

[Les « lessons learned » d'Haïti]

JUIN 2010



ENTRETIEN ‘ Kristalina Georgieva – commissaire européenne à l’Aide humanitaire et la Réponse de Crises : « *Nous ne devons pas garder notre drapeau dans notre poche* ».

DOCUMENT ‘ (Exclusif) les 10 recommandations du rapport « lessons learned », détaillées.



Crédit photo : DICOD

BILAN ‘ L’aide européenne à Haïti : pas négligeable du tout !

ENTRETIEN Kristalina Georgieva

« Nous ne devons pas garder notre drapeau dans notre poche ... »

Au Conseil des Affaires étrangères de lundi à Luxembourg, les 27 ministres vont trouver dans leurs volumineux dossiers (entre l'Iran, Gaza et la [Somalie](#)) un rapport sur le retour d'expérience (les lessons learned) de l'intervention européenne sur le séisme à Haïti (article à suivre). Un rapport préparé par Catherine Ashton, diplomate en chef de l'UE et Kristalina Georgieva, la commissaire (bulgare) à l'aide humanitaire et la réponse de crises (lire : article à venir). Me Georgieva a accepté, il y a quelques jours, de me recevoir pour détailler ses premières réflexions sur l'intervention européenne à Haïti et ses prochaines priorités en matière de protection civile.

• Quelles sont les leçons (les lessons learned :-)) que vous tirez de l'intervention européenne sur le séisme en Haïti ?

Je vois trois piliers sur lesquels on doit construire notre action : la coordination, la cohésion et la visibilité de nos actions. Sur la coordination, nous respectons le rôle de chacun. Le rôle de coordination de l'ONU est ainsi, pour nous, essentiel. On doit absolument aider et renforcer ce rôle des Nations-Unies et non le circonvenir. Sur la cohésion de notre action, on voit bien l'importance des 27 États dans la réponse de crises et, notamment, le rôle des moyens militaires qui, dans un tel désastre, aussi important, sont primordiaux. Les militaires ont été très utiles en Haïti. 3e leçon : la visibilité...



• La visibilité n'a pas été vraiment au rendez-vous ? A quoi l'attribuer ?

Non, la visibilité n'a pas été le point réussi de cette opération. Nous avons agi, peut-être pas autant que les États-Unis mais de façon notable et rapide. Mais cela ne s'est pas vu et ne s'est pas vu. Les Haïtiens me l'ont dit : vous étiez les premiers mais pas visibles. Nous sommes sans doute trop modestes. Il ne s'agit pas de faire comme les Américains, sans doute, en affichant partout notre présence. Mais nous n'avons pas à rougir de notre action et de notre drapeau. Au contraire ! On ne doit pas garder notre drapeau dans notre poche. Je n'accepte pas l'argument selon lequel la visibilité est accessoire. Certes c'est l'action sur place qui est la première nécessité. Mais pour notre population, c'est aussi important de savoir où passe son argent et ce que nous faisons. C'est une question de responsabilité. Nous devons être fiers de ce que nous avons fait et ce que nous faisons encore.

• Les États membres n'ont pas voulu jusqu'ici mettre en place une force européenne de protection civile type Europe Aid comme le proposait le rapport Barnier ou EU Fast comme le proposent les Belges, comment allez-vous les convaincre ?

C'est effectivement la question. Ces contributions sont très intéressantes. Maintenant il faut se poser la question pourquoi rien ne s'est pas passé. Il faut donc d'abord savoir ce que souhaitent les États membres, écouter tous les arguments, voir ce qu'ils ont besoin, savoir où sont leurs lignes rouges. J'ai commencé à le faire. Et il y a des propos divers. Certains veulent être « plus efficaces », d'autres avoir des « incitations » pour renforcer les capacités. Je crois aussi qu'il n'y a pas eu de véritable analyse des différentes options possibles, ni du ratio coûts - avantages des différentes options. Entre la proposition d'une Euroforce et le zéro action, nous n'avons pas de proposition intermédiaire. Il faut commencer par là. Mon approche se veut pragmatique, pratique. Peut-être qu'il faudra proposer un ensemble d'action, une panoplie d'instruments ou d'actions possibles.

