l'étude collective apportera des préconisations et pistes d'amélioration sur les mécanismes de coordination locale, les facteurs de succès pour des collaborations futures, pour affronter collectivement des futures crises et/ou conduire des programmes de développement. 10

ii. Pour chaque axe d'étude, questions à traiter :

NB : la liste des questions ci-dessous est indicative, et doit permettre aux consultants de cerner la problématique générale de l'étude. Il revient aux consultants de prioriser les questions à aborder pour chaque axe d'analyse, et de proposer ce qui leur semble le plus pertinent au regard de leur compréhension du contexte et de la littérature existante sur le sujet (cf. revue documentaire non exhaustive page 12).

1/ Le bilan des actions

- Sur la base des études menées et bases de données existantes, quelle typologie d'acteurs peut-on dresser dans l'urgence générée par l'explosion du port de Beyrouth ?
 - o *Quels sont les acteurs qui sont intervenus dans l'urgence générée par l'explosion du port de Beyrouth ?*
 - o *Quelles sont les nouvelles organisations qui ont émergé suite au 4 août et quel est le nouvel écosystème libanais qui en a découlé ?*
 - o *Quels sont leurs points communs avec les acteurs traditionnels de l'humanitaire ? Qu'est ce qui les différencie ?*
- *- A partir de cette typologie, quel bilan peut-on dresser ?*
 - o *Compte tenu du contexte, quelles sont les différentes modalités d'intervention par types d'acteurs (sélection des bénéficiaires, temps de réponse, nature de l'aide...)?*
 - o *Comment certaines actions d'urgence se sont-elles inscrites dans un cadre plus pérenne de développement ?*
 - *o Sur le bilan du financement des actions : ■□ Les moyens de financement proposés ont-ils été adaptés de manière adéquate aux besoins spécifiques des populations dans le contexte libanais ?*
 - *■□ Comment a été prise en charge l'aide financière dans le contexte de crise monétaire et de coexistence de divers taux de change ?*
 - o *Y a-t-il eu des discriminations, liées au genre, aux nationalités ou aux communautés notamment, dans l'aide apportée aux personnes vivant dans les quartiers touchés par l'explosion*

2/ Les jeux des acteurs, les partenariats noués et les mécanismes de coordination

- Quels ont été les interactions informelles et formelles entre les acteurs traditionnels de la société civile libanaise et les autres acteurs (ONG internationales, institutions onusiennes, nouvelles associations « champignons », armée, pouvoirs publics, entreprises lucratives, etc.) ?

- Comment se sont structurés les partenariats issus de ces interactions (bien considérer les études existantes ou en cours menées par d'autres acteurs) ? o *Quels partenariats ont été établis ? Quel rôle ont joué les financeurs/donateurs dans ces partenariats ?*
- o *Y a-t-il eu des schémas de partenariats durables ? Quels sont ceux qui ont impliqué des acteurs du secteur privé lucratif ? des institutions publiques ? l'armée ou la sécurité civile ?*
- o *Y a-t-il eu des partenariats au niveau communautaire ? avec la diaspora ? des ONG locales ou des ONG internationales ?*
- o *Y a-t-il eu des modalités de partenariats innovants ?*
- Quels mécanismes de coordination ont été mis en œuvre en intégrant la société civile libanaise ? o *Comment les autres acteurs se sont appuyés sur la société civile libanaise pour la coordination ?*
- o *Quels acteurs ont été intégrés ou non dans la coordination ? Et comment les acteurs ont joué le jeu des mécanismes de coordination ?*
- o *Quel rôle ont joué les acteurs publics libanais dans ces mécanismes de coordination ?*
- o *Quel rôle ont joué les structures situées en France dans ces mécanismes de coordination ?*

3/ Recommandations sur les points suivants :

- Identification des schémas de coordination adaptés au contexte libanais pour mieux se préparer à de nouvelles urgences. o *Place des acteurs locaux et des nouveaux acteurs dans les schémas de coordination afin de renforcer leur intégration et participation active.*
- o *Rôle joué par les acteurs à l'international et spécifiquement en France (ONGI, bailleurs privés et publics, diaspora, etc.) pour mieux se coordonner avec les acteurs locaux dans les réponses d'urgence au Liban.*
- o *Schémas de coordination locaux adaptés au contexte libanais en capitalisant sur les liens et les partenariats qui se sont créés entre les acteurs et sur les bonnes pratiques mises en œuvre.*
- Préconisations pour assurer la continuité entre l'urgence et le développement adapté au contexte libanais.
- En considérant le contexte libanais, identification d'axes pour améliorer la transparence de l'utilisation de l'argent reçu des donateurs et pour répondre aux exigences de redevabilité des actions, y compris vis-à-vis des bénéficiaires.

