

COORDONNER ET LAISSER RESPIRER LA DIVERSITÉ

Pour l'État, un rôle de facilitateur

*par Éric Chevallier **

*L'ampleur de l'événement a fait évoluer l'action
de l'État elle-même.*

L'ampleur de la catastrophe du 26 décembre 2004 s'est traduite par le nombre des victimes, mais aussi par l'exceptionnelle étendue des zones touchées. Ainsi, au delà de la phase de première urgence, pendant laquelle la Délégation à l'Action Humanitaire du ministère des Affaires Étrangères a assuré la coordination de l'aide française, il est très vite apparu nécessaire de mettre en place un dispositif interministériel coordonné (1) permettant d'identifier clairement les actions de l'État et de proposer un seul interlocuteur à l'ensemble des autres acteurs de l'aide (2), mais aussi aux pays touchés eux-mêmes.

La nécessité d'un pôle de coordination

La simple existence d'une interface étatique unique a été très bien perçue par les pays touchés par la catastrophe. Fin janvier, les autorités sri lankaises ont accueilli l'équipe interministérielle française par ces mots : « Nous sommes particulièrement sensibles au fait que la France arrive avec une seule délégation, un coordinateur unique de cette délégation, ce qui évite de faire peser sur nous une tâche supplémentaire de coordination des différentes institutions des pays donateurs. » En Indonésie, quinze jours plus tard, les autorités se sont réjouies dans les mêmes termes qu'un État partenaire soit représenté par une organisation unique structurée et cohérente.

Grâce à l'affichage plus clair qu'apporte une structure de coordination vis-à-vis des différents acteurs de l'aide (3), l'interlocuteur reste le même. Quant aux ONG, il leur est utile d'avoir un point focal clairement identifié pour leur éviter de s'interroger sur les services ministériels ou les ambassades auxquels elles doivent s'adresser. À charge pour la structure interministérielle d'orchestrer le travail à l'intérieur de l'Administration pour leur transmettre une réponse simple et cohérente.

Même si la réflexion sur le besoin d'une meilleure coordination en réponse aux situations de crise progressait avant le tsunami, ce dernier a permis d'en accélérer le rythme. Le dispositif particulier mis en place a, d'une certaine manière, eu valeur de test sur les capacités d'adaptation de la machine d'État.

Les projets soutenus par la France (près d'une centaine) ont été choisis et identifiés collégialement, lors des réunions interminis-

** Coordinateur pour la reconstruction « post-tsunami », Ministère français des Affaires Étrangères.*

(1) Délégation interministérielle à l'aide de la France aux États affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004, dont la mission a pris fin le 31 juillet 2005. Une cellule de coordination pour la reconstruction « post-tsunami », à vocation interministérielle, mais placée au sein du Ministère des Affaires étrangères, lui a succédé.

(2) ONG, collectivités locales, entreprises, organismes internationaux, Nations Unies, Banque mondiale, Banque asiatique du développement...

(3) Que ce soit les collectivités territoriales ou Bill Clinton, représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour le Tsunami.

térielles hebdomadaires, pendant lesquelles se confrontaient à la fois la compétence des professionnels du développement, notamment du Ministère des Affaires étrangères (4), mais aussi la compétence technique assurée par les ministères concernés (5). Ce croisement entre la connaissance des pays touchés et des dynamiques de coopération internationale, d'un côté, et, de l'autre, de la compétence technique des ministères a enrichi la discussion sur le choix des projets et l'allocation des ressources. Auparavant, ce croisement de perspectives était le plus souvent occasionnel et non structurel.

Des échanges sur l'évaluation de la situation et son évolution dans les pays touchés ont aussi eu lieu régulièrement avec les acteurs privés de la reconstruction. Une réunion de concertation réunissait toutes les trois semaines l'ensemble des ONG, cofinancées ou non par l'État. Ces échanges ont porté sur l'analyse de la situation sur le terrain et des difficultés rencontrées, sur l'identification des besoins et sur l'évaluation de la dynamique de reconstruction (6).

Avec les collectivités locales, les réunions ont été plus sporadiques, mais ont toutefois permis de maintenir un dialogue régulier de qualité au travers de plusieurs rencontres avec les Régions, les Départements, les Municipalités, et leurs associations. Ces réunions ont souvent contribué, par ailleurs, à éclaircir les choix de projets par ces collectivités et, à plusieurs reprises, à développer des synergies géographiques ou thématiques (7).