• **Vous croyez qu'on peut progresser ? La crise est-elle un facteur négatif ou favorable ?**

Je n'ai aucun doute là-dessus. Il y a une nouvelle dynamique, un nouveau contexte institutionnel. Le Traité de Lisbonne nous permet d'agir. Il y a un commissaire à la réponse de crises et un Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité commune. Et la crise économique et budgétaire va nous pousser à agir. Quand on regarde la tendance sur les dernières années, que constate-t-on ? Les catastrophes augmentent et nos budgets ont tendance à diminuer. Pour concilier les deux, la seule solution pour moi est le partage des capacités. Pour des raisons institutionnelles comme économiques. Mais il faut rester pragmatique, je le répète. J'en suis persuadée.

• **Comme pour les feux de forêts, ce projet-pilote sera-t-il renouvelé ?**

Oui c'est un excellent projet. Il sera renouvelé cet été. Et nous verrons ensuite comment le pérenniser. C'est une initiative intéressante qu'on pourrait développer ou étendre à d'autres causes de catastrophes. Pourquoi ne pas avoir un système identique pour les inondations, par exemple.

• **Que la MIC (cellule d'intervention de la Protection civile au niveau de la Commission européenne) ?**

Cela fonctionne bien. Il faut la renforcer sans doute. On a vu l'utilité de la réponse de crises

européenne lors des inondations en Pologne (et dans plusieurs pays d'Europe centrale). Quand la Pologne a sollicité notre aide, quelques heures à peine après notre appel, nous avions le matériel recherché.

• **Quand présenterez-vous une proposition sur ce sujet ?**

J'espère bien le plus vite possible. Je compte présenter une communication d'ici la fin de l'année suivie d'une proposition législative l'année prochaine. Nous avons engagé un dialogue très intensif (NB : très difficile) sur le sujet avec les États membres (NB : la communication pourrait être présentée en novembre et la consultation inter-services entamée à l'été ou l'automne au plus tard).

• **Vous êtes aussi commissaire à l'aide humanitaire. Quelles sont vos autres priorités ?**

Tout d'abord, le plan d'action pour la mise en oeuvre du consensus humanitaire. Et également une proposition législative sur le corps de volontaires européens (prévue par le Traité de Lisbonne) ; je veux présenter un texte l'année prochaine.



Une communication d'ici la fin de l'année sur la réponse aux crises

Les 10 recommandations du rapport, détaillées...

Après le séisme à Haïti, il est temps d'en tirer les leçons. Un rapport rédigé par les services de Catherine Ashton et de Kristalina Georgieva, a été présenté aujourd'hui, à Luxembourg, aux ministres des Affaires étrangères de l'UE réunis en ce moment à Luxembourg.

J'ai pu lire ce rapport intégralement (en avant-première). Et il est intéressant car il trace de nombreux points à améliorer même s'il pêche par certains points (lire mon commentaire).

Le rapport souligne combien la réponse européenne a été « *rapide, sur une grande échelle et globale* » face à l'intensité de la catastrophe (lire le [bilan des moyens engagés](#)). Mais il se garde bien de tout triomphalisme. « *Il y a de bonnes raisons d'être relativement satisfait (...) mais il ne n'y a pas de place pour la complaisance.* » Si l'ensemble des structures a fonctionné « *dans l'esprit de Lisbonne* », le séisme a souligné - explique le rapport - la nécessité « *d'améliorer la capacité de réponse de crises de l'UE lors des catastrophes majeures, à la fois en termes d'efficacité, de coordination et de visibilité* » souligne le rapport. Il faut « *renforcer l'efficacité de chacune des composantes (protection civile, aide humanitaire et si nécessaire moyens militaires)* » et assurer leur coordination.

