

Séismes

Quelques leçons du Népal



Le retour d'expérience détaillé des opérations de secours et de reconstruction au Népal montre que la gouvernance de ces opérations a une importance stratégique : l'absence de loi sur les désastres, la réputation de corruption du pays, la gestion « politique » des aides à la reconstruction... ont des effets majeurs décrits ici.

François Grünewald
Directeur général et scientifique du groupe URD¹



Photo Himani Hachaboglu via Flickr (LIC)

Enclavé entre Inde et Chine, le Népal est un pays pauvre (157^e sur 187 pays sur l'index du développement humain), sortant tout juste d'un conflit interne dur. C'est aussi un pays très exposé aux risques naturels, entre l'Himalaya et la plaine indo-gangétique, zone de tectonique active, et soumis aux aléas climatiques majeurs, accentués par le changement climatique.

Depuis plus de dix ans, des efforts importants ont été faits sur la gestion du risque de catastrophes, tant en zone rurale qu'urbaine, sous l'égide d'une initiative originale : le Consortium népalais pour la réduction des risques (NRRC²). Depuis le séisme qui a touché Port-au-Prince (Haïti) en 2010, la vallée de Katmandou est au cœur de toutes les attentions, liées à la crainte du « *Big One* » qui détruirait la ville.

De nombreux efforts ont été faits pour préparer les plans de contingence, renforcer les mécanismes nationaux de coordination, développer les capacités en « recherche déblaiement » avec la protection civile, l'armée et les équipes légères de recherche déblaiement avec la Croix rouge népalaise et les autorités locales, renforcer le système de santé, etc., bien que la loi sur les désastres soit encore dans les limbes.

Les séismes de 2015

Le scénario du pire n'eut pas lieu : si, à partir du 25 avril, la vallée de Katmandou a été touchée, ce sont surtout des districts ruraux qui ont souffert. Le bilan de la crise se porte à 8 702 décès, des dizaines de milliers de blessés, plus de 800 000 maisons détruites entièrement ou partiellement et plus de 2,8 millions de personnes affectés dans 14 districts, certains montagneux et difficiles d'accès.

Cette crise fut un test en vraie grandeur de la capacité du système népalais à répondre et à coordonner l'aide internationale. Un « état d'urgence » déclaré pour 2 mois a facilité la mobilisation des moyens nationaux, notamment de la logistique militaire, et des facilités de déploiement pour les équipes internationales (protections civiles avec

Undac, équipes médicales d'urgence avec l'OMS). Les institutions décentralisées (districts et villages) se sont trouvées en première ligne dans la réponse d'urgence et finalement ont plutôt bien fonctionné.

34 équipes de protection civiles ont été déployées, ainsi que des équipes canines, permettant de sauver 16 personnes et de sortir 149 corps des ruines. Certaines sont arrivées dès le 25 de la sous-région, d'autres n'ont mis le pied au Népal que 6/7 jours après le séisme. Les équipes médicales internationales arrivées à Katmandou ont dû être redéployées en zone rurale, car les besoins en personnel dans la ville étaient bien couverts par un corps médical népalais important et plutôt compétent (notamment grâce aux efforts du projet EPP³ conduit par l'OMS, Handicap international et quelques autres ONG).



Photo F. Grünewald

Principales leçons apprises

Prévention : encore des efforts

Les difficultés d'effectuer des zonages des risques, de mettre en place des « interdits de construire » et d'appliquer et de faire respecter le Code de construction dans les zones rurales, où prévalent les pratiques d'autoconstruction, expliquent de nombreux dégâts. Il faut assurer que les principes construction parasismique soient intégrés dans les pratiques traditionnelles.

Coordination stratégique

Les retards dans le vote de la loi sur les désastres ont ralenti la définition et la mise en œuvre de procédures opérationnelles de base, induisant ainsi de nombreuses difficultés et incohérence dans la réponse. La nécessité de se coordonner avec le NEOC ainsi qu'avec le HEOC n'a pas toujours été effective, malgré les efforts des Népalais et de UNDAC.⁴

Les financements

Bien que le gouvernement ait tenté d'influencer les bailleurs pour que les financements internationaux soient tous canalisés à travers le Fond du Premier Ministre, plutôt qu'à travers la multitude d'ONG et d'agences de l'ONU, la réputation de corruption du Népal n'a pas facilité la confiance qui aurait permis une telle modalité de financement. Le gouvernement s'est vite trouvé avec peu de ressources et beaucoup de frustration.