Enfin, une journée de rencontre réunissant l'ensemble des acteurs de la reconstruction a été organisée le 31 mai 2005, ce qui a permis aux différents intervenants d'identifier des pistes de partenariats. Faire jouer à l'État un rôle de facilitateur a été sans doute l'une des dimensions les plus riches de cette expérience.

Il faut rester à la fois déterminé et modeste en matière de coordination. Sans elle, à chaque niveau, on risque bien sûr déperdition et duplication des efforts, tout en laissant de côté des pans entiers de besoins non couverts. Mais il faut aussi se méfier du fantasme d'une coordination absolue, qui serait contre-productive, parce que trop lente et en réalité impossible à mettre en place. On peut, on doit, souhaiter plus de coordination, mais il ne faudrait pas que ce soit au détriment de l'action. Le « *Gosplan* » à la soviétique tue l'initiative ; il faut coordonner, mais aussi laisser respirer la diversité.

Et si tout acteur de la solidarité internationale se trouve devant un impératif éthique de rigueur et d'excellence, il ne faudrait pas imaginer que cela permette d'échapper à des bilans en demi-teinte. L'exigence est d'agir, de faire mieux, mais aussi d'accepter que les réalités de terrain (8) puissent ralentir la mise en œuvre de ces projets.

(4) Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement ; Direction d'Asie et d'Océanie, Délégation à l'Action humanitaire.

(5) Ministères chargés de l'équipement, du transport, de la santé, de l'éducation, de l'écologie...

(6) Ces concertations régulières, entre ONG et État, ont également été organisées sur place, dans les pays concernés, par les ambassades. À Colombo, par exemple, une réunion est organisée tous les mois avec les ONG à l'ambassade.

(7) Par exemple, plusieurs régions et collectivités locales ont décidé de s'associer à un programme à l'est de Colombo, notamment parce qu'elles ont su que la France allait faire un effort particulier sur cette zone, ce qui a permis de créer des synergies géographiques.

(8) Concurrence entre programmes, contraintes imposées par les autorités locales...



S'il est un domaine où la coordination est apparue particulièrement perfectible, c'est au niveau européen. La concertation européenne n'a pas eu l'intensité que l'on aurait pu souhaiter. C'est une des leçons majeures à tirer de la réponse au tsunami.

Si la responsabilité première de la coordination appartient aux pays eux-mêmes, l'appui des Nations Unies, mais aussi des grandes institutions financières internationales, a été important dans ce domaine, y compris pour ce qui concerne l'évaluation des besoins (9).

La difficile phase de la post-urgence

Dans la gestion d'une crise, on différencie deux temps : l'urgence immédiate d'un côté, et de l'autre, la reconstruction à long terme et le développement. Les compétences et les métiers de chacun de ces acteurs sont en effet assez bien identifiés. Beaucoup savent, surtout en France, ce qu'est un acteur humanitaire intervenant dans l'urgence, avec ses métiers et compétences (10). En tout cas, il en existe une certaine représentation sociale partagée. De même, le développement et la reconstruction à long terme renvoient à des pratiques et des aptitudes identifiées. En revanche, la phase de transition entre les deux, qu'on nomme phase de post-urgence ou « zone grise », souffre d'un manque d'intérêt, notamment du fait de son peu de visibilité, comparée aux périodes de l'urgence et de la reconstruction à long terme. Les professionnalismes qu'elle exige ne sont pas les plus définis, et pourtant cette phase est très complexe. Il faut encore faire vite, ne pas générer des frustrations parmi les populations et agir en cohérence avec la reconstruction à long terme et le développement. De plus, cette phase ne bénéficie pas des moyens financiers les plus importants, lesquels vont aux urgences immédiates ou aux programmes lourds d'infrastructures et de développement.

Après le tsunami, par exemple, il fallait beaucoup de main d'œuvre pour nettoyer les débris. Or financer ce travail ne paraît pas un investissement durable, « noble ». Pourtant, si on ne le fait pas, on laisse les populations dans une situation délétère, psychologiquement, avec des risques environnementaux et sanitaires. De plus, on ne donne pas aux gens les moyens d'agir sur leur espace de vie. Dès la fin des interventions d'urgence, la France a soutenu des programmes générateurs d'emplois temporaires, pour des activités quotidiennes, avec l'idée de faire bouger les choses très vite. Alors qu'il faut neuf à douze mois pour que se mettent en place les grands programmes d'infrastructures, cette phase intermédiaire est habituellement ignorée (11).