NB : Pour plus de lisibilité, j'ai regroupé sous forme de dix recommandations les différents aspects du rapport.

1. Une règle d'utilisation des moyens militaires en cas de catastrophe

Haïti a montré « *l'utilité d'une contribution de moyens militaires robustes* » qui ont permis de combler des gaps critiques de capacité « *notamment en matière de transport (cargo, avions, hélicoptères) et génie* ». Mais les



modalités et les circonstances de la mobilisation des moyens militaires doivent être en ligne avec les principes et lignes directrices, fixées dans le consensus européen sur l'aide humanitaire: « *approche basée sur les besoins, complémentarité en dernier ressort quand les capacités humanitaires ne sont pas remplies, et sous direction civile.* »

2. Des stocks prépositionnés et une capacité de transport

Côté humanitaire, le système de dépôts de secours et stocks pré-positionnés (mis en place par l'ONU et la Croix-Rouge) a montré son efficacité. L'UE doit renforcer la capacité des dépôts humanitaires (faits par les ONG ou les États membres).

Le transport reste le « *talon d'Achille* » des opérations et « *a affecté la capacité opérationnelle* » de ces

stocks. L'UE doit investir dans des capacités logistiques ou de transport des organisations humanitaires ou des États membres (! voir mon commentaire).

3. Une planification des moyens de protection civile et des forces en stand-by

Côté protection civile, le mécanisme existant a bien fonctionné. Mais il « *repose encore (trop) sur le volontariat et les contributions / offres ad hoc, soumises à des modalités de décision nationale différentes* ». Ce qui implique « *inévitavelmente un degré d'improvisation* » dans la phase de réponse de crises. Les décisions de déploiement sont reportées. Et il n'est pas possible de garantir la disponibilité des ressources nécessaires. Quatre solutions sont mises sur la table :

- la planification des opérations de protection civile sur la base de scénarios de référence, avec une connaissance plus précise des capacités des États membres ;
- l'extension des accords de « stand-by » et la création d'un pool d'Etats-Membres clés qui peuvent être utilisés lors d'opérations de l'UE (NB : le mot d'EU Fast n'est pas prononcé. Mais on y pense) ;
- le renforcement du rôle de la cellule « protection civile » (MIC) de l'UE ;
- le développement d'accords de transports, pour permettre un déploiement (NB : là aussi !).

4. Une meilleure interaction civils et militaire

Le peu d'expériences de déploiement conjoint « explique la situation actuelle ». Le rapport préconise donc une « *plus grande familiarité* » entre les structures de la PeSDC et de la Commission européenne. (NB : que c'est joliment dit !) Et la coordination « devrait être améliorée dans le futur ».

5. Déploiement de personnels sur le terrain : experts

techniques, soutien consulaire, officiers de liaison de l'UE.

Côté européen, il reste encore nombre de points à améliorer également.

Si les procédures de déploiement rapides (fast-track procedures) existent pour l'aide humanitaire et protection civile, des procédures similaires seraient nécessaires pour les autres groupes d'experts (administratif, logistique, sécurité, assistance aux États membres dans la gestion consulaire ou l'information). Le déploiement d'experts sur ces questions devrait être envisagé. Et la présence d'officiers de liaison de l'UE au sein du dispositif ONU devrait être envisagée.

La MIC devrait aussi envoyer « *systématiquement* » les équipes de soutien et d'assistance technique (TAST), accompagnés de kits de communications et autres structures transportables.

6. Une évaluation renforcée : équipes conjointes et évaluation post-désastre

La capacité d'évaluation de l'UE doit être améliorée en envoyant des équipes conjointes d'évaluation ECHO-MIC et États membres.

Le rapport préconise aussi d'avoir une meilleure évaluation de la première aide de reconstruction, post-urgence (PDNA), avec des experts pré-identifiés, à la Commission et les États membres qui auront développé un concept commun pour la PDNA, avec un système de rotation et une formation adéquate.

