



ANALYSE 2019
18 mars

Centre tricontinental

B-FAST : L'ÉVALUATION MANQUÉE D'UNE INTERVENTION RATEE

Frédéric Thomas

L'échec de l'intervention de B-Fast lors du séisme au Népal, en 2015, avait suscité la polémique et soulevé nombre de questions. Le gouvernement s'était alors engagé à réaliser une évaluation. Cinq ans plus tard, la voilà enfin. Mais partielle, limitée et déconnectée des véritables enjeux.

Le 4 mai 2015, l'équipe belge de sauvetage, B-Fast, rentrait du Népal, sans avoir pu apporter une quelconque aide concrète aux victimes du séisme, qui avait frappé le pays dix jours plus tôt. Parti le 26 avril au soir, B-Fast n'avait pu atterrir à Katmandou que deux jours plus tard, du fait de la congestion de l'aéroport, et n'être opérationnel que le 30 avril. Trop tard pour sauver des vies, et même pour être de quelque manière utile. L'urgence passée, il n'était pas préparé à la nouvelle phase de l'aide... Ce fiasco suscita la polémique¹. Lors d'un débat au parlement, le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders, s'engagea à réaliser un audit de B-Fast.

C'est ce document ou, plus exactement l'un des documents de l'évaluation générale qui vient d'être communiqué ; celui réalisé par le Service fédéral d'audit interne (organe créé en 2016)². La procédure interroge : délai, manque de transparence et de contextualisation. Interpelé à la Chambre le 11 mai 2015, Didier Reynders avait annoncé une évaluation pour la fin de l'année³. Il aura, en fait, fallu attendre près de quatre ans pour l'avoir. Encore ne dispose-t-on pas de tous les documents, dont au premier chef celui de l'évaluation externe⁴.

Pour la petite histoire, en mars 2016, suite à la réponse négative du cabinet du Premier ministre de nous donner accès aux documents de l'audit, le CETRI avait sollicité, dans le cadre de la loi de 1994 sur la publicité d'administration, la Commission d'accès de réutilisation des documents administratifs. Le 18 avril, ladite Commission émettait un avis favorable à notre demande. L'administration avait alors 45 jours pour nous communiquer les documents demandés. Ce qu'elle n'a pas fait. Lorsque nous nous sommes à nouveau tournés vers la Commission, celle-ci nous a précisé qu'elle n'émettait que des avis. La seule possibilité était de faire « *un recours devant le Conseil d'État* ». Et, pour cela, payer 5.000 euros. La justice est bien faite.

Ni le parlement ni d'autres acteurs n'ont, malgré leurs demandes, été associés à la démarche. De plus, à aucun moment, l'audit interne ne fait référence à l'intervention au Népal, pourtant à l'origine de cette évaluation. Seul le préambule en donne un indice, en évoquant la nécessaire prise en compte de l'évolution du contexte international, ainsi que les projets multilatéraux, notamment ceux de la Commission européenne.

Le document d'une soixantaine de pages, dans un jargon managérial typique de ce genre d'exercice, décline et classe les risques auxquels est confronté B-Fast, en fonction de leur point de fixation

¹ Frédéric Thomas, *B-Fast : retour sur un fiasco*, 6 mai 2015, <https://www.cetri.be/Aide-humanitaire-d-urgence-Faut-il>.

² Service fédéral d'audit interne, *Audit interne relatif au processus opérationnel de B-Fast*, janvier 2019.

³ Dans un email daté du 16 février 2016, suite à nos courriers, le cabinet du Premier ministre nous assurait, « *des recommandations stratégiques et opérationnelles (...) afin de relancer B-FAST (...) pour la fin du trimestre* ».

⁴ L'audit interne mentionne d'ailleurs un audit externe indépendant réalisé par Stoop consulting en 2016, et qui, à ce jour, n'a pas été rendu public.

(« gouvernance », « continuité », etc.), de leur importance et de leur maîtrise. Et de conclure à des risques « *généralement pas raisonnablement maîtrisés* ». Sont dès lors recommandées une « *gestion en mode projet* » et, de manière convenue, une meilleure coordination et synergie entre les divers services publics (pompiers, protection civile, etc.) et ministères (Affaires étrangères, Coopération au développement, etc.) responsables. B-Fast en a tenu compte pour élaborer un plan d'action, qui fera l'objet d'un suivi.

Un audit déconnecté des véritables enjeux

Le fiasco de l'intervention au Népal soulevait une série de questions structurelles : celle de la coordination internationale, en général, et européenne, en particulier – lorsque B-fast arrive à Katmandou, il y a déjà sur place 53 autres équipes internationales similaires, dont 14 de pays membres de l'Union européenne –, de sa pertinence et de son efficacité, de sa politisation et de sa médiatisation. Force est de constater que ces questions sont largement laissées de côté par cet audit ou abordées de façon partielle et partiale.