La complexité de cette période tient à la tension entre la volonté de faire vite, ce qui est légitime, et l'acceptation du temps néces-

(9) Le Bureau de coordination de l'action humanitaire pour l'urgence et progressivement le PNUD, ainsi que la Banque Mondiale et la Banque asiatique de Développement, ont joué un rôle essentiel de concertations bilatérales et multilatérales.

(10) Médecins du Monde, Médecins sans frontières, Action contre la faim, Première urgence...

(11) La nouveauté, toutefois, est que les donateurs attendent des informations sur la complexité de la situation (cf. le sondage du Cerphi, publié par le quotidien *La Croix*, 15 juin 2005).

Favoriser les synergies entre collectivités territoriales, coordonner les efforts, éviter le « saupoudrage humanitaire », viser le long terme, autant d'exigences pour un Conseil régional.

« Comme beaucoup d'autres collectivités, la Région Rhône-Alpes ne pouvait rester insensible face à l'ampleur du désastre ; elle a décidé d'accompagner le vaste mouvement de solidarité présent dans la population rhône-alpine en engageant 200 000 € pour aider des associations spécialisées dans les interventions d'urgence. Mais, si la Région Rhône-Alpes a ainsi été partie prenante des actions de première urgence et de secours, notre mobilisation doit perdurer « après le départ des caméras ». Nous avons donc souhaité nous engager dans un projet de reconstruction-réhabilitation réunissant plusieurs collectivités territoriales de Rhône-Alpes.

La proposition d'unir leurs forces et leurs compétences dans cette action de reconstruction venait de notre collectivité, mais cette concertation s'est faite sans plan préétabli de la part de la Région. En particulier, la discussion était ouverte quant au choix de la zone d'intervention. Un comité de pilotage, comprenant des collectivités locales volontaires, avec des ONG porteuses d'une expertise et de compétences humaines et techniques, s'est alors réuni de manière régulière depuis janvier 2005.

Nous avons conscience de la difficulté de cette seconde phase en termes d'identification des besoins, de visibilité, d'évaluation, etc. La reconstruction requiert en effet des compétences spécifiques et il nous paraissait indispensable de mandater une structure compétente pour identifier les besoins liés à la construc-

tion et les zones sinistrées dépourvues d'aide humanitaire. La « Plateforme d'Insertion par l'Humanitaire et la Coopération », basée à Romans-sur-Isère (1), a donc effectué plusieurs missions techniques en avril et août 2005 aux Maldives, en Indonésie et au Sri Lanka dans la province de Sabaragamuwa.

Les critères de choix

C'est dans cette dernière province que nous avons décidé d'engager un programme de coopération sur une thématique ciblée : la réhabilitation de dispensaires ruraux, actuellement gérés par le gouvernement provincial, et dont l'état de délabrement implique d'importants travaux de réhabilitation et un rééquipement complet. À travers ce programme de reconstruction, notre action ne portera certes pas sur une zone côtière touchée directement par le tsunami, mais nous jugeons plus opportun de cibler nos efforts sur une région quasiment « oubliée » de l'aide humanitaire, et dont les habitants souffrent encore aujourd'hui des conséquences dramatiques mais non directes de cette catastrophe.

Plus de 800 000 habitants du Sri Lanka ont été touchés par le tsunami qui a déferlé sur de nombreuses régions côtières de l'île. Environ 40 000 personnes sont mortes, 500 000 ont été déplacées et 80 000 habitations ont été endommagées ou détruites. La plupart de ces dégâts se sont produits dans le nord et l'est, dans des provinces où les services publics, l'économie et les infrastructures sanitaires peinaient à se remettre d'années de conflit entre les Tamouls et le gouvernement. Des centaines d'organisations humanitaires, nationales ou inter-

(1) Coéditrice du dossier « Intégration sociale et solidarité internationale : quelles convergences ? » (*Economie & Humanisme* n° 356, 2001) publié en prolongement du colloque organisé par la Plateforme sur la même thématique. Ndlr.

nationales, étaient présentes dans le pays après la catastrophe. Nous avons, en nouant un partenariat avec la Province de Sabaragamuwa, située à l'intérieur de l'île et dépourvue d'aide étrangère, fait le choix de ne pas ouvrir les portes du « saupoudrage humanitaire ».