ANNEXE N°2 : Liste des interviews

Nombre total de représentants d'ONG locales interviewés = 19

	Noms des acteurs interviewés	R /G (Roula/Gaston) ; FG (François) M (envoyé par Marguerite)
1	Al Makassed	RG
2	Amel	FG
3	Arcenciel	RG
4	Bassma	RG
5	Beit el Baraka	RG
6	Birth and Beyond	G+FG
7	Caritas	RG
8	House of Christmas	RG
9	Lebanon Needs	RG
10	Cénacle de la lumière	RG
11	Lebanon 2.0	RG
12	LHDF	FG
13	Mission de vie Liban	RG
14	Nation Station	FG/RG
15	Offrejoie	Deux entretiens : RG et M
16	Rebirth Beirut	G + FG
17	Sesobel	RG
18	Zourouni	M
19	Association pour la Mère et l'enfant	FG + G
20	Juzurum (Cantines de Marie)	FG + G
21	Hôpital des Sœurs du Rosaire	FG + G
22	École des 5 gamins	FG + G
23	Ahla Fawda Imane Assaf 03 907360	
24	Basmeh w Zeitooneh	
25	Baytna Baytak	
26	Beb w' Shebbek*	
27	Foodblessed	
28	Ground Zero	
29	Impact Lebanon	
30	Live Love	
31	Nusaned	
32	URDA (Union of Relief and Development associations)	
33	Base camp	
34	Embrace (aide psychologique)	

Plusieurs acteurs de coordination ont été interviewés :

35	Lebanese Humanitarian and Développement Forum (LHDF)	Oui	FG
36	OCHA	Oui	FG
37	Municipalité de Beyrouth	Oui	FG/G

Étude collective « Urgence Beyrouth »

38	Municipalité de Bourj Hammoud	Oui	FG
39	Forces armées libanaises		
40	Gouvernorat de Beyrouth	Oui	FG / G
41	DRM Unit	Oui	FG

Un certain nombre d'acteurs internationaux ont été interviewés :

42	Œuvre d'orient	Oui	FG
43	F3E	Oui	FG
44	PUI	Oui	FG
45	Fondation de France	Oui	FG

Plusieurs bailleurs de fonds ont aussi été rencontrés :

45	FdF	Oui	FG
46	Ambassade de France	Oui	FG
47	AFD	Oui	FG
48	Expertise France	Oui	FG
49	ECHO	pending	FG

Un certain nombre de récits de vie ont été collectés afin d'avoir un « effet miroir » par rapport aux interviews des acteurs de l'aide. Les noms ont été supprimés des comptes rendus publiés pour protéger les sources. Nous avons interviewé 6 femmes et 6 hommes.

50	Jeune femme- la trentaine- Célibataire- Assistante de direction- Chrétienne- Mar Mikhael
51	Jeune homme- 24 ans- Musulman- Karantina
52	Mère de famille- 64 ans- employée- sera à la retraite dans quelques mois- Gemmayzé
53	employée dans un salon de coiffure, 31 ans
54	40 ans, chrétien, descente de Sofil, leur immeuble s'est effondré
55	étudiante, 3 ^e année psychologie, Région du port
56	Femme de 50 ans, célibataire, chrétienne, veut garder l'anonymat, blessée au bras et opérée trois fois. Sa mère a succombé à l'instant même de l'explosion
57	L'imam de la mosquée de Karantina Hajj Fakhri et son assistant
58	Photographe, ayant ouvert sa galerie de photo à Gemmayzé en novembre 2021
59	Habitant d'un immeuble du patrimoine historique restauré
60	Gestionnaire d'un salon de coiffure

ANNEXE N°3 : Guide d'entretien

INTRODUCTION

La présente étude n'est ni un audit, ni une évaluation de chacune des ONG et de ses projets. Il s'agit d'une étude sur « le système » de la réponse à la crise déclenchée par l'explosion du 4 Août dans le port de Beyrouth.