7. Rationaliser les centres de crises existants

Il faut « rationaliser les centres existants » (NB : on en compte presque une dizaine aujourd'hui). Heureusement, le traité de Lisbonne favorise cet état d'esprit. D'un côté, l'intégration de la protection civile et de l'aide humanitaire dans une même direction ; de l'autre, le futur centre de réponse de crises du Service diplomatique (SEAS) qui regroupera trois cellules : le Sitcen (veille information et protection consulaire), la cellule watchkeeping (WKC) de l'Etat-Major de l'UE (en direct des missions de la PeSDC) et la plate-forme de crises de la DG Relex (analyse politique). En cas de crise majeure, les deux dispositifs devraient être réunis selon une approche type « *task-force* ». Quant à la coordination des moyens militaires, le rapport est moins prolixe, précisant qu'elle doit tenir « *là où est disponible l'expertise militaire* », c'est-à-dire au niveau de l'Etat-Major militaire.

8. Une règle de coordination politique

Haïti a été la première « *real-life experience* » de l'application des dispositions du Traité de Lisbonne (alors que toutes les structures de celui-ci ne sont pas encore mises en place). Le rapport préconise donc une ligne directrice. Dans le cas d'une catastrophe de ce type, majeure et multidimensionnelle, c'est le Haut représentant pour les Affaires étrangères, par ailleurs vice-président de la Commission (HR/VP) qui assure le lead politique de la coordination de l'UE (couvrant l'action de l'UE et de ses Etats-membres) et pour représenter l'UE à tous les niveaux. « La présentation de positions unies de l'UE, comme cela s'est passé à la conférence des donateurs pour Haïti à New-York » doit devenir la norme ». En cas de catastrophes "normales", de moindre dimension, qui « *ne nécessitent pas un engagement conjoint de toutes les mesures de l'UE* »,

c'est la Commission européenne qui « assure le lead opérationnel en étroite coopération avec le HR ».

9. Et une règle de coordination sur le terrain

Le « chef de délégation de l'UE devrait jouer un rôle plus central dans la coordination et le partage d'information plus efficace de la famille de l'UE sur le terrain (en incluant les missions des États membres) ». Il doit assurer également, à un niveau politique, le contact et la liaison entre l'UE et les autorités locales et les autres acteurs clés internationaux. Si nécessaire Bruxelles doit être capable de rapidement renforcer la délégation de l'UE en lui fournissant matériel et personnel.

10. La visibilité à revoir

« L'effort substantiel de l'UE n'était pas toujours visible du public européen ou international » (NB : c'est un euphémisme, voir également l'[interview avec K. Georgieva : nous ne devons pas garder notre drapeau dans notre poche](#)).

Pour y remédier, le rapport préconise quelques solutions :

- la présentation des données de l'aide de l'UE de façon globale en incluant les données des États membres (NB : c'était un problème lors de l'opération de secours en Haïti) ;

- obliger les partenaires (ONU, Croix-Rouge, ONG...) à afficher le logo de l'UE ;

- avoir un badge UE (double badge éventuellement UE/National) pour les personnels de l'UE et des États membres déployés sur le terrain ;

- déployer sur le terrain des experts média et communication.

Commentaire : un

rapport intéressant mais trop incomplet pour être crédible

Au final, ce rapport est très intéressant. Mais il me semble plutôt assez conformiste, incomplet et peu approfondi, en particulier sur le volet militaire. Il ne permet pas à mon sens de bien tracer les nécessités (NB : je sais, je suis sévère. Mais c'est la réalité).