Parmi la vingtaine de risques repérés, notons trois d'entre eux, jugés « *élevés* » et « *non maîtrisés* » : l'absence d'information suffisante et partagée sur le contexte de la catastrophe, ainsi que sur le pays où il se produit, le « *non-alignement au besoin* » des personnes à secourir, et le risque, « *qui se présente très régulièrement* », d'« *un décalage entre l'intervention telle qu'elle est prévue et telle qu'elle se déroule sur le terrain* ». Il s'agit en réalité d'un triple phénomène qui conjugue ses effets dans une série de décalages structurels.

Décalage entre la déferlante humanitaire, d'un côté, les besoins, les attentes et les choix des populations concernées, de l'autre. L'absence de connaissance et de prise en compte du contexte – pour ne rien dire de la langue – des pays d'intervention correspond ainsi à la prétention générale de l'humanitaire d'urgence d'agir vite et efficacement, sans devoir s'embarrasser d'informations inutiles ni de l'avis des autorités locales et des victimes, toutes choses qui ne peuvent que le retarder et freiner son efficacité. Or, celle-ci tend à se réduire et à se confondre avec la visibilité.

Décalage aussi entre efficacité et visibilité. Le Népal avait sollicité une aide internationale sous diverses formes. Si le réflexe a été de leur envoyer des secouristes, c'est surtout que ce type d'intervention est bien plus visible, donc gratifiant, pour le gouvernement belge. Et immédiatement convertible en cote de popularité. Pour rappel, les 76 équipes internationales de type B-Fast, soit près de 1.900 personnes, présentes au Népal, ont sauvé 16 personnes. Là, comme ailleurs, la majorité des victimes ont été secourues dans les premières quarante-huit heures par les habitants eux-mêmes. Loin des caméras.

Décalage enfin entre la question de la pertinence des interventions B-Fast, peu ou mal interrogée ici, et le recours privilégié, voire systématique, à celui-ci. Le rayon d'action de B-Fast – question de rapidité –, jamais mentionné dans l'audit, a été fixé à 6000 km. Mais il ne constitue pas une règle contraignante. Et, de fait, plutôt que d'autres formes d'aide, au risque de saturer un peu plus les aéroports – et donc freiner les secours – et alors que des pays voisins peuvent apporter une aide directe, B-Fast a été envoyé en Haïti, au Pérou, au Népal... tous au-delà du rayon d'action. C'est que celui-ci, de même que les fiches « *go ou no go* » envisagées par l'audit, pèsent peu face à la double pression médiatique et politique, qui rend particulièrement élastiques la distance et les nécessités, au prisme de la contribution de B-Fast « *au rayonnement international positif de notre pays* » dont parlait Didier Reynders lors de son intervention à la Chambre le 13 janvier 2016⁵.

Fallait-il donc attendre quatre ans pour un si maigre résultat ? Au vu des transformations du contexte international, de la réaffirmation de la souveraineté nationale des pays du Sud, ainsi que de leurs capacités à gérer les crises, les décalages risquent de se creuser et de s'intensifier encore. Et le fiasco du Népal de se répéter. En témoigne, lors du séisme de fin septembre 2018, la volonté de l'État indonésien de filtrer et de contrôler l'aide internationale⁶.

⁵ Voir le compte rendu analytique : <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac308.pdf>.

⁶ Lire « Tsunami en Indonésie : « Les ONG étrangères peuvent être un fardeau » ». Interview de Rony Brauman, Libération, 11 octobre 2018, https://www.liberation.fr/planete/2018/10/11/tsunami-en-indonesie-les-ong-etrangeres-peuvent-etre-un-fardeau_1684725.

Le gouvernement belge avait à nouveau proposé d'envoyer B-Fast, alors que le pays est au-delà du rayon d'action. L'Indonésie a d'ailleurs connu les mêmes problèmes de congestion de l'aide que le Népal trois ans plus tôt. Il y a fort à parier que sans régulation et contre-pouvoir, le fiasco du Népal risque de se répéter. Et B-Fast de demeurer plus un instrument politico-médiatique du gouvernement belge qu'un outil au service des victimes.

Cet article est publié sur www.cetri.be

Frédéric Thomas est chargé d'étude au CETRI - Centre tricontinental.



Centre tricontinental - CETRI
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69
ceetri@ceetri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles,
service de l'éducation permanente et de la Province
du Brabant wallon