C'est donc une étude systémique qui tente de comprendre :

- comment les différents acteurs de la réponse ont fonctionné,
- Comment ils ont identifié les besoins et les populations dans le besoin
- comment ils ont accédé aux ressources humaines, financières, en nature, et notamment comment ils ont pu établir des partenariats avec la diaspora, le secteur privé, les ONG internationales, les nations unies, les bailleurs institutionnels
- comment ils se sont coordonnés entre eux (coordination sur le terrain, avec les ONGI, via la mécanique des clusters, avec l'armée, avec les municipalités, etc.

L'objectif de l'étude est de faire ressortir les leçons qui pourront être utiles soit dans d'autres contextes que le Liban, soit au Liban lui-même en cas de nouvelles crises.

Les entretiens sont anonymisés et répondent aux règles de Chattam House « tout peut être dit, personne n'est cité, sauf accord spécifique »

LES THÈMES A EXPLORER LORS DES ENTRETIENS

Questionnement n°1 : répondre à une catastrophe dans un contexte de crises multiples et emboîtées

La crise de l'explosion a eu lieu dans un contexte particulier.

Pouvez-vous décrire les implications de ce contexte dans votre réponse après l'explosion ?

Questionnement n°2 : quel diagnostic des besoins ?

Face à cette situation complexe post explosion, comment avez-vous défini les populations qui seraient votre cible et leurs besoins ?

Questionnement n°3 : la mobilisation des ressources

Les ressources mobilisées ont été multiples : humaines, financières, en nature.

Comment vous y êtes-vous pris pour les mobiliser (réseaux sociaux, appels à la générosité, demandes aux bailleurs de fonds, etc.). Il serait intéressant de voir cette mobilisation des ressources sur plusieurs temps (24 h, première semaine, premier mois, six premiers mois, première année, deuxième année.

Questionnement n°4 : partenariats, collaboration, compétitions

On a vu sur le terrain de nombreux types de relations s'établir entre les différents acteurs :

Comment avez-vous fonctionné dans cet espace complexe multi-acteurs ? Avec qui avez-vous cherché à construire des relations ? De qui vous êtes vous méfié ?

Pensez-vous que ces partenariats sont durables ou simplement liés à la réponse ?

Comment aimeriez-vous procéder soit pour en établir d'autres, soit pour renforcer ceux que vous avez développés pendant la crise ?

Questionnement n°5 : la coordination

La coordination a été un enjeu important : coordination avec l'armée, avec les municipalités, avec les autres ONG, et le système des clusters. Comment avez-vous coordonné vos actions ? Avec qui ceci a été facile et avec qui cela a été plus difficile ?

Questionnement n°6 : le bilan des actions

Finalement, quel bilan tirez-vous de la réponse Globale ? De vos actions en particulier ?

Questionnement n°7 : les outils de redevabilité

Recevoir des moyens et agir donne des responsabilités et oblige à rendre compte. Comment vous y êtes-vous pris pour rendre compte de vos actions ? Comment aimeriez-vous faire mieux la prochaine fois ?

Questionnement n°8 : comprendre les acteurs, les jeux et les enjeux d'acteurs multiples

Au bout d'un an et demi, quelle compréhension avez-vous maintenant de ce monde complexe de l'aide ?

Comment pourriez-vous améliorer votre position et vos stratégies dans ces réseaux de l'aide nationale et internationale ?

Questionnement n°9 : la communication et les échanges d'informations

La gestion de crise, c'est beaucoup de la communication. Comment avez-vous fonctionné dans cette crise ?

Quelles leçons en tirez-vous ? Comment feriez-vous différemment la prochaine fois ?

L'ÉTABLISSEMENT DE LA LIGNE DES TEMPS

L'expérience montre que l'établissement et la comparaison des lignes des temps sont autant d'occasions d'objectiver, de comparer et de valider des narratifs qui sinon peuvent être difficiles à réconcilier.