Pour que ce programme soit opérationnel dans les meilleurs délais, il nous fallait au préalable réunir plusieurs conditions ; en premier lieu, trouver un pouvoir local qui accepte l'aide internationale et un partenariat avec des collectivités locales étrangères. En outre, le programme devait permettre aux collectivités locales françaises impliquées de travailler ensemble sur une thématique transversale entrant dans les compétences de chacune d'entre elles. Cet objectif de réhabilitation de dispensaires ruraux correspond à ces conditions : il fait droit à des besoins essentiels et permettra de mettre en œuvre des compétences diverses et partagées : eau et assainissement, gestion des déchets, infrastructures et équipement, coordination et formation complémentaire des personnels locaux. Enfin, si ce projet a retenu l'attention du comité de pilotage, c'est aussi parce que plusieurs ONG et associations de solidarité internationale souhaitant être pleinement associées y sont pourvues de compétences techniques et humaines, notamment dans le domaine sanitaire, indispensables à la bonne réalisation de ce programme.

Une coopération modulable

Plusieurs collectivités, de tailles différentes et dotées de compétences complémentaires, ont décidé de s'impliquer effectivement dans cette initiative (2). À cet égard, la convention de coopération avec la province de Sabaragamuwa n'a rien d'une convention « classique » (3). En effet, il a été prévu que chaque collectivité intervienne selon ses disponibilités financières et selon la part consa-

crée à l'aide au développement dans son budget. La durée de l'engagement sera limitée à deux ans et pourra être prolongée selon l'intérêt des collectivités à s'inscrire sur le long terme dans des actions de développement.

Fin 2005, une nouvelle mission au Sri Lanka aura finalisé les premiers objectifs de la réhabilitation des centres de santé. Cette mission aura rencontré les autorités locales afin de circonscrire avec elles le contenu de la convention de coopération avec les collectivités françaises, identifier le partenaire local au Sri Lanka qui sera le correspondant permanent, dresser un état des lieux le plus exhaustif possible concernant la réhabilitation des centres de santé, etc.

Cette coordination est importante et nécessaire. Elle permet de favoriser les synergies et de ne pas disperser nos efforts. Elle s'ouvre aussi aux collectivités n'ayant pas d'actions spécifiques à l'international, l'opportunité de travailler avec des collectivités voisines qui ont ce savoir-faire. Ce travail en commun, s'il aboutit, et j'en suis persuadé, à des résultats concrets et satisfaisants pour nos partenaires sri lankais, montrera que nous pouvons efficacement travailler ensemble et de manière concertée et pourrait permettre, à terme, de développer de nouvelles collaborations dans les politiques de coopération décentralisée portées par les collectivités locales. »

Jean-Philippe Bayon

*Vice-président de la Région Rhône-Alpes
délégué à la Coopération décentralisée et
au Commerce équitable*

(2) Ville de Meylan (Isère), Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole, Commune de Saint-Genest-Lerpt (Loire), Communauté de communes de Beaurepaire (Isère), Ville d'Annemasse.

(3) Tout en étant en conformité avec la législation française sur les coopérations décentralisées conduites par des collectivités territoriales. Ndlr.



saire pour l'élaboration et l'appropriation sociale et politique des programmes par les populations et les responsables locaux. La reconstruction des maisons, par exemple, demande d'accepter le débat local sur ce qui est le plus approprié en matière de foncier, et d'aménagement des espaces constructibles.

Les populations, premiers acteurs

Sur ce sujet, comme sur bien d'autres, l'expérience du tsunami a confirmé qu'un acteur étranger ne sera jamais en mesure d'imposer entièrement son rythme et ses choix. Au bout du compte, ce sont bien les autorités locales, en négociation ou non avec les populations locales, qui trancheront. Il faut respecter ce dialogue politico-social propre au pays aidé, mais sans pour autant renoncer à peser sur ce débat quand cela est nécessaire. C'est une ligne de crête difficile à maintenir, mais c'est ce qui rend le travail passionnant (12).

Vue d'un État donateur, la prise en compte de l'expression des besoins des populations passe notamment par la diversification des acteurs qu'il peut soutenir : organismes publics des pays concernés, ONG locales et représentations de la société civile, ONG internationales, agences internationales. Cette diversification des opérateurs paraît essentielle.