Capacités nationales

Malgré les efforts de renforcement capacitaires faits dans le passé, les ressources nationales spécialisées étaient insuffisantes pour faire face au désastre. S'il a fallu faire appel aux moyens internationaux, ces derniers sont arrivés tard et auraient pu être complètement bloqués si l'aéroport avait été touché. Il faut donc renforcer les institutions nationales dédiées (protection civile, corps spécialisé des forces armées, mécanismes de déploiement rapide de personnels médicaux, etc.) et assurer qu'ils aient les moyens de travailler, y compris au niveau logistique et équipement. Cette question de renforcement et d'utilisation des ressources nationales est un point d'achoppement permanent entre les acteurs nationaux et internationaux.

Réponse internationale d'extrême urgence

Avec les distances, les réponses régionales sont arrivées plus rapidement que celles déployées par des pays ou institutions « hors région ». Ces dernières arrivent dans des contextes qu'elles connaissent mal, dans des systèmes législatifs complexes (au Népal, toujours pas de loi sur la gestion des désastres et donc beaucoup de « *policies* » ad hoc difficiles à comprendre.

De plus, les déploiements de « primorépondeurs » sont rarement calibrés sur la réalité, mais sur la perception de cette dernière et en fonction de décisions politiques. Ceci induit de nombreuses incohérences, des gâchis de ressources, voire des tensions sur le terrain. Un temps de réflexion portant plus sur la situation et moins sur l'opportunité politique serait fort utile.

Gestion des déplacements, identification des vulnérabilités, ciblage des plus vulnérables

Les différents secousses ont induit un certain nombre de déplacements, mais l'aide elle-même, avec ses effets induits « *pull and push* », a aussi contribué à ces mouvements. L'identification des populations vulnérables a été assez facile, leur ciblage s'est avéré plus difficile, car ni apprécié socialement, ni encouragé par le gouvernement. Ceci est en particulier très visible pour la question des abris et de la reconstruction des maisons, avec une multitude de cas : propriétaires, locataires, sans terre, etc. Les premiers sont éligibles à recevoir la subvention de reconstruction, les autres, pourtant souvent bien plus pauvres, n'ont droit à rien.

Évacuation des débris

La gestion des débris a été difficile, avec des blocages logistiques (avec quels moyens ?), socio-économique (comment gérer les priorités ?) et environnementaux (où stocker ?). Les acteurs internationaux impliqués dans ce secteur se sont focalisés sur les bâtiments



Photo F. Grünewald



Tentes déployées par la Croix rouge de Chine populaire.

publics ou représentant un danger. Pour les maisons individuelles, tout repose sur les habitants, qui n'ont souvent ni les moyens, ni les capacités techniques de gérer ses débris dans de bonnes conditions (y compris de sécurité).

Communication avec les populations

La mise en place d'un « numéro vert » (1234) a facilité la communication entre autorités et populations, mais les réseaux sociaux, la radio, voire en ville la télévision, ont été aussi des médias importants. On notera que l'absence d'un système de communication avec « redondance » (notamment avec des systèmes radio HF et VHF) aurait pu être très grave si le désastre avait été plus important, endommageant durablement les systèmes téléphoniques. ■

4. NEOC : National Emergency Operation Center, organisme gouvernemental népalais ; HEOC : Health Emergency Operation Centre, structure mise en place par le ministère de la Santé népalais ; UNDAC : United Nations Disaster Assessment and Coordination, équipe de coordination des Nations-unies.

1. URD : Urgence réhabilitation développement, cf. www.urd.org

2. NRRC : Nepal Risk Reduction Consortium, cf. <http://un.org.np/coordinationmechanism/nrcc>

3. EPP : Emergency Preparedness Project, « projet de préparation aux urgences ».