Ainsi il mentionne l'apport militaire, et son utilité, mais n'en

tire pas vraiment de conséquence. Il démontre également une profonde méconnaissance, voire une ignorance totale de la réalité de la PeSDC, notamment son volet civil et ses évolutions récentes. Par exemple, en matière des transports, un des besoins primordiaux rencontrés, il ne mentionne pas la mise en place imminente du commandement aérien européen (EATC) à Eindhoven (en septembre). C'est cependant une partie de la réponse à ce besoin. Un haut gradé m'a confirmé récemment, en effet, la disponibilité de ces moyens tactiques et stratégiques de transport. Ce qui devrait faciliter grandement demain la réponse européenne puisqu'il suffira d'un seul coup de fil, à Eindhoven pour avoir les moyens nécessaires (si les États membres le désirent). Une nette avancée !

En matière de visibilité, également je trouve cela assez "léger", pour ce qui a été l'échec majeur de l'action de l'UE en Haïti (lire : [Haïti. Un beau loupé pour la com' européenne](#)). Parmi les solutions proposées, certaines sont déjà résolues depuis longtemps dans d'autres enceintes. Ainsi les personnels civils ou militaires de la PeSDC ont déjà un double badge UE/national. Si les militaires y arrivent, pourquoi pas les civils !



Une rescapée sortie des décombres par une équipe de secours française avec le soutien américain (crédit photo : US Army !)

L'aide européenne à Haïti : pas négligeable !

Le premier intérêt du [rapport](#) présenté aux ministres des Affaires étrangères, lundi 14 juin, est de dresser, a posteriori, une synthèse des moyens envoyés par l'UE.

Le séisme en Haïti (qui s'est produit le 12 janvier) a été une des pires catastrophes car elle n'a non seulement occasionné de nombreuses victimes (212.000 morts, 300.000 blessés, 4.000 amputés, 1 million de sans-abris, 2,6 millions qui nécessitent une aide alimentaire), elle a aussi détruit les infrastructures de transport, de communication tout comme l'administration du pays et atteint les institutions internationales présentes. Les forces de l'ONU ont été particulièrement déstructurées. Mais la présence européenne également. La délégation de l'UE a aussi été atteinte directement : le chef de la délégation a été évacué, le chargé d'affaires tué, plusieurs membres du staff blessés. Quant à l'ambassade espagnole qui assurait la présidence elle a été détruite et son ambassadeur évacué. Les autres représentations des États membres ont aussi été touchées.

La première réponse européenne a été rapide. Les premiers experts d'ECHO – l'office d'aide humanitaire – sont arrivés 14 heures après et ceux du mécanisme européen de protection civile (MIC) dans la foulée. Le SITCEN a également déployé sur place deux experts. Une première aide de 3 millions d'euros a été débloquée en urgence.

Le total de l'assistance humanitaire s'est monté à 460 millions d'euros (dont 120 millions sur le budget communautaire – ECHO). Plus de 800 experts civils ont été fournis à travers le

mécanisme de protection civile : 12 équipes de secours et recherche (USAR) ont été déployées avec leurs chiens (440 personnes), ainsi que 2 hôpitaux de campagne, 5 postes médicaux avancés et 38 équipes médicales ainsi qu'une aide au transport (4,5 millions d'euros). Plus de 2000 militaires ont été déployés avec des bateaux, avions, hélicoptères et forces du génie dont 260 officiers de gendarmerie fournis par la France, l'Italie et l'Espagne pour renforcer la MINUSTAH.

Côté reconstruction et développement. Un premier paquet d'aide à la reconstruction de 100 millions d'euros a été débloqué par la Commission européenne avec la France, l'Espagne et la Belgique. Et une deuxième enveloppe de 1,2 milliards d'euros (le 2e plus gros montant) a été annoncée lors de la conférence de New-York. Sur ce montant, 460 millions d'euros sont assurés par le budget européen et 300 millions

Côté politique et de la coordination, un conseil extraordinaire des affaires étrangères a été convoqué dans la semaine de la catastrophe (le 18 janvier). Et une petite cellule (EUCO Haïti) a été mise en place du côté du SITCEN.



Equipe espagnole de recherche (en haut)
Les Espagnols en évacuation médicale (ci-dessus) – Crédit : ministère de la défense