On ne doit pas oublier que les premiers acteurs qui répondent à une crise ne sont jamais les internationaux, quels que soient leurs moyens, mais toujours les populations locales. C'est bien sûr vrai dans les premières heures, pour des raisons logistiques évidentes, mais aussi au-delà ; populations et États concernés demeurent les premiers acteurs, même si l'aide internationale apporte des éléments majeurs. Il y a là une donnée particulièrement importante qui impose de placer le renforcement des capacités locales de prévention, d'alerte et de réponse aux crises comme une priorité de l'aide internationale. C'est ce que la France fait en allouant à cette dimension environ un tiers des moyens financiers spécifiquement affectés à la reconstruction post-tsunami.

Si le tsunami a constitué un moment-clé d'évolution de la solidarité internationale, c'est sans doute pour avoir souligné l'importance du renforcement des capacités nationales de prévention et de réponse aux catastrophes, comme l'un des nouveaux horizons majeurs de l'action humanitaire et du développement.

Éric Chevallier

(12) Il ne faut pas attendre de l'action internationale qu'elle puisse tout résoudre.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : RASSEMBLER LA SOLIDARITÉ

« Au lendemain du 26 décembre 2004, le Grand Lyon se devait, à son tour, de réagir rapidement et efficacement. Très vite, nous avons invité l'ensemble des forces vives de l'agglomération à travailler ensemble, non pas ponctuellement mais sur la durée, afin de permettre à la région touchée de se reconstruire et de se développer.

Dès le début du mois de janvier 2005, est né le Collectif Solidarité Asie Grand Lyon. Associant des acteurs issus du tissu associatif, de la sphère économique ou encore des ONG, cette structure permet de s'engager sur un seul et même projet, et de répondre au mieux aux besoins des populations locales. Depuis de nombreuses années, le Grand Lyon entretenait d'étroites relations avec le Sri Lanka, notamment dans le cadre du programme européen Pro Act. Face aux besoins, et afin d'être le plus efficace possible, nous avons naturellement choisi de concentrer nos efforts sur ce territoire.

La légitimité des actions de coopération décentralisée, tant au regard des institutions nationales qu'internationales, n'est plus aujourd'hui à démontrer. Dans ce cadre, les collectivités territoriales sont donc amenées à occuper une place centrale, sinon prépondérante, dans le dispositif d'aide internationale.

Les dernières catastrophes naturelles que notre planète a connues (le tsunami, Katrina ou encore le tremblement de terre qui vient de frapper le Pakistan) nécessitent des réponses nouvelles et appropriées, faisant intervenir l'ensemble des forces vives de la société civile. C'est pourquoi les États, comme les villes, ne peuvent opérer seuls et doivent définir de nouveaux modes interventions.

Handicap international, Bioforce, Véolia, les Hospices civils de Lyon, la CCI, la

CGPME, le MEDEF, parmi d'autres, ont répondu à notre appel. Ensemble, dans le cadre du Collectif Solidarité Asie Grand Lyon, nous avons entrepris un grand nombre d'actions. Trois projets entrent en compte dans le bilan positif de notre engagement :

- Réhabilitation de quatre hôpitaux au Sri Lanka. Notre action s'inscrit dans deux domaines spécifiques : celui de l'eau, en collaboration avec Veolia Waters Force, et celui de la formation à la gestion du personnel et au respect des règles d'hygiène hospitalière.

- Mise en œuvre d'un programme de formation à la gestion des risques naturels et industriels majeurs. Dans ce cadre, nous avons reçu le soutien des entreprises de l'agglomération lyonnaise concernées, notamment celles situées dans le secteur de la vallée de la chimie.

- Échange de compétences dans le secteur de la reconstruction par l'envoi de professionnels de secteurs aussi divers que la planification urbaine, la voirie, les systèmes d'information géographiques...

La force et l'intérêt du Collectif Solidarité Asie Grand Lyon réside dans sa transversalité et sa capacité à prendre en compte toutes les dimensions de l'activité humaine, seul gage d'un développement local vraiment durable. À l'heure des dérèglements climatiques, clairement établis scientifiquement, et de ses incidences environnementales, à l'heure où les villes ont toute leur place à tenir dans la solidarité internationale, nous ne pouvons pas nous contenter d'un regroupement de circonstance. Bien au contraire, notre capacité à répondre à de nouvelles catastrophes demain dépend d'une structure permanente. À bon entendre...»

Gérard Collomb

Président du Grand Lyon