

POINTS CLÉS



©Tatan Syuflana/AP

19 DÉCEMBRE 2018 / PARIS

INDONÉSIE

LEÇONS TIRÉES DE LA RÉPONSE AU SÉISME ET TSUNAMI DE PALU

French
NGO Network
for DRR

INTRODUCTION

Le 28 septembre dernier, un violent séisme suivi d'un tsunami a frappé le nord de l'île de Sulawesi (Célèbes), faisant officiellement plus de 3000 morts et disparus¹ ainsi que des milliers de blessés et de déplacés. Ce tsunami ravive les plaies du terrible séisme de 2004, mais aussi les difficultés de coordonner l'importante réponse humanitaire qui s'en est suivie.

La dynamique de cette réponse s'inscrit dans une évolution des pratiques de l'aide que l'on a vu émerger au Myanmar en 2008 suite à l'Ouragan Nargis : donner la priorité aux acteurs nationaux, notamment étatiques (mécanismes de protection civile), voire à leurs homologues internationaux et régionaux (AHA Centre, UNDAC), et limiter l'afflux des ONG internationales. Cette évolution, qui commence à devenir systématique dans de nombreux pays, correspond à des évolutions positives en termes de capacité et de responsabilité des États, mais pose de nombreuses questions sur les enjeux de respect des principes humanitaires, notamment d'impartialité et d'indépendance opérationnelle, et de l'expression de la solidarité internationale.

C'est dans le cadre de la réponse à cette crise que le Réseau RRC² des ONG françaises a organisé cet exercice de RETEX (retour d'expérience).

¹ Source : <https://www.bnpb.go.id/en/acceleration-of-disaster-casualties-recovery-keeps-on-being-intensified-in-central-sulawesi-2113-people-dead-and-1309>

² Réseau d'ONG françaises travaillant sur les questions de RRC depuis 2012 : Croix-Rouge française, Groupe URD, Handicap International, CARE France, Solidarités International.

Elements clés de crise et de la réponse :

Le 28 septembre 2018, un séisme de magnitude 7,5 sur l'échelle de Richter a lieu au large de l'île des Célèbes. S'en est suivi un tsunami frappant la côte ouest de l'île, en particulier la baie de Palu, ville de 350.000 habitants. Le bilan officiel fait état de plus de 3.000 victimes et disparus, mais les équipes envoyées par le CDCS ont estimé le bilan humain de l'ordre de 10.000 à 15.000 morts. Ces chiffres importants ont plusieurs causes. Tout d'abord, la forme de la baie de Palu a accentué les ondes du tsunami. La ville de Palu est elle-même bâtie sur la faille, aussi le séisme a causé des dégâts importants, avant que la vague du tsunami ne dévaste le littoral. Il faut également noter que les séismes de cisaillement entraînent rarement des tsunamis, aussi l'ampleur de celui qui s'est abattu sur Palu a pu surprendre. Ici, la majorité des destructions, mais aussi des victimes, a été causée par un phénomène de liquéfaction des sols. À Palu, le sol est d'assez pauvre qualité (sable à faible granulométrie) et saturé d'eau (zone littorale). Les ondes sismiques ont réduit sa pression, lui faisant perdre sa portance (résistance au tassement) et sa cohésion. Le sol s'est alors comporté comme une masse liquide dans laquelle bâtiments, véhicules et personnes s'enfoncent, un peu à la manière de sables mouvants. Ce phénomène de liquéfaction des sols a été très important à Palu, provoquant de nombreuses destructions, ainsi que l'ensevelissement de nombreuses personnes. Dans la zone de liquéfaction, la réponse est impuissante, car tout se joue dans la première demi-heure.



Le gouvernement indonésien a tout d'abord souhaité limiter et contrôler la réponse internationale. Le souvenir du « tsunami de l'aide » et de l'influx peu coordonné d'acteurs humanitaires sur Banda Aceh lors de la réponse au Tsunami de décembre 2004 a marqué les acteurs étatiques indonésiens qui ont depuis fait de gros efforts pour renforcer les capacités de la protection civile indonésienne et en ont fait un enjeu de fierté nationale. Par ailleurs, les autorités indonésiennes ont estimé avoir les ressources suffisantes pour répondre à la crise, et donc pouvoir se passer de l'aide internationale, notamment dans un contexte pré-électoral (des élections générales sont prévues en 2019). Enfin, l'ampleur de la catastrophe a été sous-estimée du fait de la rareté et de la méconnaissance du phénomène de liquéfaction des sols dans certains contextes géologiques.

Ainsi, seules les organisations déjà présentes à Palu même ont été autorisées à intervenir sur la zone, tandis que l'appel à l'aide internationale - et le déclenchement du mécanisme européen de protection civile - n'a été émis que cinq jours après la catastrophe. Les autorités indonésiennes ne connaissaient pas le mécanisme européen de protection civile³ et ont donc tardé à le solliciter, alors que la rapidité de la réponse est déterminante.

Dans ce contexte, notamment avec le haut degré de méconnaissance des phénomènes de liquéfaction, l'évaluation des besoins a été relativement erratique, ce qui reste assez classique pour les premières heures après un désastre. De fait, les rares acteurs internationaux qui ont pu intervenir ont été les institutions étatiques

³ En 2001, le **mécanisme européen de protection civile** a été créé pour favoriser la coopération entre les autorités nationales de protection civile des différents pays européens. Ce mécanisme regroupe actuellement les 28 États membres de l'UE et a été mis en place pour coordonner l'aide apportée par les États participants aux victimes des catastrophes d'origine naturelle et humaine frappant l'Europe et le reste du monde. Ce mécanisme permet de concentrer les demandes et de coordonner les réponses - assurant une action plus rapide et efficace -, ainsi que d'optimiser la logistique et donc de réduire les coûts.

(protections civiles et acteurs pouvant se mettre « dans leur sillage », cf. encadré ci-dessous) et les ONG déjà présentes dans le pays depuis un certain temps, grâce à des partenariats avec des ONG locales (comme ACTED), ou qui possédaient des savoir-faire spécifiques et connus des autorités indonésiennes (tel que Humanité & Inclusion – HI sur la réadaptation physique et fonctionnelle, ou Électriciens sans frontières pour l'éclairage des camps de déplacés). Elles n'ont toutefois pu intervenir que via leurs partenaires locaux, les interventions directes ayant été autorisées uniquement dans un second temps.

Le Centre de Crise et de Soutien (CDCS) du MEAE a été l'acteur central de la réponse de la France. Une station de potabilisation d'eau fournie par la Sécurité civile française et acheminée par le CDCS a permis la production d'un volume total d'eau de 1 058 m³ soit 1 058 millions de litres d'eau potable, relayée ensuite par des unités offertes par la Fondation Veolia et Aquassistance. L'aide humanitaire apportée par la France a également fourni 40 tonnes de fret, dont 105 tentes familiales, 1 générateur remis à l'Agence nationale indonésienne de gestion des catastrophes (BNBP), 17 générateurs offerts par Électriciens sans frontières, et plus de 2 millions de pastilles de purification d'eau offertes par le Secours Islamique France.

QUATRE ENJEUX ET MESSAGES CLES

ENJEU N°1

Les autorités nationales indonésiennes se positionnent légitimement pour être chef de file de la réponse aux catastrophes. Cette évolution est positive et modifie les habitudes d'intervention des ONG, qui doivent s'y adapter. Mais elle peut aussi entraver une réponse rapide et respectueuse des standards humanitaires :

- Les ONG internationales doivent mener une vraie réflexion sur les enjeux de localisation de l'aide humanitaire et de collaboration avec les autorités locales, ONG locales et agences nationales de gestion des catastrophes, en particulier autour de savoir-faire spécifiques peu ou pas maîtrisés au niveau local ;
- Les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle de facilitateur et de négociateur avec les autorités locales ;
- Il importe de mener un plaidoyer pour renforcer la connaissance des mécanismes de réponse européens auprès des autorités indonésiennes, dont la défiance a semblé résulter d'une méconnaissance. Par corollaire, les acteurs internationaux doivent eux aussi mieux connaître les mécanismes de réponse locaux et régionaux.

ENJEU N°2

L'AHA Center a joué un rôle prépondérant dans la réponse à cette crise et les ONG internationales doivent renforcer la collaboration avec ce type d'acteur.

Cette réponse a vu l'émergence du l'« *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management* » (AHA Centre) qui a coordonné la réponse en lieu et place d'OCHA. Les acteurs présents au RETEX qui ont pu intervenir sur le terrain s'accordent sur la qualité du travail de l'AHA Centre, notamment via des points situations bien faits et utiles. Cette tendance vers un *leadership* régional des réponses est une donnée à prendre en compte pour les acteurs de l'aide, en particulier sur la zone Asie. L'AHA Centre tient également un rôle de formation auprès des ONG locales qui seront les seules accréditées pour participer à la première réponse aux catastrophes.

ENJEU N°3

Plus de concertation entre le secteur humanitaire et celui de la recherche (scientifique, anthropologique) est nécessaire afin d'améliorer la compréhension des catastrophes et, par conséquent, la qualité et le calibrage de la réponse et des actions de prévention aux risques.

À Palu, le phénomène de liquéfaction des sols a causé plus de dégâts et de victimes que le séisme et le tsunami réunis. Ce phénomène est bien connu des sismologues, mais il a surpris les autorités indonésiennes comme les acteurs de la réponse. Même si son ampleur n'est pas prévisible, un dialogue avec le milieu scientifique peut permettre d'anticiper ses impacts et de mieux calibrer la réponse.

ENJEU N°4

L'importance décisive de la préparation et de la RRC dans les contextes urbains littoraux à haut risque doit encore être soulignée.

- Mettre en place des partenariats avec des acteurs locaux dans des pays à haut risque de catastrophes afin de renforcer la préparation aux catastrophes ;
- Tout un travail d'analyse reste à faire sur la réaction des populations et acteurs locaux à la catastrophe, afin de mieux prendre en compte les besoins des populations, les enjeux aux différents temps de la crise et les risques encore possibles (dans les camps de déplacés par exemple) dans l'élaboration des activités de préparation et de RRC ;
- Un plaidoyer auprès des bailleurs de fonds est nécessaire afin de mobiliser plus de moyens à la prévention et à la préparation qui permettent également une meilleure réponse.

EN CONCLUSION

Ce premier RETEX organisé par le Réseau RRC des ONG françaises s'est avéré très riche et demande à être systématisé. Ce type d'exercice souligne en effet l'importance des enjeux de dialogue collectif à la fois au sein des ONG, mais aussi avec d'autres acteurs (étatiques, scientifiques). Il a également souligné l'importance de continuer les travaux et réflexions sur la dynamique de localisation. Enfin, il a fait apparaître les nouveaux enjeux de montée en puissance des appareils de protection civile et des agences nationales de gestion des risques nationaux et régionaux, ainsi que l'importance de renforcer la collaboration des ONG avec ces acteurs.



croix-rouge française
PARTOUT OÙ VOUS AVEZ BESOIN DE NOUS



URGENCE . REHABILITATION . DÉVELOPPEMENT

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

SUIVEZ-NOUS SUR



urd@urd.org

www.urd.org