Plusieurs temps devront être analysés :

- Les premières 48h
- Les deux premières semaines
- Les deux premiers mois
- 4 mois après l'explosion
- 1 an plus tard

Il s'agit d'aider les acteurs à se rappeler des temps forts autour de :

- L'action sur le terrain
- La mobilisation des ressources
- Les dates clés d'établissement des partenariats
- Les difficultés rencontrées
- Tout autre évènement marquant qui permet de cadrer l'action dans une ligne des temps

LES RÉCITS DE VIE

L'enregistrement de « récits de vie » est un des plus puissants outils des sciences sociales pour recueillir les perceptions, écouter et comprendre des facettes complexes de réalités multiples. Évidemment, il faut pouvoir travailler à partir d'échantillons couvrant la diversité des positions.

Il s'agit de faire parler les gens sur les évènements majeurs, leurs actions, leurs ressentis, leurs peurs, leurs fiertés, leurs dilemmes, avec trois grandes familles de questions :

- Que s'est-il passé et qu'avez-vous fait à ce moment ?
- Quelles ont été les interrogations, les craintes, les perceptions que vous aviez à ce moment-là ?
- De quoi êtes-vous le plus fier ? quelle a été la plus grosse difficulté ?
- Comment voudriez-vous faire la prochaine fois ?

ANNEXE N°4 : Bibliographie consultée

Almatoya Architecture 2020 Rapport Beyrouth (VD) - <https://almatoya-architecture.com › 2020/11 › 20...>

WB, 2020, Beirut rapid damage and needs assessment, World Bank Group in cooperation with the European Union and the United Nations., August 2020
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/650091598854062180/Beirut-Rapid-Damage-and-Needs-Assessment.pdf>

Groupe URD, 2020, Évaluation en temps réel de la réponse à l'explosion dans le Port de Beyrouth du 4 août 2020: Mission 1 Aout 2020 , URD https://www.urd.org/wp-content/uploads/2021/02/ETR_Beyrouth_GroupeURD_2020_web.pdf

Groupe URD, 2021, Évaluation en temps réel de la réponse à l'explosion dans le Port de Beyrouth du 4 août 2020: Mission 2, décembre 2020 , URD
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20200917_ETR_Beyrouth.pdf

Groupe URD, 2021, Analyse des risques et capacités de gestion des risques dans la Municipalité de Tripoli https://www.urd.org/wp-content/uploads/2021/08/AnalyserisquesTripoli_Mai2021.pdf

IFPO, 2021, Conference : The Institut français du Proche-Orient (Ifpo) at the heart of the international response after Beirut port explosion, MICHEL MOUTON · 27 SEPTEMBRE 2021

Center for Disaster Philanthropy , 2021, Beirut Explosion,
<https://disasterphilanthropy.org/disaster/beirut-explosion/>

OCHA, 2020 Flash appeal, Lebanon 2020 Flash Appeal (August) [EN/AR] – ReliefWeb

OCHA, 2021, Rapport à un an, <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-2020-flash-appeal-august-enar>

Fondation de France Bilan un an après <https://www.fondationdefrance.org/fr/cat-urgences/solidarite-liban-un-an-apres-l-explosion-46-actions-soutenues>

Wiest Marguerite, 2021, De la sidération à l'action, la réponse des associations libanaises à l'explosion du port de Beyrouth le 4 août 2020, mémoire de Master, Institut Catholique

Site de Live Love Beirut <https://livelovebeirut.com/>

ANNEXE N°5: Liste des mécanismes de coordination

Mécanismes de coordination mis en place par l'aide internationale :

- L'Equipe Humanitaire pays ;
- Le Forum humanitaire *libanais* des OING (LHIF) ;
- Les clusters sectoriels (clusters shelter, protection, santé, etc.) ;
- Coordination des Bailleurs de fonds
- Coordinations diverses pour la mise en place du 3RF

Mécanismes de coordination libanais :

- Le Lebanon Humanitarian & Development NGOs Forum, coordination des ONG libanaises ;
- Le FER de l'armée libanaise et ses cartographies ;
- Le réseau Base Camp qui s'est créé très rapidement et était basé directement dans la zone touchée à Gemmayzey ;
- L'association des architectes et ingénieurs du Liban, acteur clé de la coordination des diagnostics du bâti
- la Direction générale des Antiquités pour les volets purement architecturaux liés au patrimoine ;
- Live Love Beirut et les mécanismes de coordination basés sur des réseaux sociaux, installé dans le Beyrouth Digital Distric;
- L'Urban Lab de l'Université américaine de Beyrouth qui tente de coordonner des approches innovantes d'urbanisme.



Siège du Groupe URD

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

urd@urd.org

www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR

