

**AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE
AUX PAYS TOUCHÉS
PAR LE TSUNAMI
DU 26 DÉCEMBRE 2004**

RAPPORT FINAL

*François Grünewald
Béatrice Boyer
Dr. Hugues Maury
Peggy Pascal*

26 février 2007

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Création / Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : Ambassade de France Jakarta
© Ministère des Affaires étrangères, 2007
ISBN : 978-2-11-096632-2
ISSN : 1249-4844

Liste des abréviations

- ACF : Action Contre la Faim
ACTED : Agence de Coopération Technique pour le Développement
ANTERP : Aceh & Nias Post-tsunami and Earthquake Reconstruction Program
APELL : Awareness and Preparedness for Emergency at Local Level
AT : Assistant Technique
BAKORNAS : Protection civile Indonésienne (niveau national)
BAPPENAS : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (National Development Planning Board)
BCEOM : Bureau Central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer
BCPR : Bureau pour la Prévention des Crises et du Relèvement du PNUD
BRGM : Bureau de Recherche Géologique et Minière
BRR : Badan Rehabilitasi dan Konstruksi (Bureau de la Réhabilitation et de la Reconstruction)
CAM : Comité d'Aide Médicale
CICR : Comité International de la Croix-Rouge
CIRAD : Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CRF : Croix-Rouge Française
CRI : Croix-Rouge Indonésienne
DAH : Délégation à l'Action Humanitaire du ministère des Affaires étrangères
DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DED : Detailed Engineering Design
ECHO : European Commission Humanitarian Office
EMDH : Enfants du Monde Droits de l'Homme
ERC : Emergency Relief Coordinator des Nations Unies
FAO : Food and Agriculture Organization
FICR : Fédération Internationale des Sociétés de Croix-Rouge et Croissant Rouge
GAM : Mouvement pour la Libération d'Aceh
HI : Handicap International
InVS : Institut de Veille Sanitaire
ISDR : International Secretariat for Disaster Reduction
LTTE : Liberation Tigers of Tamil Eelam
MdM : Médecins du Monde
MSF : Médecins sans Frontières
OCHA : Office for Coordination of Humanitarian Aid (BCAH)
OSE : Office of Special Envoy (bureau de l'envoyé Spécial du Secrétaire Général)
PAM : Programme Alimentaire Mondial
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RANA : Bureau de la Coordination (Sri Lanka)
SATKORLAK : Protection Civile Indonésienne (niveau régional)
SCAC : Service de Coopération et d'action culturelle
SLMM : Sri Lanka Monitoring Mission
SOGREAH : Bureau d'Etudes Techniques
SSF : Secouristes Sans Frontières
TEC : Tsunami Evaluation Coalition
VANI : Voluntary Agencies network India
VI : Volontaire International
VIE : Volontaire International en Entreprise
UNICEF : United Nations International Children's Emergency Fund

Sommaire

	Remerciements	9
	Synthèse	11
	i) Le processus d'évaluation	11
	ii) Les drames du 26 décembre 2004 (et du 28 mars 2005)	11
	iii) Aide internationale et coordination	12
	v) L'aide française post-tsunami	13
	vi) Face au tsunami, un dispositif interministériel original mais difficile à conserver sur la durée	15
	vii) Une qualité des programmes variable mais bonne en général	16
	viii) Recommandations	17
	Rapport	19
	1. Introduction	21
	1.1. Le drame du 26 décembre 2004	21
	1.2. Cadrage du processus évaluatif	22
	2. Enveloppes financières concernées par l'évaluation	23
	3. Les acteurs impliqués	24
	3.1. Les acteurs français étatiques	24
	3.2. Les acteurs français non gouvernementaux	28
	3.3. Les acteurs internationaux	29
	3.4. Les acteurs européens	33
	3.5. La tsunami evaluation coalition (tec)	34
	3.6. Les acteurs nationaux	35
	3.7. Les enjeux et difficultés de la coordination	37

4. Les actions post-tsunami par secteur	39
4.1. Le secteur de l’habitat et de la reconstruction	39
4.2. Le secteur de la santé	43
4.3. Le secteur de l’eau et de l’assainissement	45
4.4. Le secteur de la sécurité alimentaire et économique	51
4.5. Les programmes de ressources humaines	59
4.6. Les programmes pour la gestion des désastres	60
4.7. Les programmes de cartographie pour la reconstruction	61
5. Les axes transversaux	62
5.1. L’aide française, la protection des populations civiles et la sécurité des humanitaires	62
5.2. L’aide française et le conflit	62
5.3. L’aide française et les questions de genre	63
5.4. L’aide française et les questions d’environnement	64
5.5. L’aide française post-tsunami et les sociétés civiles des pays concernés	67
6. Conclusions	67
6.1. Conclusions générales sur l’aide française post-tsunami	67
6.2. Conclusions par rapport au cycle de projet	69
6.3. La question de la visibilité	71
7. Recommandations	71
7.1. Recommandations par secteur	71
7.2. Recommandations pour la mise en place d’un mécanisme permanent de gestion des crises	75
Annexes	77
Annexe n°1 : calendrier du processus d’évaluation	79
Annexe n°2 : récapitulatif des financements	84
Titres parus dans la série “Evaluations”	92

Remerciements

L'équipe d'évaluation voudrait remercier ici toutes celles et ceux qui ont rendu cette évaluation des actions financées par la France suite au drame du 26 décembre 2004 à la fois passionnante et relativement aisée au niveau logistique.

De nombreux cadres des différents ministères et agences de l'eau ont rencontré l'équipe d'évaluation et n'ont pas économisé leur temps pour assurer à la fois notre accès à l'information et des retours souvent pertinents à nos rapports de mission sur le terrain. Ces rencontres et réactions ont été indispensables pour assurer la qualité du processus d'évaluation d'une opération complexe, multi-pays, menée à un rythme très rapide, et dans un montage institutionnel multi-acteurs inédit. Tous nous ont accueillis avec passion, tant on sent que ce drame du tsunami, sans précédent dans notre mémoire collective, les a touchés personnellement. Des remerciements particuliers pour M. Eric Chevalier, ancien Coordonnateur post-tsunami, pour Mme Béatrice Ravanel de la DgCiD, pour M. Philippe Gueltier du ministère de l'Ecologie, mais surtout Mlle Eva Nguyen Binh, Chef du Bureau Asie-Océanie à la DgCiD, et M. Antoine du Buysson (bureau de l'évaluation de la DgCiD), qui nous ont accompagnés jusqu'au bout de l'exercice.

Les équipes des Ambassades de France à Colombo et Jakarta, mobilisées autour de leur Ambassadeur et de leur Conseiller de coopération, ont été très disponibles pour répondre à nos questions et nous aider dans l'organisation des travaux de terrain. L'antenne à Banda Aceh nous a accueillis à bras ouverts. En Inde, le Consulat Général de France à Pondichéry a lui aussi montré un grand intérêt aux travaux de la mission d'évaluation.

Les ONG ont fait montre d'un réel intérêt pour le travail d'évaluation et se sont prêtées à l'exercice avec ouverture et professionnalisme (même celles qui n'étaient pas directement concernées, car n'ayant pas reçu de fonds DIPT/CPT), tout en facilitant la logistique de la mission (remerciement en particulier à ACTED, à Agrisud, au Comité d'Aide Médical (CAM), à Solidarités, à la Croix-Rouge Française et à ADER). Les autres sources françaises de cofinancement, la Fondation de France, la Croix-Rouge Française et les agences de l'eau, rencontrées en France et sur le terrain, ont été des parties prenantes très utiles à cet exercice.

Les autorités sri-lankaises et indonésiennes, ainsi que les responsables des agences onusiennes et du CICR ont été disponibles pour nous rencontrer tant à Colombo, à Jakarta qu'à Aceh, et souvent avec des délais de réaction très rapides. En Inde, la mission a surtout rencontré les ONG indiennes qui se sont montrées très ouvertes à la démarche évaluative.

Sur le terrain, les rencontres avec les populations touchées par le drame du 26 décembre ont toujours été émouvantes. Combien de douleurs cachées sous les sourires et l'hospitalité de l'Asie...

Cette évaluation a été faite sous le regard d'un Comité de Pilotage interministériel exigeant à la fois pour la qualité des travaux et pour le respect des calendriers. Les échanges ont été très utiles, sans pour cela compromettre l'indépendance de jugement des évaluateurs.

Les propos et jugements formulés dans ce rapport ainsi que toute erreur ou imprécision qu'il pourrait comporter sont de la responsabilité de l'équipe d'évaluation du Groupe URD.

Ce rapport a été rédigé à partir des différents documents préparés dans le cadre de cette évaluation :

- Rapport de la phase préparatoire (août-septembre 2005)
- Rapport de mission en Indonésie (octobre 2005)
- Rapport de mission à Sri Lanka (novembre 2005)
- Rapport de mission en Inde (février 2006)
- Rapport de conclusion de la phase 1 (mars 2006)
- Rapport de conclusion de la phase 2 (après de nouvelles missions en Inde, Indonésie et Sri Lanka, décembre 2006).

Synthèse

i) Le processus d'évaluation

Le Gouvernement français a décidé de conduire une évaluation des actions qu'il a financées dans la zone touchée par le tsunami du 26 décembre 2004 via la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) et la Délégation Interministérielle Post-Tsunami (DIPT) devenue après juillet 2005 la Coordination Post-Tsunami (CPT), spécialement à Sri Lanka, en Indonésie et en Inde. Ce processus mis en œuvre par le Groupe URD¹, s'est déroulé en plusieurs étapes. La première phase a consisté en une série d'interviews et de réunions avec les différentes parties prenantes en France (ministères, ONG, etc.). La seconde a pris la forme de trois missions de terrain, l'une à la fin 2005, la suivante en début 2006 et la troisième à la fin de l'année 2006, toutes trois réalisées par une équipe d'évaluation pluridisciplinaire (un expert de la gestion des désastres, une spécialiste en sécurité alimentaire, un médecin de santé publique et une architecte urbaniste). La dernière étape a été la rédaction d'une synthèse globale sur l'ensemble du processus. Au cours de ces différentes missions, plus de 60 % des interventions financées par la France ont été visitées, deux fois lorsque c'était possible, afin de juger de l'avancement et de l'impact des réalisations. Les rapports produits par les acteurs de terrain ont été consultés quand ils étaient disponibles. On notera les difficultés pour obtenir certains des rapports finaux.

Chacune de ces phases a donné lieu à un rapport spécifique et à des réunions de restitution avec le Comité de pilotage interministériel. De nombreux acteurs de l'aide post-tsunami ont été rencontrés en France, à Copenhague et à Bruxelles. Le présent rapport réunit de façon organisée l'ensemble des travaux réalisés au cours de cette évaluation. Pour plus de détails, il sera nécessaire de se référer aux rapports spécifiques.

ii) Les drames du 26 décembre 2004 (et du 28 mars 2005)

Le 26 décembre au matin, une secousse sismique de magnitude 9,3 sur l'échelle de Richter entraîne des premières destructions sur la pointe Nord de Sumatra. Elle déclenche simultanément des mouvements massifs et brutaux de la mer qui se transforment en un tsunami d'une rare violence. En quelques minutes, la mer se retire puis revient avec des vagues de plusieurs mètres de haut et une forte énergie cinétique, qui dévastent le front de mer sur des centaines de kilomètres. En quelques heures, la vague atteint la Thaïlande, l'Inde, Sri Lanka, les Maldives et même les côtes africaines, avec une capacité de destruction considérable. Au total, c'est avec entre 200.000 et 300.000 morts et disparus, des centaines de milliers de déplacés, des infrastructures en ruine, que se termine l'année 2004. La zone touchée est une bande côtière de quelques kilomètres de large, souvent très peuplée, parfois quasi désertique, étendue sur des milliers de kilomètres de long, et touchant 13 pays d'une grande diversité politique, ethnique, religieuse, et économique. Une partie des zones touchées était bien connue du public, pour des raisons touristiques, ce qui a provoqué chez celui-ci un sentiment immédiat de proximité et d'empathie. D'autres faisaient partie de ces régions de conflits négligées dans lesquelles l'intervention internationale restait marginale. À cette catastrophe se sont rajoutées celles du tremblement de terre de l'île de Nias au mois de mars 2005 ainsi que l'important désastre sismologique de Jog-Jakarata, qui ont démontré combien cet archipel surpeuplé situé sur une zone de recouvrement de plaques terrestres demeurait instable.

1) Le Groupe URD est un institut de recherche d'évaluation et de formation sur l'action humanitaire et la gestion des crises. www.urd.org.

iii) Aide internationale et coordination

Le drame du 26 décembre 2004 a eu comme effet fondamental de faire entrer soudainement sur l'écran radar de la communauté internationale deux crises oubliées, celle de Sri Lanka et celle d'Aceh en Indonésie. Au niveau national dans chacun des pays, les principaux acteurs ont été d'abord les populations elles-mêmes (aide de proximité), puis l'armée et les administrations nationales. Des milliers d'acteurs humanitaires ont ensuite investi des régions fermées à la présence internationale (Aceh) ou délaissées par lassitude.

En quelques jours, plus de 3000 humanitaires de plus de 30 pays (notamment les missions UNDAC des Nations Unies, FACT de la Croix-Rouge, DART américains), des forces armées et des forces de Sécurité civile venant de la région, des États Unis et d'Europe, ainsi que de nombreux cadres nationaux détachés dans l'urgence, se sont retrouvés dans des zones dans lesquelles il n'y avait plus d'infrastructures de communication, de transport, etc.

Après les deux premières semaines passées sous le signe du "Search and Rescue" et de l'aide d'extrême urgence, il a fallu prendre conscience des problèmes de calibrage et d'adaptation de l'aide aux besoins : ceci a été particulièrement vrai dans le secteur de la santé, où les équipes chirurgicales se sont très vite avérées inadaptées et inutiles, et où les annonces de grandes épidémies à venir ont dû être révisées. Les dispositifs d'intervention prévus pour les tremblements de terre se sont avérés partiellement inadaptés face à l'impact du tsunami.

Très vite, des actions de stabilisation se sont mises en place pour permettre de mieux accueillir les centaines de milliers de déplacés. Des solutions très diversifiées ont été trouvées : camps sous tente ou baraquements collectifs aux conditions d'hygiène souvent précaires, abris temporaires sur l'ancien lieu d'habitation. Certaines de ces installations temporaires étaient encore partiellement occupées lors de la dernière mission en novembre 2006, soit deux ans après le drame, et les conditions commençaient à s'y détériorer. D'autres ont même dû être créées en 2006, tellement les processus de reconstruction de l'habitat se sont avérés longs et complexes à mettre en œuvre.

Après la phase d'urgence, lourde au niveau logistique mais relativement simple du point de vue technique, ont démarré les mécanismes et dynamiques beaucoup plus complexes de la reconstruction et de la réhabilitation. Les difficultés dans le domaine foncier (longs débats sur l'utilité et l'opportunité de créer des zones tampon à Sri Lanka, en Inde et à Aceh) et de l'élaboration de la législation de la reconstruction (notamment en termes de contraintes parasismiques pour l'Indonésie et de plans imposés en Inde) ont fortement retardé la mise en œuvre des programmes de reconstruction de l'habitat. La forte hausse des coûts de matériaux de construction, conséquence de la croissance artificielle de la demande liée à la multiplication des programmes de reconstruction, a parfois provoqué des révisions significatives des programmes.

L'aide humanitaire et à la reconstruction suite au tsunami est devenue un secteur extrêmement compétitif. Des acteurs avec des moyens importants se sont trouvés en compétition avec d'autres, dotés de ressources plus faibles, et la "chasse aux projets et aux bénéficiaires" a été trop souvent présente. Les enjeux de rapidité de déboursement, largement repris par les médias, ont aussi amené des dysfonctionnements importants. Sous la pression médiatique, certains acteurs ont eu du mal à s'investir dans du travail de fond et ont parfois préféré les opérations visibles mais superficielles. Les débats qui ont suivi la publication du Rapport de la Cour des Comptes en début 2007 montrent combien complexes et sensibles sont ces questions.

La "Diplomatie tsunami" a apparemment fonctionné sur Banda Aceh et l'accord de paix semble durable, comme l'ont montré les dernières élections. À Sri Lanka au contraire, la reprise du conflit, sans doute accélérée par les tensions autour de la répartition de l'aide post-tsunami, montre que l'injection d'aides importantes peut avoir un effet déséquilibrant dans des situations déjà bancales.

v) L'aide française post-tsunami

Si la première réaction des autorités françaises suite à ces drames a été ciblée pour les victimes françaises, avec la mise en place d'une cellule de crise pour répondre aux familles et le renforcement des dispositifs consulaires sur le terrain, la deuxième phase de la réponse des autorités françaises (ministère des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur puis dispositif interministériel DIPT/CPT) a été clairement dirigée vers des populations touchées par le drame. À cette mobilisation importante de l'État se sont jointes très vite des collectivités locales, des agences de l'eau et des entreprises privées (Lafarge, Alcatel, Société du Canal de Provence, Veolia et sa Water Force, etc.) tandis que la mobilisation de la générosité du public a atteint des records jamais vus.

De façon institutionnelle, le montage rapide du dispositif interministériel DIPT/CP, dirigé par des hommes d'expérience, a eu un impact très positif sur l'efficacité de la mobilisation des institutions. On notera notamment la forte mobilisation des agences de l'eau autour de la DAH et du ministère de l'Ecologie, qui permit à la fois une remarquable mobilisation des ressources et une coordination significative des efforts dans ce secteur de l'eau et de l'assainissement. Les différentes enveloppes publiques mobilisées par la DAH et la DIPT représentent un montant d'environ 45 millions d'euros, auxquels il faudrait ajouter 20 millions représentant le différentiel de coûts de fonctionnement pour le ministère de la Défense. 300 millions ont aussi été disponibles sous la forme d'une facilité de prêts concessionnels à très bas taux d'intérêt. L'aide française post-tsunami place la France au 7^e rang de la solidarité internationale.

L'aide française a eu plusieurs caractéristiques dont les implications sont importantes :

- **Les montants disponibles sont alloués à une gamme assez diversifiée d'acteurs** comprenant des agences des Nations Unies (BACH, PAM, UNICEF, OMS, PNUD, PNUE), le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), des ONG (françaises et nationales), des organismes privés ou institutionnels de recherche, des hôpitaux, sans oublier bien sûr certaines institutions nationales des pays concernés (notamment à Aceh et à Sri Lanka). Cette diversité, qui pourrait être vue comme un éparpillement, s'est avérée pertinente tant en termes opérationnels (rapidité d'intervention de certains, finesse des interactions avec les sociétés pour d'autres, installation dans la durée pour les derniers) qu'en termes de visibilité (la France s'est ainsi engagée à la fois dans le bilatéral et le multilatéral, via des acteurs français, internationaux et locaux) ;

- **La zone touchée est assez large, et totalement hors ZSP** : Les pays concernés sont l'Indonésie, Sri Lanka, l'Inde, la Thaïlande, les Maldives et les Seychelles. Intervenir de façon cohérente sur une zone aussi large, éloignée et en dehors des aires classiques d'intervention française était un vrai défi. Il a été largement réussi ;

- **Les montants disponibles, s'ils ont été importants et classent la France en 7^e rang de la solidarité des États, n'en ont pas moins été limités.** Ils n'ont donc pas participé aux problèmes de sur-financement observés parfois, et surtout, ont favorisé des réflexions et des positionnements plus fins. Le taux de déboursement de l'enveloppe de dons de l'État français et des structures para-étatiques (type agences de l'eau) est très élevé ;

- **En Inde, l'aide a été essentiellement mise à la disposition d'ONG françaises ayant des partenariats en place avant le tsunami.** Ceci a été important du fait des régulations autour des transferts de fonds, notamment le Foreign Contribution Act, mais aussi de l'importance et du dynamisme de la société civile indienne.

Une importance significative a été donnée aux questions de coordination. Ceci concerne aussi bien le secteur **international** (soutien au BCAH de l'ONU et contacts réguliers avec le Bureau de l'Envoyé Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies), contacts réguliers avec la Commission Européenne) qu'au niveau **français**. L'utilisation des fonds a ainsi été très coordonnée en amont, grâce au dispositif interministériel original.

La coordination avec les autres grands partenaires financiers, notamment la Fondation de France (qui a elle-même monté un mécanisme assez efficace de liaison inter-ONG), la Croix-Rouge Française (qui pour la première fois de son histoire a joué un rôle de “bailleur de fonds”) et la Direction Générale de l’Action Humanitaire Européenne (DG ECHO) a été relativement efficace, évitant ainsi les doublons et assurant la transparence des cofinancements. Ceci a eu sans aucun doute un impact important sur la pertinence des actions soutenues, ainsi que sur la flexibilité des interventions permise par une assez forte concertation multi-acteurs. Il a néanmoins été assez difficile d’obtenir l’ensemble des rapports d’exécution des programmes, notamment du fait de la multiplicité des intervenants avec les complexes répartitions de responsabilités entre sièges et terrain.

De façon originale, l’aide française s’est déployée sur l’ensemble des phases de la gestion de crise, de l’extrême urgence à la prévention des catastrophes :

Une aide positionnée sur l’ensemble du cycle de gestion des catastrophes

Une aide pour l’urgence extrême, (médecine de catastrophe, recherche des blessés, nourriture, abris, eau potable) avec comme acteurs principaux le CICR et l’ONU (financements accordés dès la fin 2004), des ONG, la Sécurité civile, et pour l’Indonésie les Forces Armées (avec le déploiement de la Jeanne d’Arc) qui ont apporté un appui logistique très apprécié ;

Une phase d’aide à la stabilisation et au soutien des populations déplacées. Les acteurs français ont mis en place durant cette phase des activités d’aide alimentaire, des programmes d’eau et d’assainissement, de construction d’abris, et des activités éducatives dans les camps de déplacés ;

Une phase d’aide à la réhabilitation et à la reconstruction. Ces activités comprennent la reconstruction d’un habitat pérenne, l’appui à la recréation d’une sécurité alimentaire et économique (soutien à la revitalisation des filières de la pêche et de l’agriculture et à la relance de la petite économie); des activités dans le secteur de la santé : actions classiques de soutien aux institutions sanitaires, “jumelages hospitaliers”, épidémiologie et veille sanitaire -6 institutions françaises sont mobilisées pour Sri Lanka et Aceh- et interventions sur la gestion du traumatisme psychologique post-catastrophe. C’est sans doute dans les secteurs de l’habitat ou de la redynamisation des secteurs économiques comme la pêche (prise au sens large comme filière et non au sens étroit de la reconstruction de bateaux) que les acteurs français ont fait le plus preuve de qualité et d’originalité.

Une phase de mise en place des outils destinés à la gestion des prochaines crises : parallèlement à la réponse aux besoins créés par la crise, la prise de conscience des faiblesses des dispositifs nationaux de réponse aux catastrophes a ouvert dans les deux pays une fenêtre d’opportunité pour réfléchir et mettre en œuvre des stratégies, allant de l’approfondissement de la connaissance des facteurs de risques à la mise en place de capacités systémiques de réponses et de programmes de formation des populations. La France s’est vite engagée, suite à ses déclarations à la Conférence de Kobé, à mettre en place des actions dans ce domaine et des programmes spécifiques sont en phase de démarrage.

vi) Face au tsunami, un dispositif interministériel original mais difficile à conserver sur la durée

Après les premiers jours difficiles durant lesquels les initiatives peu ou pas coordonnées se sont multipliées, un dispositif interministériel de poids, la Délégation Interministérielle Post-Tsunami (DIPT), a été créée le 19 janvier, avec une équipe constituée de cadres mis à disposition par différents ministères, épine dorsale soutenue par le MAE et sa DgCiD. Selon les avis des partenaires financés, la mécanique mise en place pour le choix des projets a été assez exemplaire en matière de rapidité et de transparence. Ce travail important en amont a sans aucun doute contribué à la qualité des projets en aval. La relation avec les ONG, avec les partenaires de la coopération décentralisée et les agences de l'eau a été dans l'ensemble excellente. On notera en particulier la dynamique qui s'est mise en place dans le secteur de l'eau et de l'assainissement autour de la DAH, de la DIPT, du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et des agences de l'eau.

En juillet 2005, la DIPT a été dissoute et remplacée par la Coordination Post-Tsunami qui, avec un effectif beaucoup plus réduit, a assuré les allocations de fonds pour les derniers projets et le suivi des actions engagées. Il y a dans cette expérience DIPT/CPT des leçons à tirer qui, à la suite de l'expérience précédente de la MIEGE, pourraient participer à la mise en place d'un dispositif spécifique de gestion de crise.

Sur le terrain, c'est l'aspect artisanal du dispositif qui frappe. L'important engagement personnel des ambassadeurs, des équipes des SCAC et le soutien fréquent d'autres collègues des ambassades ont fait que, finalement, les choses se sont plutôt bien passées. Sous-équipée en termes logistiques, ayant à gérer à personnel constant une hausse très significative des budgets et du nombre de dossiers, l'équipe du SCAC de Sri Lanka, par exemple, a fonctionné à flux tendu pendant des mois. Si l'Ambassade de France à Jakarta a pu rapidement renforcer ses effectifs pour faire face aux défis à son niveau (le soutien "projet" et le recrutement sont possibles à partir de l'ancien Titre IV), le bureau à Aceh n'était pas calibré pour réaliser les tâches de liaison et de suivi qui lui ont été demandées. En Inde, le suivi a été fait à distance par le SCAC de Delhi et de façon plus rapprochée par le Consulat Général de Pondichéry, une structure sous-équipée pour ce genre de tâche. La clé de la coordination sur l'Inde a essentiellement été le fait d'ONG, à l'initiative de la Fondation de France.

Alors que la coordination internationale a été et continue d'être très difficile et souvent d'une efficacité à démontrer, le dispositif français global a plutôt bien fonctionné. Avec une implication dynamique des SCAC à Colombo et Jakarta, une variété d'acteurs intéressante (ONU, CICR, ONG, Collectivités locales, etc.) et basée sur une bonne collaboration en amont entre les bailleurs français (DIPT/CPT, FdF et CRF), le dispositif français a plutôt fait sens. En Inde, la réponse internationale a été coordonnée par le PNUD à partir du bureau de Chennai (ancienne Madras) et la coordination avec les autorités françaises a été beaucoup plus faible, notamment du fait de l'absence de visite de la DIPT en Inde durant sa période d'existence.

vii) Une qualité des programmes variable mais bonne en général

La taille relativement limitée des financements de la DIPT (même si exceptionnelle pour la France), a obligé à une réflexion de fond. Si de nombreuses marges d'amélioration existent et ont été identifiées par la mission d'évaluation, celle-ci a vu des projets cherchant à produire de la qualité dans les secteurs de l'habitat, de la sécurité alimentaire et économique, de l'eau et de l'assainissement. Certains de ces programmes sont de facto en passe de devenir des exemples retenus par les autorités et par les autres agences : programmes de nettoyage des zones de pêche par Solidarités à Baticaloa (Sri Lanka), de revitalisation de la filière "pêche" par TGH à Aceh et de reconstruction participative de Première Urgence à Meulaboh et d'ATLAS à Sigli (Indonésie).

La mission a émis néanmoins quelques interrogations sur un certain nombre de sujets:

- pertinence du dispositif “jumelage hospitalier” dans la santé ;
- modalités de certaines interventions dans le domaine psychosocial ;
- rare prise en compte des enjeux urbains et de voirie, notamment dans le secteur de l’assainissement;
- capacité des ONG à mettre en place certains programmes complexes dans le secteur de l’habitat et de gestion intégrée des écosystèmes côtiers ;
- difficultés dans la mise en œuvre des opérations d’appui à la gestion des catastrophes.

Dans de nombreux cas, **des faiblesses dans les diagnostics** (effectués souvent trop rapidement et ciblant non pas la compréhension de la situation mais la rédaction du document de projet à déposer au plus vite auprès du bailleur) expliquent certaines des difficultés rencontrées. Des contraintes considérables mais hélas prévisibles ont ralenti la mise en place des programmes : lente résolution des problèmes fonciers, difficiles choix techniques pour les standards de reconstruction imposés (m² au sol, technique parasismique à Aceh), difficultés d’approvisionnement en matériaux, rareté des ressources humaines, augmentation galopante du coût de la main d’œuvre et des matériaux du fait du boom de la reconstruction.

Néanmoins, les choix stratégiques faits par la plupart des ONG françaises (privilégier la qualité sur la quantité, impliquer au maximum les populations) ont un fort impact positif sur les programmes.

On regrettera que les projets “reconstruction de l’habitat” dans les contextes urbains et périurbains aient été souvent déconnectés des questions de voirie (mise en place de système de distribution de l’eau et d’évacuation des eaux usées et des effluents humains). Cet élément, identifié lors de la première mission sur le terrain et souligné à posteriori par la remarquable intervention de la SOGREAH, demandera une réflexion poussée.

L’appropriation des maisons par les bénéficiaires semble en général bonne, même si de façon quasi-systématique les récipiendaires des maisons se sont construits des cuisines et des douches à l’extérieur et se sont réappropriés autrement les espaces construits.

L’ensemble des équipes rencontrées, mêlant volontaires jeunes mais très motivés et cadres plus expérimentés, se pose en général les bonnes questions. L’équilibre “cadres expérimentés” à la direction, “techniciens expérimentés” dans la conception et “volontaires compétents et enthousiastes” a permis dans la plupart des cas de faire face à la rotation élevée et toujours dommageable du personnel expatrié. Les ONG qui n’ont pas pu trouver cet équilibre n’ont pu assurer la mise en place effective de leurs programmes et ont rencontré de nombreuses difficultés.

En Inde, le travail effectué systématiquement en partenariat avec des ONG nationales, si actives et dynamiques, a créé une véritable valeur ajoutée. En Indonésie et à Sri Lanka, des financements spécifiques pour les ONG locales avaient été aussi prévus (et même ont été augmentés lorsqu’une ONG française a dû rembourser des montants non déboursés). Ils ont permis la mise en place d’un certain nombre d’actions originales de soutien à la société civile. Il ne faut néanmoins pas idéaliser ces acteurs locaux, qui eux-mêmes ont été soumis à très forte pression (beaucoup d’argent disponible, grosse pression des grandes ONG internationales).

La flexibilité de la DIPT/CPT et de la Fondation de France, ainsi que les bonnes relations entre ECHO et la plupart des ONG françaises ont été des ingrédients essentiels pour la capacité d’adaptation des programmes à des contextes très évolutifs. Cette flexibilité a été par exemple importante quand les ONG ont réalisé qu’une trop grande quantité de bateaux allait être construite. Il a fallu modifier les objectifs quantitatifs et investir plus en aval dans la filière (marché, lieu de stockage des moteurs, etc.).

Certains programmes, comme ceux qui impliquent des processus complexes, ont pris des retards et mériteraient un soutien prolongé au-delà du cadre temporel choisi par la France pour son intervention post-tsunami (à part les opérations AFD, de l’Economie et des Finances, celle du ministère et les rares interventions que les SCAC ont fait entrer dans la programmation 2006). Ceci pose évidemment aux postes et aux acteurs un certain nombre de questions.

Il y a eu aussi quelques “opportunités” ratées, comme celle de la réhabilitation de la station de traitement de l’eau de Banda Aceh. Ancienne réalisation d’une société française, cette station “stratégique” avait fait l’objet de toutes les attentions des agences de l’eau, mais les délais de prise de décisions ont fait que les Indonésiens l’ont finalement confiée à la Coopération suisse.

viii) Recommandations

Un certain nombre de recommandations a pu être élaboré pendant ce processus d'évaluation :

Certaines sont d'ordre opérationnel et visent les actions en cours :

Des programmes encore à mener à bien : Si certaines interventions dans le domaine de la gestion des catastrophes ont été conduites dans les délais (programmes d'installation de capteurs avec le CEA, programmes de cartographie des risques avec le BRGM), d'autres, tant en Indonésie (programme BAKORNAS) qu'en Inde (programmes avec le PNUD) ont été plus lentes à mettre en œuvre. Ces interventions très stratégiques ont finalement pu démarrer mais il faudra assurer un suivi rapproché. Certains programmes, comme ceux qui impliquent des processus complexes, autour des questions foncières par exemple, pouvaient difficilement être mis en place en un temps court. Nombre d'entre eux se sont étalés jusqu'à la fin de 2006 et la dernière série de visites de terrain en novembre-décembre 2006 a pu en voir certains encore en cours d'achèvement.

Injection de ressources sur un an et planification stratégique sur au moins deux ans ?

L'expérience de la réponse au drame du tsunami montre la nécessité d'une planification pluriannuelle du financement de la reconstruction. Même si ces régions ne font pas partie des priorités d'intervention de la coopération française, les difficultés de gestion du mécanisme à double détente "action humanitaire – action de reconstruction" y ont fait émerger un enjeu de cohérence de l'engagement d'accompagnement sur la durée de processus complexe de "sortie de crise".

Assurer les synergies entre les différentes interventions françaises sur la région : Après une phase un peu difficile, toute une série d'initiatives françaises autour de la gestion du risque a pu enfin démarrer et parfois même aboutir. Il s'agit de continuer l'effort fait par ces programmes et les SCAC pour assurer les articulations et développer les synergies possibles entre diverses initiatives qui touchent la prévision et la gestion des catastrophes: programme BAKORNAS en Indonésie, soutien au PNUD à Sri Lanka, soutien au Programme des Nations Unies pour l'Environnement (projet de réduction de la vulnérabilité des communautés APELL), programme Tsunarisques avec le monde de la recherche, programme de mise en place de systèmes d'alerte SATOI, etc.

D'autres sont d'un ordre plus stratégique mais visent encore la région ciblée :

Renforcer la présence française dans une région sensible et dynamique : Si cette zone ne fait pas partie de la sphère classique d'intervention de la France, le tsunami a été l'occasion de nouer des partenariats et de prendre pied dans une région importante. Il faudrait imaginer comment capitaliser sur cet acquis.

Un effet levier à soutenir : Il apparaît que, dans un certain nombre de cas, l'aide "DIPT/CPT" a mis le pied à l'étrier de certains acteurs français dans une zone où la France était quasi-absente. Des financements européens et onusiens ont ainsi pu être négociés sur la base des expériences obtenues. Le soutien des autorités françaises pourrait néanmoins être poursuivi avec les Institutions Financières Internationales qui continueront encore à financer la reconstruction. Une présentation des résultats de l'aide française post-tsunami pourrait être envisagée à Washington (Banque Mondiale, Initiative Clinton, etc.). Pour ne pas perdre les résultats de la présence d'un AT à un lieu stratégique de coordination et d'observation, il serait opportun de mettre en place un VI auprès du BRR ou un VIE auprès de SOGREA. Des anciens volontaires d'ONG connaissant la région et désirant y rester feraient d'excellents candidats.

Les dernières recommandations enfin visent à améliorer les capacités de réponse de l'aide française :

Améliorer les diagnostics et systématiser la mise en place de mémoires opérationnelles : Sur le terrain, il est apparu que les diagnostics avaient souvent été faits de façon succincte. Si des diagnostics rapides peuvent être une bonne méthode pour travailler dans des contextes changeant rapidement, il faut néanmoins qu'ils aient une certaine qualité. Il faut aussi que les rapports de diagnostic soient disponibles

sur le terrain, ce qui n'a pas toujours été le cas. Enfin, il faut assurer que les rapports intermédiaires et finaux soient préparés à temps et disponibles tant pour les équipes qui tournent souvent que pour d'éventuels évaluateurs.

Capitaliser sur l'expérience DIPT/CPT : Il sera important de voir comment les enseignements de l'expérience DAH, puis DIPT/CPT pourront être capitalisés et utilisés pour améliorer les mécanismes de l'action française dans les situations de crises humanitaires et de post-crise massives. Quelle dimension pour le Fonds d'urgence Humanitaire français ? Quand déclencher la mise en place d'une coordination interministérielle ? Quels dispositifs de déploiement de bureaux opérationnels dans des situations difficiles : des mécanismes existent pour les ressources humaines (fichier d'expertise, arrangement en stand by, etc.) et matérielles ("office in a box") et pour l'administration (mettre un petit fond de fonctionnement ad hoc à la disposition de l'Ambassadeur dans les situations de crise).

Capitaliser sur certains secteurs d'interventions, comme l'eau et l'assainissement : Enjeu de plus en plus fondamental, la gestion de l'accès à l'eau et de l'assainissement reste un domaine d'intervention dans lequel des marges de progrès significatives sont encore possibles, notamment dès que l'on entre dans les contextes urbains ou à forte densité. L'expérience de mise en réseau des acteurs autour de la DAH, du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et des agences de l'eau pourrait être, si la volonté politique la soutient, la base pour le montage d'une dynamique d'excellence au niveau international.

Influer sur l'agenda humanitaire de l'ONU et de l'Europe : Un certain nombre de points identifiés lors de la réponse à la crise du tsunami doit pouvoir alimenter la réflexion française dans le cadre du débat avec l'ONU sur la réforme du dispositif humanitaire onusien (rôle et capacité de l'UNDAC et du dispositif européen de réponse aux crises –y compris le mécanisme de Sécurité civile européen, format et fonctionnement du Fonds d'Urgence de l'ONU, etc.). Les enjeux de flexibilité des actions dans des contextes à évolution rapide devront être soulignés au niveau de la Good Donorship Initiative.

Rapport

1. Introduction

1.1. Le drame du 26 décembre 2004

Le tremblement de terre du 26 décembre 2004, d'une magnitude de 9,3 sur l'échelle de Richter, a déclenché une série de vagues qui, en quelques minutes, ont ravagé la côte Ouest de l'île de Sumatra puis la côte Est, par effet rebond. Les bandes côtières de la province de Nangrue Aceh Darusalam ont été ravagées : près de 250.000 morts, des milliers de personnes disparues, des centaines de milliers de déplacés internes souvent encore sous le choc. Des villages ont été complètement rasés, des familles décimées, une économie locale réduite en pièces.

Le même tsunami est arrivé sur les côtes de la Thaïlande, de Sri Lanka, de la Birmanie, des Maldives, de l'Inde en toute première partie de la matinée du dimanche 26 décembre. En quelques minutes, le bilan humain est dramatique : à Sri Lanka, on compte environ 36.000 morts dont une centaine de touristes étrangers. Un certain nombre de familles reste confronté à l'absence de réponse et à l'impossibilité de faire deuil : environ 5.500 srilankais et 60 touristes étrangers sont encore disparus. La population de personnes déplacées par le drame est estimée à environ 500.000. Le degré de traumatisme et sa durabilité sont encore inconnus, mais sont sans doute importants. Au niveau économique, les destructions sont aussi considérables : le nombre d'habitations détruites est estimé entre 50.000 et 100.000 maisons. Des milliers de bateaux ont été détruits ou endommagés. Les infrastructures de santé et d'éducation de la bande côtière sont ravagées, tandis que celles situées dans l'immédiat arrière pays sont submergées par les déplacés. Les infrastructures touristiques ont elles aussi fortement souffert. En Thaïlande, le drame a touché autant les communautés de pêcheurs thaïlandais, les groupes marginaux comme les "gypsies de la mer", des populations vulnérables composées essentiellement de réfugiés illégaux birmans que les touristes étrangers (environ 2000 décès de vacanciers venants d'une vingtaine de pays). En Inde, les côtes du Tamil Nadu et du Territoire de Pondichéry ont été fortement touchées à la fois directement (destruction) et indirectement (en privant d'emploi les populations marginales -sans caste, tribus, sans terre-).

Mais la vague a continué, touché les Seychelles, et poursuivi sa course jusqu'aux côtes de l'Afrique de l'Est, et notamment du Kenya et de Somalie. Deux des caractéristiques principales de la zone touchée par les événements du 26 décembre sont son étendue (des centaines de kilomètres de côtes) et sa très grande diversité. Les pays touchés ont chacun des niveaux de développement et des capacités très différents et, au sein de chacun d'eux, il existe aussi une grande hétérogénéité. Certains d'entre eux souffrent encore de séquelles de conflits pas toujours cicatrisés. Ceci a contribué à rendre les diagnostics plus complexes à réaliser, et rend les généralisations difficiles.

Tout l'axe tectonique de l'Arakan, du golfe du Bengale, des îles Andaman et Nicobar en Inde, au Sud de Sumatra en Indonésie, continuera d'être soumis à des répliques sismiques. Le 28 mars, une nouvelle secousse crée un mouvement de panique et des destructions importantes sur l'île de Nias, faisant de nouvelles victimes et rappelant à tous la prégnance du danger.

Pour venir en aide aux populations touchées par ces phénomènes, les administrations, la société civile, les collectivités locales et les entreprises se sont mobilisées. Des montants importants pour notre pays ont été mobilisés, tandis que de nombreuses institutions de statuts divers ont déployé des équipes et des moyens sur le terrain.

1.2. Cadrage du processus évaluatif

Face à l'extraordinaire amplitude de la crise, à son immédiate irruption dans les foyers, et du fait de la "proximité" immédiatement ressentie avec les victimes, la générosité des français a été sans précédent historique et la mobilisation des ressources de l'État a été considérable. Cette évaluation des actions financées par l'État était donc une nécessité.

Ce processus, mis en œuvre par le Groupe URD², s'est déroulé en plusieurs étapes.

- La première phase a consisté en une série d'interviews et de réunions avec les différentes parties prenantes en France (ministères, ONG, etc.), afin de faire un point à la fois opérationnel, institutionnel et financier sur les processus en cours ;
- La seconde phase a pris la forme de trois missions de terrain, l'une à la fin 2005, la suivante en début 2006 et la troisième à la fin de l'année 2006, réalisées par l'équipe d'évaluation pluridisciplinaire (un expert de la gestion des désastres, une spécialiste en sécurité alimentaire, un médecin de santé publique et une architecte urbaniste) mobilisée par le Groupe URD. On notera que la permanence des piliers de l'équipe tout au cours du processus évaluatif a permis un suivi sur la durée. Au cours de ces différentes missions, plus de 60 % des interventions financées par la France ont été visitées, à deux reprises chaque fois que cela était possible, afin de juger de l'avancement et de l'impact des réalisations. Les rapports produits par les acteurs de terrain ont été consultés quand ils étaient disponibles. On notera les difficultés d'obtenir certains des rapports finaux.
- La dernière étape a été la rédaction d'une synthèse globale sur l'ensemble du processus.

Chacune de ces phases a donné lieu à un rapport spécifique et à des réunions de restitution avec le Comité de pilotage interministériel. Afin de renforcer les processus d'apprentissage, l'équipe d'évaluation a aussi effectué plusieurs restitutions des résultats de l'évaluation sur le terrain :

- Une participation à la Conférence co-organisée à Pondichéry par Coordination Sud et VANI (Voluntary Action Network India), son homologue indien ;
- Deux présentations en Indonésie (une à Meulaboh essentiellement pour les ONG françaises) et une dans les locaux du BRR à Banda Aceh, devant un public élargi avec la présence de SOGREA, de personnel indonésien, d'autres ONG, et de représentants d'agences Onusiennes) ;
- Une présentation à l'Ambassade de France à Colombo pour l'ensemble des ONG françaises en présence de l'Ambassadeur de France.

De nombreux acteurs de l'aide post-tsunami ont été rencontrés en France, à Copenhague et à Bruxelles. Le présent rapport synthétise l'ensemble des travaux réalisés au cours de cette évaluation. Pour plus de détails, il sera nécessaire de se référer aux rapports spécifiques.

- Rapport de la phase préparatoire (août-septembre 2005)
- Rapport de mission en Indonésie (octobre 2005)
- Rapport de mission à Sri Lanka (novembre 2005)
- Rapport de mission en Inde (février 2006)
- Rapport de conclusion de la phase 1 (mars 2006)
- Rapport de conclusion de la phase 2 (après de nouvelles missions en Inde, Indonésie et Sri Lanka, décembre 2006).

Cette évaluation a permis aux autorités françaises de disposer des informations nécessaires tant lors de la commémoration du premier anniversaire de la catastrophe que pour celle du second.

² Le Groupe URD est un institut de recherche d'évaluation et de formation sur l'action humanitaire et la gestion des crises. www.urd.org.

2. Enveloppes financières concernées par l'évaluation

L'enveloppe des projets et interventions à évaluer comprend tous ceux engagés par l'État français. Les moyens mis en place par les ministères de la Défense, de l'Intérieur (sauf dans le cadre du projet BAKORNAS en Indonésie), de l'Economie et des Finances et par l'AFD ne relèvent pas du champ de la présente évaluation.

Avant cette crise, les budgets de coopération français sur la zone étaient modestes (par exemple, pour Sri Lanka, il était de l'ordre de 180.000 euros). Plusieurs instruments financiers ont été mobilisés dans la réponse des autorités françaises aux conséquences du tsunami :

Délégation à l'Action Humanitaire :

Environ 21 millions d'euros ont été débloqués lors de la **phase d'urgence** :

- 17 millions ont été répartis principalement entre les agences des Nations Unies (OCHA, PAM, OMS, UNICEF) et le CICR ;
- 4 millions d'euros ont servi à un appui logistique immédiat (fret des ONG, etc.). Pour ces différentes dépenses, des procédures accélérées d'appel d'offre ont été mises en place ;

Le Fonds de Concours géré par la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) a été essentiellement mis à disposition de la DIPT/CPT, à hauteur d'environ 1,8 million d'euros.

Ministère de la Défense :

Le coût additionnel des dépenses militaires (différence entre les coûts normaux de l'appareil militaire et le surcoût lié à l'intervention dans la crise) avoisine les 20 millions d'euros.

Mobilisation financière pour les actions de post-urgence : création du fonds DIPT :

Pour les programmes de **post-urgence**, une enveloppe de 20 millions d'euros a été réunie. Différents ministères (cinq en tout) ont été appelés à mettre des fonds à un "pot commun" (2 millions par ministère, auxquels se sont ajoutés 10 millions du Premier Ministre) et à s'associer au montage d'un mécanisme qui semble avoir été efficace et apprécié. Il s'agit d'une opération exceptionnelle avec un budget sur une année et non reconductible.

À ceci se sont ajoutés :

- environ 3 millions mobilisés par les agences de l'eau
- 1.8 millions de fonds de concours de la DAH
- 1 million du Fonds Français Mondial pour l'Environnement.

Cela fait un total d'environ 25 millions pour la post-urgence, à engager rapidement du fait des exigences de l'annualité budgétaire. Le budget mis à disposition est décrit comme n'ayant pas vocation à répondre à tous les besoins. Il s'est plutôt inscrit dans une stratégie de "complémentarité".

Mobilisation de l'AFD et du ministère des Finances :

En dehors de l'enveloppe évaluée dans le cadre de cette mission, 300 millions de prêts concessionnels ont été mobilisés, 74 millions sont en cours de mise en place dans deux projets AFD à Sri Lanka (aide non liée) et 10 millions d'aide liée du ministère des finances, dont une partie néanmoins en appel d'offre local. Une partie importante des interventions de l'AFD est articulée, ou partie prenante, dans divers activités et projets de la Banque Asiatique de Développement et de la Banque Mondiale, sur Trincomalee (Sri Lanka) par exemple. Le reste des prêts est en cours de négociation avec l'Indonésie, les Maldives et l'Inde. De plus une fraction de l'aide destinée aux Maldives s'insère dans la mise en place de Trust Funds. D'autres interventions, notamment à Sri Lanka, sont en cours d'identification dans le cadre de la procédure Réserve Pays Emergents (RPE).

3. Les acteurs impliqués

3.1. Les acteurs français étatiques

3.1.1. La Délégation Interministérielle et la Coordination Post-Tsunami (DIPT/CPT)

Créée le 19 janvier pour coordonner les actions de la France, cette institution fait suite à d'autres tentatives institutionnelles type "Mission Fauroux" pour les Balkans. Physiquement logée au sein des locaux du MAE, la DIPT était une structure interministérielle directement reliée au Premier ministre. Le dispositif mobilisé pour créer la DIPT a eu un poids politique important et une efficacité réelle et appréciée par tous. Elle a fonctionné avec à sa tête un haut fonctionnaire habitué au travail en interministériel, un adjoint expérimenté dans le secteur de l'action humanitaire et de la reconstruction (qui a pris la direction de la coordination post-tsunami, CPT, à partir du mois d'août et jusque décembre 2005), et une équipe comportant à la fois des diplomates expérimentés (ambassadeur), des représentants des divers ministères concernés, et des fonctionnaires bien au fait des mécaniques institutionnelles, autour d'une architecture fortement soutenue par la DgCiD. Les procédures de consultations interministérielles se sont très vite mises en place, afin d'assurer qualité des avis et transparence des processus. "Agir vite et bien" était le mot d'ordre. L'information sur la mise en place de la DIPT et du système "guichet unique" a été diffusée rapidement à travers le système de réunions interministérielles régulières autour du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, M. Renaud Muselier, et de la DAH.

Trois concepts importants ont présidé au fonctionnement stratégique de la DIPT/CPT :

- les budgets alloués le sont sur une année budgétaire : c'est le concept du "one shot" ;
- les budgets doivent être dépensés rapidement pour avoir un effet visible et important pour les populations pendant que les lourdes mécaniques bi et multilatérales sont encore en cours de mobilisation ;
- les budgets alloués, s'ils sont d'une ampleur importante dans l'échelle des moyens normalement mobilisés par la France, restent faibles. Il s'agira de voir s'ils ont pu avoir un effet levier, permettant à des acteurs français, grâce à une compétence et une expérience reconnues, d'accéder à d'autres financements (européens, onusiens, IFI).

L'étape de décision sur les projets à retenir a fortement bénéficié, tant en rapidité qu'en qualité, de la **mise en place de cette dynamique interministérielle**, assez innovante.

Une série de critères arbitrés de façon interministérielle a été retenue après les premières missions interministérielles :

- Les **critères géographiques**, qui ont mis l'accent sur l'Indonésie et Sri Lanka, mais sans exclusivité (des programmes ont aussi été financés sur l'Inde et les Maldives).
- Les **critères thématiques** : les thématiques d'intervention initiales (enfance et éducation, santé, eau et assainissement, prévention des risques et gestion des crises) ont aussi été revues, avec un accent mis sur les aspects de relance économique.

Six **types d'acteurs** ont été mobilisés :

- les ONG françaises avec lesquelles des réunions de coordination ont eu lieu en moyenne toutes les trois semaines, ainsi qu'avant et après chaque mission de terrain.
- des institutions françaises de recherche ou de santé ;
- les structures publiques nationales et locales des pays touchés.
- les ONG locales (via des processus d'appels à proposition pour des micro-projets en Indonésie et Sri Lanka).
- Les Nations Unies, notamment les agences d'urgence de l'ONU (OCHA, PAM, OMS, UNICEF), le PNUD et le PNUE ;
- Le CICR, dans la phase d'extrême urgence.

Chaque institution qui souhaitait proposer un projet a pu le faire via cinq "portes d'entrées", à savoir la DAH, la DgCiD, les ministères impliqués, les ambassades sur place et la DIPT. Les projets ont systématiquement été remontés à la DIPT/CPT puis redistribués pour évaluation (avis à rendre sous 8 jours) aux personnes compétentes sur le sujet concerné. Ce **système à flux tendu** a permis de ne pas

perdre de temps sur l'allocation des ressources. Sur un total de **200 propositions de projets**, près d'une centaine ont été **retenues** par la DIPT/CPT. Le délai d'analyse et de révision éventuelle des projets a duré de trois à quatre semaines. Les ONG rencontrées semblent ensuite avoir attendu entre un et quatre mois avant de recevoir les fonds, ce qui est assez rapide.

Pour ce qui est du suivi des programmes, la DIPT/CPT s'est appuyée principalement sur les SCAC des ambassades dans les pays concernés. Ce suivi s'est opéré sous différentes formes :

- suivi quotidien à travers les SCAC, ces derniers ayant à travailler dans des conditions difficiles en termes de personnel disponible et de logistique ;
- échanges réguliers avec la Fondation de France et les acteurs internationaux, tels que les NU, qui font leur propre suivi.
- missions de la DIPT/CPT sur le terrain, afin de mieux comprendre les problèmes, les réalités du terrain...

La DIPT a été dissoute en juillet et remplacée par la Coordination post-tsunami, instance ad hoc qui a elle-même disparu à la fin de l'année 2005. Le suivi des dossiers post-tsunami est alors revenu au système classique DgCiD/SCAC.

3.1.2. Le ministère des Affaires étrangères

Plusieurs acteurs importants du MAE ont été impliqués dans la gestion de la crise tsunami.

Direction des Français de l'étranger : La Direction des Français de l'étranger s'est trouvée très vite en première ligne, pour gérer à la fois les appels des familles inquiètes et les complexes affaires consulaires liées aux décès et rapatriements des blessés. Une cellule de crise, avec de nombreux volontaires mobilisés de l'ensemble des services, a été mise en place au MAE, tandis que ce dernier coordonnait l'ensemble des activités de médecine légiste déployées sur zone avec des fonctionnaires de police. La gestion de cette crise était évidemment une priorité politique.

Direction d'Asie : La Direction d'Asie a été évidemment au cœur des décisions politiques et ceci dès le 26 décembre au matin. Les sous-directions Asie du Sud et Asie du Sud Est se sont mobilisées aussitôt autour de la gestion des Français de l'étranger, puis ont eu à assurer la réflexion stratégique, en appui aux Ambassades, sur les enjeux globaux et spécifiques de l'aide humanitaire et de reconstruction dans les différents pays de la zone touchée par le drame du 26 décembre.

La Délégation à l'Action Humanitaire : Mobilisée dès la matinée du 26 décembre, l'équipe de la DAH s'est mise en mouvement. Elle a tenu un "journal de bord" qui s'est avéré un outil très utile pour comprendre le déroulement des opérations au cours des premières semaines. Une partie du "Fonds de Concours 2005" a été mobilisée très tôt, car l'évènement a eu lieu en fin d'année, alors que les ressources de la DAH étaient déjà à un niveau très bas. En 2005, le Fonds de Concours a été essentiellement mobilisé via la DIPT/CPT.

La Direction des Nations Unies et Organisations Internationales (NUOI): mobilisée aussi très rapidement avec une première réunion de crise très tôt le 26, NUOI est au cœur des réponses multilatérales de la France. L'importance donnée à la coordination avec OCHA dans les périodes de crise puis avec le PNUD dès les phases de reconstruction, est apparue très claire dans les entretiens et les documents collectés. En effet, la France est très engagée dans la réforme du système onusien de réponse humanitaire, et les modalités d'intervention des uns et des autres suite au tsunami donneront du corps à cette réflexion.

La Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD) : C'est la structure qui, après l'équipe de la DIPT/CPT proprement dite, a le plus subi "la surcharge" de travail de la réponse française au drame du 26 décembre 2004, et qui continue de le faire suite à la dissolution de la CPT.

La DgCiD s'est mobilisée autour de :

- La Direction des Politiques de Développement (DPDEV): Sous-direction de la Gouvernance Démocratique,
- Le Service des Moyens et du Réseau (SMR) : Sous-direction de la Coordination géographique et Sous-direction de la Programmation et des Affaires financières.

Avec sa position “pivot”, la DgCiD a joué un rôle fondamental d'évaluation de la qualité des projets auprès de la DIPT et des ministères techniques, en liaison permanente avec les SCAC, et a assumé une part très significative de la charge de travail d'instruction pour les dossiers retenus.

La mise à disposition de la DIPT d'un cadre expérimenté de la DgCiD, la mobilisation en interne pour pouvoir assurer à la fois la fonction “conseil” et la mise en place des procédures administratives et financières, ont pesé lourdement sur les charges de travail de nombreux personnels de la DgCiD et n'ont sans doute pas été sans impact sur d'autres tâches.

La Mission d'Appui à l'Action Internationale des Organisations Non-Gouvernementales (MAAIONG) a joué un rôle limité dans les actions ONG post-tsunami. Lieu privilégié de la relation entre le MAE et les organisations de la société civile, la MAAIONG travaille plus sur les enjeux du développement que sur ceux de l'aide humanitaire et de la reconstruction. De plus, les pays touchés par le tsunami n'étaient pas dans la ZSP, cœur de cible de la MAAIONG. Elle a néanmoins contribué financièrement au pot commun (principe du guichet unique) et s'est montrée intéressée à participer aux efforts de capitalisation collectifs qui feront suite à l'évaluation. C'est en effet au Bureau de l'Evaluation de la DgCiD qu'est revenue la lourde tâche de mettre en place et de suivre la présente évaluation et d'en animer le Comité de Pilotage Interministériel.

Direction de la Coopération Européenne : Moins impliquée opérationnellement, cette partie de notre appareil diplomatique a néanmoins joué un rôle de réflexion et de capitalisation autour des différents niveaux de coordination européenne entre les services de la Commission (ECHO, DG Environnement, DG Commerce). La décision de la Commission d'exempter de droits de douane certains produits exportés des zones touchées (les crevettes par exemple) est supposée pouvoir améliorer les revenus des agents économiques des régions concernées, notamment de Banda Aceh.

3.1.3. Les ministères stratégiques (Défense et Intérieur)

Le mandat de la mission d'évaluation ne comporte pas l'évaluation d'un certain nombre d'actions des deux ministères ci-dessous. Leur interaction avec le reste des actions soutenues par la France dans le domaine de l'évaluation des besoins, de la coordination et de la logistique (et dans certains cas de l'eau et de l'assainissement) a néanmoins été regardée avec attention.

Le ministère de la Défense : L'armée française a apporté ses moyens aéroportés, navals et dans le domaine de la santé en Indonésie (et plus marginalement aux Maldives). Bien qu'arrivée un peu tard sur la zone du fait de la distance à parcourir (le dispositif français mobilisé était basé à Djibouti), l'intervention de l'armée française semble avoir été utile. La mobilisation des hélicoptères pour le transport des biens et des équipes, le soutien logistique, la participation à la coordination ACM ont été unanimement appréciés. Dans le domaine de la santé, la capacité de pouvoir projeter des équipes de vaccination dans des endroits très isolés a été bien plus utile que le dispositif hospitalier d'urgence, surdimensionné par rapport aux besoins résultant du tsunami.

Ministère de l'Intérieur et sa mission des Relations Internationales :

Une grande différence doit être soulignée entre les différents contextes. Très vite projetée sur zone (arrivée à Colombo le 27/12 au matin) pour réaliser les premières évaluations à Sri Lanka, l'équipe française de Sécurité civile a joué un rôle important en soutien à l'ambassade pour la gestion du fret humanitaire et l'accueil des ONG. Elle s'est aussi impliquée dans la coordination des Sécurités civiles européennes. Sur Aceh, l'équipe s'est trouvée sans moyen logistique ni financier sur un aéroport surchargé et avec des partenaires locaux complètement dépassés. Elle a alors rencontré de grosses difficultés de déploiement. À côté de ceci, la Sécurité civile française, qui avait en Indonésie déjà posé les bases d'une collaboration avec sa structure homologue le BAKORNAS en 2004, met en place un projet important de création d'un mécanisme de cellule nationale et régionale de crise pour la Sécurité civile Indonésienne. Ce projet, mis en place conjointement par la délégation de la Croix-Rouge Française en Indonésie et CIVIPOL (bureau d'études lié au ministère de l'Intérieur) sur cofinancement DIPT/CRF, a été analysé en détail par la mission d'évaluation.

3.1.4. Les ministères techniques

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable : Ce ministère a joué un rôle important dans la coordination d'un certain nombre d'acteurs (agences de l'eau par exemple) sur des questions d'environnement, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Il a aussi assuré une fonction "conseil" sur divers sujets, notamment celle de l'identification des sources de bois pour la reconstruction. Le MEDD soutient, à travers le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), un projet sur l'éducation aux désastres à Sri Lanka dans les contextes à haut risque industriel, le projet APELL.

Ministère de l'Education et de la Recherche : Un travail d'une importance fondamentale est lancé sur la connaissance des risques tectoniques et de tsunami dans la zone. Plusieurs acteurs de la recherche (IFREMER, divers laboratoires du CNRS, l'Institut de la Physique du Globe) sont associés à des partenaires tels que le BRGM ou des ONG.

Ministère de l'Agriculture : Divers services spécialisés du ministère de l'Agriculture ont été mobilisés dans leur fonction "conseil" pour des missions ou des expertises spécifiques pour le secteur de la pêche, mais aussi, via l'ONF, pour la réflexion sur les filières d'approvisionnement de bois de construction, notamment pour l'Indonésie où les enjeux de déboisement sur Sumatra sont importants, cette île étant une réserve de biosphère unique au monde.

Ministère de la Santé : Ce ministère a joué un rôle important de mobilisation des établissements hospitaliers (CHU de Montpellier, de Nice, de Lille et hôpital d'Arcachon) ainsi que dans une fonction "conseil" auprès de la DIPT/CPT. Dès le début de la crise, une visite du Ministre français de la Santé a entraîné une certaine mobilisation dans ce secteur.

D'autres ministères, comme le ministère de l'Équipement, celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) se sont aussi mobilisés. Le MINEFI a eu certes une implication marginale dans le financement de la DIPT mais s'est fortement mobilisé pour les actions de reconstruction. C'est la mission économique qui, à Banda Aceh, gère certains projets (SOGREAH par exemple). Le MINEFI est aussi impliqué dans la mise en place d'un protocole financier intergouvernemental de 10 millions d'euros pour cofinancer avec l'AFD un programme de réhabilitation des infrastructures à Trincomalee – programme PIRIT).

3.1.5. Facilité post-tsunami et Agence Française de Développement

Une des premières décisions françaises a été d'instaurer un moratoire sur la dette. Ceci a permis de décaler toute une série de remboursements d'un montant de 141 M euros prévus pour la fin 2005 sur une période de cinq ans plus année de grâce. La possibilité d'accéder à des prêts pour la reconstruction a été offerte aux principaux pays affectés grâce à une facilité post-tsunami de 300 millions d'euros. L'AFD a entamé des processus pour la mise à disposition de facilités de prêts concessionnels à plusieurs des pays touchés par le tsunami, et notamment à Sri Lanka (programmes infrastructures à Trincomalee) et à l'Indonésie (négociation difficile, l'Indonésie ayant reçu une surabondance de dons). Si l'intervention de l'AFD ne fait pas partie du périmètre de l'évaluation, il a été important de rencontrer les représentants de l'AFD sur le terrain.

3.2. Les acteurs français non gouvernementaux

3.2.1. Les bailleurs de fonds non gouvernementaux

Deux bailleurs de fonds non gouvernementaux ont été impliqués, en coordination avec la DIPT/CPT, à des co-financements d'ONG. Ces deux entités, la Fondation de France (FdF) et la Croix-Rouge Française (CRF), ont en effet joué un rôle important en mobilisant des ressources privées grâce à de nombreux dons du public puis en les redistribuant aux opérateurs ayant une faible capacité de collecte :

Fondation de France : La Fondation de France a joué un rôle très important de collecte de fonds du public et les a "redistribués" aux ONG qui en faisaient la demande, selon un certain nombre de principes. Des critères plus diversifiés, une grande flexibilité permise aux projets pour leur permettre de rester adaptés dans des contextes rapidement changeants ont caractérisé l'approche de cofinancement de la FdF. Le suivi des actions est important, avec des missions régulières sur le terrain des responsables des dossiers. La FdF érige en principe le respect de l'indépendance des ONG, mais impose un suivi strict par un commissaire aux comptes. Dans trois des pays touchés (Indonésie, Sri Lanka et Inde) par le tsunami, la FdF a suscité et financé la création de plateformes d'échanges et d'information destinées aux partenaires de la FdF en Inde, à Sri Lanka et en Indonésie et à mieux préparer les visites des responsables de la Fondation. La Fondation de France a aussi pris des initiatives originales, comme par exemple de soutenir plusieurs missions photographiques pour construire une "mémoire visuelle" de la crise et de l'aide apportée.

Croix-Rouge Française : La Croix-Rouge Française a recueilli des montants supérieurs à 110 millions d'euros. Sa capacité d'absorption, une fois assurées les contributions aux deux grands acteurs du Mouvement Croix-Rouge (le Comité International de la Croix-Rouge -CICR- et la Fédération Internationale des Sociétés de Croix-Rouge et du Croissant Rouge -FICR-), était en cours de saturation. Elle s'est alors créé un rôle particulier: en plus d'être un acteur en direct, et un contributeur membre d'un réseau plus large (le mouvement Croix-Rouge/Croissant Rouge), elle est devenue bailleur de fonds pour des ONG, pour la première fois de son existence. Il a fallu mettre en place une grande quantité de procédures (y compris sur l'établissement de contrats, les appels d'offre, etc.). Les responsables de la Croix-Rouge Française ont souligné l'intérêt qu'ils voyaient dans cette évaluation, ayant plusieurs fois cofinancé des opérations avec la DIPT/CPT.

3.2.2. Les organisations non gouvernementales françaises

Le secteur associatif international s'est mobilisé massivement pour répondre au drame exceptionnel résultant du tsunami du 26 décembre 2004. Les ONG françaises ont elles aussi été au rendez vous. Les plus grandes sont intervenues rapidement sur leurs fonds propres, les moyens mobilisés auprès du grand public ayant été sans commune mesure avec ceux récoltés pour des crises antérieures. Les ONG de taille intermédiaire, qui ont moins de surface de recueil des fonds du public, ont aussi très vite envoyé des missions exploratoires, afin de pouvoir élaborer des projets à présenter aux divers guichets des aides publiques françaises (DAH, puis DIPT/CPT, ainsi que collectivités locales et agences de l'eau), privées (fondations, entreprises) et européennes (ECHO, autres donateurs bilatéraux). La zone n'étant pas une région d'intervention classique des acteurs associatifs français, il est clair que c'est tout une nouvelle "culture" que ces ONG ont souvent dû s'approprier, et ceci de façon très accélérée. Le résultat est une situation post-tsunami dans laquelle le positionnement des ONG françaises est en train de s'élaborer.

La compétition entre ONG a évidemment été importante, et notamment entre les ONG françaises et certaines "majors" anglo-saxonnes, arrivant rapidement sur le terrain avec des moyens considérables. Par contre, l'existence de la triple mécanique de coordination "DIPT/ONG", "FdF/ONG", ainsi que la coordination inter-bailleurs français, a sans doute facilité l'articulation entre les ONG françaises.

On notera quelques initiatives innovantes des bailleurs français dans le financement d'ONG qui, ayant été créées par des Français résidents sur place ou ayant eux-mêmes été affectés par la vague à l'occasion du tsunami, n'avaient ni les années d'existence, ni l'expérience pour être éligibles aux fonds publics. Sur trois exemples au moins (ATAV, Sri Lanka Solidarity, Reconstruire et Vivre), les équipes terrain qui se sont mobilisées ont fait montre d'un acharnement et d'une capacité d'apprentissage exemplaires. Cette ténacité, doublée d'une grande sensibilité, a fait de ces expériences des cas d'école dont l'aide française n'a pas à rougir. Mais ce type de cas doit néanmoins rester l'exception plutôt que la règle.

3.2.3. Les autres acteurs français

Un certain nombre d'autres acteurs se sont impliqués dans la réponse au tsunami :

- les agences de l'eau, sous l'égide du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, soit en direct, soit surtout en bailleurs de fonds pour des projets ONG ;
- les collectivités locales, en général comme bailleurs ;
- les entreprises, qui ont travaillé soit en direct, soit au travers de programmes mis en place par d'autres acteurs (ONG, Agences de l'Eau).

3.2.4. La mobilisation du public

La générosité des Français a été massive et rapide grâce à une mobilisation des médias (écrits, télévisuels et radiophoniques). Cette disponibilité de ressources importantes et les enjeux de dépense rapide et visible n'ont pas été sans créer des problèmes et des incompréhensions entre le public et les ONG, notamment en termes de rythme de déboursement. Le rapport de la Cour des Comptes publié en janvier 2007 analyse ces difficultés.

Les actions menées uniquement sur les ressources collectées auprès du grand public ne rentrent pas dans l'enveloppe des projets à évaluer. Dans certains cas néanmoins, du fait de l'importance des compléments obtenus grâce à la DIPT/CPT, divers projets ont été analysés.

3.3. Les acteurs internationaux

3.3.1. Les Nations Unies

Les Nations Unies étaient présentes à Sri Lanka et en Indonésie depuis longtemps. Si à Sri Lanka, cette présence était essentiellement tournée vers le développement et dotée de budgets limités, en Indonésie, les choses étaient beaucoup plus compliquées suite aux événements qui ont conduit à l'indépendance de Timor Est. Toute intervention de l'ONU est suspecte, pour certains segments de la société indonésienne, de porter les ferments d'une nouvelle détérioration de l'espace national.

Dans les jours qui ont suivi immédiatement le drame, avant même la fin de l'année 2004, la France a alloué des sommes importantes en soutien à la réponse internationale via les Nations Unies, fidèle à son engagement multilatéral et à sa stratégie de renforcement de la capacité de l'ONU à gérer les crises. Environ 15 millions ont été répartis entre le BCAH, le PAM, l'UNICEF, l'OMS, et le HCR. Face à la crise du tsunami, le système onusien s'est mobilisé de façon massive.

Réaction locale :

Dans les deux pays, les équipes pays (Country Team) se sont mobilisées autour du Représentant du PNUD/Coordinateur Humanitaire dès le 26 décembre, pour tenter de comprendre ce qui se passait et informer New York (bureau du Sous-secrétaire général en charge des actions humanitaires), Genève (bureau du BCAH en charge des désastres naturels), et assurer le contact avec les autorités nationales.

Réaction du BCAH :

- La première réaction, dès le 27 décembre, a été l'envoi d'une mission UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination Team), pour la réalisation des premières identifications et la mise en place des activités de coordination. La pression de la charge de travail sur la zone a entraîné des tensions entre les fonctions "évaluation des besoins" et les fonctions "coordination". Il y a là une question qui devra être prise en compte dans la réflexion sur la réforme en cours de l'appareil onusien de gestion des crises ;
- Il a fallu ensuite coordonner l'élaboration de l'appel d'urgence (flash appeal) émis par le BCAH à Genève et à New York le 6 janvier, ainsi que la révision de cet appel en mai ;
- L'ouverture des Bureaux du BCAH sur le terrain a vite été une urgence. Elle s'est faite à Aceh le 13 janvier et à Colombo le 20 janvier, avec un certain retard par rapport à l'action ;
- La montée en puissance a été progressive mais lente au bureau du BCAH à Colombo, beaucoup plus rapide à Aceh, du fait de la visibilité extrême de la crise dans un contexte politique où certaines grandes puissances défiaient l'ONU et voulaient prendre en charge la coordination internationale (l'idée d'une coalition humanitaire conduite par le gouvernement américain a même été lancée, entraînant une réaction massive de soutien à l'ONU). Si à Sri Lanka le dispositif n'est réellement en place que depuis juillet 2005, il l'est depuis la mi-février à Aceh, avec une véritable cité onusienne sous tente.
- Mise en place assez rapide des Centres d'Information Humanitaire (HIC) dans les deux pays. La production par ces HIC d'annuaires, de cartes générales et thématiques, et la mise à disposition d'une information très importante grâce à leurs sites web font de ces HIC des outils importants et efficaces de la "coordination passive" qui passe par la circulation d'informations. Hélas, comme pour tout système d'information, son efficacité dépend largement de la volonté que les acteurs ont de continuer à l'approvisionner en informations. Sinon, les risques de sclérose et de production d'informations largement dépassées sont importants.

Les différentes agences des Nations Unies ayant une expérience ou un mandat dans l'urgence se sont mobilisées :

- L'UNICEF a un rôle important de coordination dans certains secteurs, comme l'eau et l'assainissement ou la protection des enfants. Il semble que cette coordination ait eu du mal à se mettre en place mais qu'elle se soit beaucoup améliorée dans les derniers mois. Un programme important pour le retour des enfants à l'école ("Back to School" Programme) a aussi été mis en place, avec la fourniture de kits d'école et des activités de réhabilitation de bâtiments endommagés par la vague ;
- L'OMS a mis en place la coordination santé, et a mobilisé un certain nombre de moyens dans le cadre de sa division "Health Action in Crisis" (HAC). Très critiquée lorsque le directeur du HAC a annoncé un risque d'épidémie qui pourrait faire plus de victimes que le tsunami lui-même, l'OMS a joué un rôle de coordination potentiellement important, dont on s'inquiéterait de ne le voir devenir qu'une recherche et compilation de statistiques ;
- La FAO a mis en place dans les deux pays d'importants programmes dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture et du suivi de la salinité. Mais ses rôles les plus importants ont été dans l'animation de la coordination des secteurs "pêche" et "agriculture", dans l'élaboration des "guidelines" techniques par secteur, et enfin dans l'appui à la planification à plus long terme de la reconstruction ;
- Le PAM avait des programmes dans les deux pays et donc des stocks qui ont pu être immédiatement mobilisés. L'enjeu a été dès le début celui des achats locaux, afin de ne pas trop perturber les équilibres économiques dans les zones rurales. Le PAM a distribué des produits provenant à la fois d'achats sur les marchés locaux et de dotations en nature de certains bailleurs à Sri Lanka, grâce aux stocks liés aux programmes en faveur des déplacés du conflit et à un système d'achat rapide à la structure nationale indonésienne chargée de gérer le commerce du riz, le PAM a pu assez vite mettre en place des systèmes de distribution alimentaire, d'une part en urgence dans les communautés isolées dès qu'il y a eu un accès possible, puis au niveau des camps de déplacés du tsunami, pendant qu'était lancé un appel d'urgence ;
- Le PNUD a très vite mobilisé les ressources de son Bureau de Prévention des Conflits et de Reconstruction post-Conflit de Genève. Cette équipe (que la France a déjà commencé à soutenir au niveau du siège) suit de près dans les deux pays à la fois les questions d'alerte et de prévention, et celles liées à la reconstruction post-désastre. Par contre, ses capacités de coordination ont été vite très largement absorbées par les besoins de coordination interne de l'appareil des Nations Unies ;

- Le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) a obtenu un soutien du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable pour un travail sur l'éducation aux risques, le projet APELL, dans deux zones à Sri Lanka.

3.3.2. Les institutions financières internationales (IFI)

Les IFI, spécialement la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement, en collaboration avec la Banque Japonaise pour le Développement International, ont commencé assez tôt à mettre en place l'évaluation des besoins pour la reconstruction tant à Sri Lanka qu'en Indonésie. De facto, elles ont coordonné l'exercice collectif d'élaboration des plans de reconstruction. Grâce à ces plans généraux de reconstruction ainsi élaborés, avec des estimations chiffrées des besoins financiers nécessaires (évalués à plus de 12 milliards de dollars), une stratégie de mobilisation des ressources a pu être élaborée. Des "fonds fiduciaires" ont été mis en place et abondés et un certain nombre de programmes engagés : dans le secteur des infrastructures routières, un programme de 300 millions de dollars US mis en place par la BAD est en cours de finition. Le déboursement des fonds engagés par la BM dans le secteur de l'habitat est en cours d'achèvement.

3.3.3. Le mouvement Croix-Rouge

Le mouvement Croix-Rouge s'est mobilisé de façon massive avec des ressources encore jamais vues : environ 1,3 millions de dollars (1,08 milliards d'euros). Le CICR, qui travaillait à Sri Lanka depuis plus de 20 ans sur le conflit dans le Nord et l'Est, représentait la seule réelle présence internationale à Aceh avant le tsunami. Il a assuré la sécurisation des points de passage entre zones gouvernementales et zones rebelles (LTTE à Sri Lanka et GAM pour Aceh) pour l'évacuation des blessés et le transit des secours, un appui médical et de secours d'extrême urgence et la mise en place d'un système d'appui à la réunion des familles dispersées par le drame.

Les Croix-Rouges sri lankaise et indonésienne (PMI) avaient développé des réseaux de volontaires souvent assez dynamiques. Très vite, ces volontaires se sont mobilisés sur place pour mettre en place la recherche des blessés et des corps, les premiers secours et la distribution des premières aides d'urgence sur les zones touchées. Le reste du Mouvement Croix-Rouge, avec la Fédération Internationale des Sociétés Nationales de Croix-Rouge et du Croissant Rouge (FICR) et de nombreuses sociétés nationales (américaine, française, danoise, allemande, canadienne, etc.), a répondu présent très rapidement. Toute la palette d'actions a été déployée, allant de l'envoi rapide des FACT (équipes d'évaluation et de coordination), à la mise en place des Unités d'intervention d'urgence (ERU) sur la santé et l'eau, jusqu'à la réflexion, puis à la mise en place d'interventions à plus long terme, notamment dans les secteurs de la santé et de l'habitat.

3.3.4. Les bailleurs bilatéraux

Les dégâts infligés par le tsunami sont estimés à 14 milliards de dollars. De nombreux bailleurs bilatéraux se sont saisis immédiatement des enjeux de la réponse à la crise. 13 milliards de dollars ont été récoltés dans le monde entier, incluant les dons privés et étatiques. L'aide financière a été distribuée en majeure partie à l'Indonésie, avec 60% des dons lui étant attribués. Suit Sri Lanka avec 30% des dons. Des sommes considérables ont été débloquées par les Britanniques (DFID), Hollandais, Norvégiens (sponsor des négociations entre le LTTE et le gouvernement à Sri Lanka), Allemands, Australiens, etc.

Les pays d'Asie et du monde islamique, particulièrement concernés, ont aussi apporté une aide importante. Il a été assez difficile d'arriver à un total cohérent, car il est souvent difficile d'identifier la façon dont les chiffres disponibles ont été obtenus. Une étude en cours par la Tsunami Evaluation Coalition devrait permettre de faire le point de l'ensemble des fonds mobilisés.

Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a lancé une procédure spéciale pour essayer de repérer et de comptabiliser les masses monétaires mobilisées par les États pour l'aide post-tsunami. Ces deux recherches soulignent les difficultés rencontrées pour assurer des calculs cohérents (tout dépend de la façon dont est effectuée la comptabilité des aides et ce qui est pris en compte) et la traçabilité de certains montants, notamment ceux qui sont alloués ou utilisés par les forces armées :

Tableau récapitulatif de l'aide internationale

	Gouvernement		Dons privés		Total	
	US\$	euros	US\$	euros	US\$	euros
USA	857	714,2	1480	1233,3	2337	1947,5
Allemagne	643,3	536,1	663,9	553,3	1307,2	1089,3
Royaume Uni	445,2	371,0	663	552,5	1108,2	923,5
Australie	738,9	615,8	284	236,7	1022,9	852,4
Japon	550,5	458,8	123,8	103,2	674,3	561,9
Pays Bas	308,8	257,3	257	214,2	565,8	471,5
Canada	341,1	284,3	310	258,3	651,1	542,6
France	155,5	129,6	374,4	312,0	529,9	441,6
Norvège	175,5	146,3	95,7	79,8	271,2	226,0

(source tsunami, one year after, Voice and Concord, novembre 2005)

3.3.5. Les ONG internationales

Ces dernières se sont mobilisées de façon massive. L'ensemble de la mouvance associative internationale a reçu des moyens d'une ampleur inégalée, ce qui a eu manifestement à la fois des effets positifs et d'autres qui le sont moins.

Les grandes *majors* anglo-saxonnes sont arrivées avec des ressources considérables. Certaines ONG françaises ont également disposé des moyens d'une ampleur jamais vue. D'autres encore sont arrivées avec peu de moyens. Les ONG de taille moyenne ont souvent commencé assez tôt des évaluations, mais ont mis du temps à démarrer leur programme, du fait des délais d'arrivée des fonds et de l'encombrement du paysage institutionnel sur le terrain.

Une partie des ONG est née de la crise du tsunami elle-même, résultat d'un sentiment de solidarité avec les victimes, avec lesquelles les membres fondateurs avaient souvent partagé les heures sombres de la fin décembre 2004. Armées de beaucoup de générosité, mais pas toujours de moyens et de capacités, ces ONG de la génération tsunami sont à la fois un bel emblème de la générosité internationale et parfois un problème sur le terrain. Certaines ont réussi à mettre en place des actions de très bonne qualité (ATAV, Reconstruire et Vivre, Sri Lanka Solidarity), d'autres ont été confrontées à des difficultés qu'elles ont été incapables de résoudre.

En Inde, les autorités nationales ont d'abord laissé venir les ONG. Puis très vite, elles ont imposé un certain nombre de conditions. L'aide française a dû se faire discrète dans un pays qui ne souhaitait pas d'aide massive. Les difficultés qui en ont résulté ont été nombreuses, notamment en terme de démarches administratives, d'obtention des visas et de transferts de fonds (le Foreign Contribution Regulation Act –FCRA- rend obligatoire un travail à travers une structure indienne homologuée à recevoir des fonds, ce qui ne facilite pas toujours ni la gestion, ni la rapidité opérationnelle) ;

Pour toutes ces ONG, les enjeux de visibilité, de marquage de territoire et les impératifs de rapidité de décaissement n'ont pas simplifié la mise en place des actions et la recherche de qualité. Le système des ONG internationales devra sans doute revoir un certain nombre de ces points pour éviter les dérapages. Les contraintes rencontrées par ces ONG internationales (arrivant après le tsunami) ont été nombreuses :
- Il a été difficile et très long de se faire enregistrer comme ONG par les autorités nationales. Ceci a induit

des pertes de temps et de ressources considérables dans des démarches administratives et, pour les ONG françaises, malgré des interventions de l'ambassade répétées et au plus haut niveau;

- Ceci a notamment entraîné l'obligation pour les personnels expatriés de sortir du pays tous les deux mois afin de renouveler leur visa touristique ;

- Ces délais d'enregistrement ont entraîné des difficultés pour l'ouverture de comptes en banque, ce qui a compliqué les procédures d'achat et des difficultés de dédouanement du matériel importé pour les programmes. Là encore, des pertes considérables de temps et d'énergie ont affecté la bonne mise en œuvre des programmes.

3.4. Les acteurs européens

La Commission européenne a très vite été impliquée dans la région touchée par le tsunami à travers plusieurs mécanismes :

- le déploiement d'équipes de Sécurité Civile/ Sécurité Civile des pays de l'Union européenne, théoriquement coordonnées dans le cadre du mécanisme européen MIC sous l'égide de la DG Environnement. Bien qu'à Sri Lanka le détachement français ait tenté de dynamiser la coordination, les difficultés de relation entre les divers contingents de Sécurité civile des différents pays de l'Union, ainsi qu'avec le reste du dispositif (notamment UNDAC), ont été relativement importantes. Le dispositif européen n'a pas apporté la preuve d'une réelle valeur ajoutée dans cette crise ;

- la mise en place rapide de bureaux d'ECHO sur place, avec une équipe d'experts ECHO pour assister les ONG et les agences des Nations Unies dans leur préparation des projets et le suivi de ceux-ci. Jusque-là, la crise sri-lankaise était gérée à partir du bureau régional d'ECHO en Inde (avec un budget de 10-12 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2000-2004) tandis que les nombreuses crises d'Indonésie étaient suivies par Jakarta et par la représentation régionale de Bangkok. Dès le 27, ECHO Bruxelles débloquait des fonds sur la base de la procédure d'urgence. La première décision financière a porté sur un montant de 3 millions d'euros le 27 décembre. Très vite, 103 millions d'euros ont été alloués à la zone tsunami, dont 45 millions pour Sri Lanka et le reste pour Aceh.

ECHO/DIPT : Une interaction riche et innovante sur le terrain

La coordination a bien commencé à Bruxelles (visite à Bruxelles d'un ambassadeur détaché à la DIPT/CPT, en compagnie d'un représentant de la DAH et d'un membre de la Représentation française auprès de la Commission) mais s'est distendue ensuite. Par contre, sur le terrain, les équipes d'ECHO ont été régulièrement en contact avec les bailleurs français (DIPT/CPT et FdF). Une clause spéciale du CCP a permis d'éviter les dérapages en termes de "double financement". Sur Aceh, ECHO a reconnu que c'était avec la France que la collaboration avait été la plus riche, avec un nombre élevé de cofinancements et une implication d'ECHO dans le comité de pilotage des Fonds de Microprojets mis en place par l'ambassade de France pour les ONG indonésiennes à Aceh.

- la mise en place à Aceh d'une mission de suivi des accords de paix et du processus de démilitarisation de la zone, l'Aceh Monitoring Mission (AMM). Les équipes de l'AMM sont notamment en charge de la collecte et de la destruction des armes du GAM, ainsi que de l'effectivité du retrait des troupes indonésiennes jusqu'à des niveaux de présence acceptés par les deux parties ;

- un plan d'action de la Commission, mobilisant des ressources venant de plusieurs directions, notamment EuropAid (AidCO) pour une approche globale de la reconstruction post-tsunami, avec une enveloppe globale de 350 millions d'euros.

3.5. La Tsunami Evaluation Coalition (TEC)

La Tsunami Evaluation Coalition (TEC) est une initiative du réseau ALNAP (Active Learning Network on Performance and Accountability), qui réunit les grands acteurs bilatéraux (DFID, SIDA, DANIDA, etc.), les agences des Nations Unies (UNICEF, FAO, BCAH/OCHA, PNUD), le Mouvement Croix-Rouge et des ONG (on notera l'absence des ONG françaises) L'idée initiale qui a présidé à la création de la TEC était qu'il fallait trouver des mécanismes d'apprentissage collectif, du type "évaluations conjointes". Le processus de la TEC est assez dynamique, mais sans doute lourd sur le terrain. Le fait que la France a décidé d'apporter une contribution à ce processus a été apprécié.

Les principales pistes qui en ressortent sont le produit de plusieurs "études thématiques" actuellement en cours :

Etude sur les mécanismes de coordination : cette étude, conduite par le PNUD et OCHA, doit permettre de comprendre les différents systèmes et processus de coordination, tant entre bailleurs (notamment dans le cadre de la "Good Humanitarian Donorship Initiative"), au sein des Nations Unies, entre les ONG, avec les acteurs nationaux, qu'avec les Forces Armées.

Evaluation des besoins (coordonnée par OMS et FAO) : l'étude a clairement identifié la différence d'enjeux, mais aussi les points de convergence, entre les évaluations préliminaires des premières semaines, et tout ce qui s'est fait ensuite.

Etude du lien entre urgence et développement (coordonnée par le SIDA suédois) : basée sur une étude documentaire pour voir comment le débat a évolué dans les dernières années, deux études "terrain" et une revue des politiques.

Etude du financement des opérations (coordonnée par DANIDA) : ceci consiste en une série d'études de différents acteurs (donateurs: US, Japan, Australia, Danida, Ireland, Sweden, etc. ; ONG : des mêmes pays). Une étude particulière regarde l'expérience du CAP, une autre focalise sur les donateurs du secteur privé. Enfin, une étude sur les réponses locales (Thaïlande, Indonésie,).

Etude des capacités locales (coordonnée par le PNUD) : cette étude est en cours mais des problèmes de santé au sein de l'équipe ont un peu ralenti les travaux. Elle prendra notamment en compte les aspects de l'aide de proximité, mais de façon plus centrale les capacités des institutions nationales et locales à gérer ce type de catastrophe. Les résultats de cette étude seront très intéressants.

3.6. Les acteurs nationaux

3.6.1. Les acteurs de l'État

Les institutions étatiques des pays touchés par la vague ont mis quelques heures à réaliser l'amplitude du désastre, tandis que les autorités sur le terrain étaient souvent complètement sous le choc. Puis la réaction s'est structurée.

Dans la plupart des pays touchés, les ministères de la Défense ont joué un rôle important dans les premières heures, ces ministères étant les seuls à avoir des moyens logistiques et des capacités de projection toujours en stand-by. Dans deux des pays visités, ces forces armées avaient aussi des implications particulières dans les conflits existants : conflit entre le gouvernement et le LTTE à Sri Lanka, conflit indépendantiste dans la zone d'Aceh en Indonésie. En Inde, le statut particulier de zone militaire spéciale des archipels Andaman et Nicobar a rendu l'accès à ces régions compliqué. Mais très vite, au plus haut niveau des États, des mécanismes se sont mis en place pour la phase d'urgence, puis réadaptés pour celle de réhabilitation et de reconstruction :

Mise en place des mécanismes de réponse au tsunami à Sri Lanka

Le ministère des Secours de la Réhabilitation et de la Réconciliation (RRR Ministry) : ce ministère aurait dû jouer un rôle important dans la mobilisation des moyens nationaux pour la réponse à la crise. Il a été en partie paralysé pour des raisons internes au gouvernement. D'autres structures ont donc joué un rôle plus prééminent :

Le Centre National des Opérations : cette structure a été le premier lieu de décision et de coordination des secours. Son rôle a été très apprécié, mais hélas elle a été dissoute dès la fin janvier, sans doute trop tôt. Le CNO a pu s'appuyer sur deux autres structures

- **La Task Force for Law and Order and Logistic (TAFLOL) :** cette task force a coordonné les efforts conjoints des autorités civiles et militaires pour que la situation reste sous contrôle.
- **La Task Force pour les secours (TAFOR),** en charge de l'aide d'urgence, de la distribution des secours alimentaires et autres assistances, ainsi que des abris temporaires.

Très vite, les structures ont évolué pour s'adapter aux enjeux de la reconstruction.

La Task Force pour la reconstruction nationale (TAFREN), responsable pour la politique de réinstallation, des abris permanents qui s'est appuyé dans le domaine de l'habitat sur **l'Unité de réhabilitation de l'Habitat (tsunami Housing Rehabilitation Unit ou THRU) :** cette unité a été chargée de fixer normes et modalités de reconstruction de l'habitat. Pour le pilotage national des actions entreprises dans le secteur de la construction-reconstruction, les ONG ont eu à signer des "Memorandum of Unit" (MOU), avec le "tsunami Housing Reconstruction Unit" dépendant du ministère Sri lankais de "Urban Development and Water Supply".

Puis la TAFREN elle-même s'est transformée en **RADA : l'agence de Réhabilitation.** Dans le cadre de la reconstruction, les responsabilités initialement confiées à la Taskforce pour la Réhabilitation Nationale (TAFREN) ont été transférées à l'Agence de Réhabilitation et de Développement (RADA).

Mise en place des mécanismes de réponse au tsunami en Indonésie

Le réseau de l'équivalent indonésien de la Sécurité Civile : le BAKORNAS, et son niveau infra le SATKORLAK, ont tenté de mobiliser des moyens indonésiens et de coordonner l'aide d'urgence internationale. Leur faible opérationnalité, en partie due au manque de cadres parlant une autre langue que l'indonésien et à leur faible niveau de veille, les a fortement pénalisés dans la réaction au tsunami, ainsi qu'à la secousse du 28 mars à Nias.

La Croix-Rouge indonésienne : La PMI est une structure importante, comptant de nombreux volontaires. Elle a tout de suite servi d'interface avec les multiples offres de service émanant du monde Croix-Rouge (CICR, FICR, sociétés nationales de nombreux pays, notamment française). Pour les mêmes raisons que le BAKORNAS/SATKORLAK, cette Croix-Rouge indonésienne a montré de nombreux signes de faiblesse.

Le BAPENAS est l'équivalent d'un bureau du plan. Il est relayé aux niveaux infra par un BAPEDA, ou bureau provincial de planification. Au niveau district, c'est au Bupati qu'échoit la tâche de planification locale. Dépassé par l'ampleur du désastre et des enjeux de la reconstruction, le BAPENAS et son réseau sur place ont été doublés à partir de mai 2005 par une structure ad hoc, le BRR (voir ci-dessous). Les élections en fin 2006 à Banda Aceh ont abouti à la mise en place d'un nouveau gouvernement local, qui va sans nul doute faire reprendre au BAPENAS, aux BAPEDA et aux services techniques du gouvernement (DINAS) leurs rôles dans les processus de reconstruction.

Le BRR : À sa tête a été nommé un ancien ministre reconnu pour son dynamisme, son intégrité et sa proximité avec le vice président Jusuf Kalla, M. Kuntoro. Une des tâches maîtresses réalisées a été l'élaboration du Plan Directeur (Master Plan) pour la reconstruction d'Aceh et de Nias. Cet imposant document (8 tomes en indonésien plus un volume en anglais) est devenu la référence. Le BRR a, depuis, évolué tant en termes de structure qu'en termes de modalité d'intervention. Il est intéressant de noter le renforcement du BRR qui est s'est vu donner un mandat de mise en œuvre directe de certains programmes dans le secteur de l'habitat, des infrastructures, de la pêche et de l'aquaculture pour accélérer les processus de reconstruction et de décaissement. La majorité des 400 ingénieurs et administratifs constituant le personnel du BRR ne sont pas originaires d'Aceh, ce qui rend plus délicates les relations avec les autorités locales (BAPPENAS, BABEDAS). Le BRR est parfois ressenti localement comme une sorte d'ingérence. Par contre, des efforts considérables ont été faits au niveau du BRR pour lutter contre la corruption. Une unité spéciale directement reliée au plus haut niveau du Bureau, a été créée pour cela. Le BRR s'est aussi doté d'une unité de suivi-évaluation, qui a indiqué à la mission son souhait de passer de l'actuelle approche, essentiellement comptable, vers un engagement sur la qualité des actions. Ceci demandera sans doute un suivi, car cette réflexion est intéressante³.

Les ministères techniques et leurs services spécialisés ont aussi été fortement mobilisés pour élaborer, mettre en œuvre et suivre les politiques sectorielles. Dans les trois pays, les ministères de la santé et ceux impliqués dans la gestion des ressources naturelles (pêche, agriculture et forêt) et dans l'aménagement de l'espace (urbanisme, etc.), ont été fortement mis à contribution. En Inde, ceci s'est fait au niveau des deux entités territoires concernées (État du Tamil Nadu et Territoire de Pondichéry) plus qu'au niveau fédéral.

Les acteurs de l'État aux niveaux décentralisés ont joué un rôle crucial, bien que parfois eux aussi très touchés par le désastre. Ils sont en effet au cœur de la solidarité de proximité dans les zones affectées. Ces acteurs ont leurs propres limites et se sont vite trouvés submergés par la déferlante d'aide internationale.

3) En fait, il y a déjà eu une demande et les discussions pour d'éventuelles formations à l'évaluation et à la gestion de la qualité sont en cours avec le Groupe URD, ce qui pourrait être un sous-produit intéressant de la mission d'évaluation.

3.6.2. Les sociétés civiles des pays touchés

Prises de plein fouet par ce désastre, les sociétés civiles des zones touchées ont tenté au mieux de gérer la crise. L'aide de proximité a souvent été la première réponse, celle qui sauve et qui préserve, bien avant l'arrivée des aides officielles et des acteurs internationaux. Les ONG nationales se sont aussi mobilisées assez rapidement, mais avaient peu de moyens et d'expérience des situations de désastre naturel de grande ampleur, sauf pour certains acteurs indiens qui avaient déjà été confrontés à des catastrophes majeures (cyclone d'Orissa en 1999, tremblement de terre au Gujarat en 2001). Très vite, quelques ONG internationales ont cherché à établir des partenariats avec des ONG nationales pour la mise en place de leurs programmes. Ceci a été important pour des programmes sensibles dans les domaines de l'habitat, du soutien psychosocial ou de l'économie informelle. Mais à part en Inde, où le partenariat "ONG indienne – ONG internationale" est vite devenu une obligation, les actions en soutien aux acteurs des sociétés civiles des pays touchés sont restés en nombre et montants assez limités.

En Indonésie et à Sri Lanka, il a été décidé lors de l'identification des partenaires possibles de la DIPT/CPT, qu'il pouvait être utile de soutenir des initiatives locales. Les SCAC ont ainsi sollicité les ONG locales dans les pays d'intervention via des mécanismes légers d'appels à proposition. À Sri Lanka, le processus a sélectionné la CARITAS sri lankaise, alors qu'à Aceh, un dispositif directement géré par le SCAC, avec un comité de pilotage multi-acteurs, a été mis en place. En Inde, le financement d'actions en partenariat a été la règle.

3.7. Les enjeux et difficultés de la coordination

Les leçons tirées d'autres désastres montrent combien la coordination est vitale. La France a, dès le 28 décembre 2004, décidé d'allouer des moyens à OCHA et à certaines agences spécialisées pour qu'elles dynamisent cette coordination. Celle-ci c'est mise en place à plusieurs niveaux :

3.7.1. Coordination internationale

La coordination internationale globale s'est mise en place autour de deux mécanismes principaux :

- le mécanisme onusien, autour du BCAH et de son représentant spécial Margaret Walshtröm. La France a été présente dans ces instances, notamment lors des grandes réunions à Genève, du fait de son implication dans la réflexion autour de la réforme de l'appareil humanitaire onusien.
- le mécanisme inter-bailleurs dit du "Global Consortium", mêlant ONU, Institutions Financières Internationales (IFI), et animé par l'ex-Président Bill Clinton. La France participe aux réunions du Global Consortium.

Une gamme très large de mécanismes de coordination s'est mise en place (voir le tableau ci-dessous). Si beaucoup de temps et d'énergie sont engagés dans ces différents niveaux de coordination, leur effectivité et leur efficacité continuent de soulever de nombreuses questions face à la multiplication des recouvrements et duplications et à la "chasse aux zones d'action et aux bénéficiaires" qui s'est parfois mise en place.

Si la proximité de l'ambassade de France avec les ministères de Colombo a rendu les échanges relativement aisés, l'ouverture d'une "maison de la France" à Banda Aceh a grandement facilité les contacts entre l'équipe du SCAC avec les autorités de la province. Ceci s'est encore renforcé grâce à la mise à disposition d'un AT basé en permanence au BRR, structure indonésienne créée pour la reconstruction. En effet, cet AT a pu, quand sa charge de travail le permettait ou quand le sujet s'y prêtait, apporter un soutien très significatif aux acteurs français sur zone.

Le tableau ci-dessous présente les différents niveaux de coordination :

Les différents niveaux et formules de coordination

Les coordinations globales mises en place par les Représentants Résidents du PNUD puis par le BCAH. Les enjeux de cette coordination ont été d'abord la préparation du "flash appeal" et sa réactualisation, puis le suivi des contributions sur place (pour compléter le suivi des contributions réalisé par le BCAH-Genève). Ensuite est venue la coordination opérationnelle inter-agences tant au niveau onusien qu'à un niveau plus large.

Les coordinations mises en place par les autorités nationales : Face à une catastrophe naturelle, la règle est que la coordination soit dans les mains des autorités nationales. La préexistence à Aceh et à Sri Lanka d'une situation de conflit dans laquelle ces autorités sont parties, et leur relative désorganisation au début de la crise, ont fait que les coordinations internationales ont joué un rôle important. De façon générale dans les deux pays, les autorités nationales et locales ont souffert d'un manque de transparence et de coordination de certaines ONG internationales. Les ONG françaises semble avoir en général joué le jeu de la coordination avec ces instances. C'est à ce niveau opérationnel, proche du terrain, qu'on observe au mieux les dérapages et effets négatifs de l'absence ou de la mauvaise coordination. Il a fallu plusieurs mois pour que se mettent en place les mécanismes efficaces de coordination au niveau des districts, avec une réelle prise de responsabilité des acteurs nationaux. Le rôle des gouverneurs de province, des Secrétaires de District (DS) et des Water Board à Sri Lanka, des Bupati au niveau district (Kabupaten) en Indonésie, des Chao Tasseng en Thaïlande, "Collectorats" en Inde et, de façon générale, des institutions provinciales et municipales, a été progressivement renforcé dans ces coordinations et s'avère absolument essentiel.

Les coordinations "pays" autour des bailleurs bilatéraux et de "leurs ONG" : Chacune des grandes ambassades a mis en place son propre mécanisme de gestion et de coordination des ONG basées dans son pays. La cohérence de l'Europe a été assez faible, malgré la tentative lancée par l'ambassade britannique à Sri Lanka, puisque le Royaume Uni présidant l'Union européenne au deuxième semestre 2005.

Les coordinations sectorielles mises en place et animées par des agences leaders (OMS pour la santé, UNICEF pour l'eau, la protection des enfants, le HCR pour les abris, la FAO pour la pêche, etc.), si possible impliquant les autorités nationales (ministères techniques). Dans la situation très particulière qui a prévalu après le tsunami, certaines ONG se sont trouvées à la tête de ressources financières plus importantes que celles à la disposition des agences des Nations Unies. De nombreux acteurs individuels et privés, ignorant tout des règles de la coordination, sont arrivés dans le pays avec une très belle générosité, et des valises pleines de billets. Il a été difficile, et c'est encore aujourd'hui un défi majeur, de mettre un peu de sens et de cohérence dans cette aide internationale.

Les coordinations inter-bailleurs au niveau "pays" : Elles ont fonctionné autour du BCAH et du processus des conférences des bailleurs de fonds. Depuis le mois de juillet 2005, mois pendant lequel le Royaume Uni a pris la présidence de l'Union européenne, l'ambassade britannique essaye d'insuffler une dynamique européenne. Un autre mécanisme a été rapidement mis en place pour la coordination de la reconstruction, animé par les IFI, essentiellement la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement, avec une forte implication de la Banque Japonaise de Coopération Internationale et de l'Union européenne.

Les coordinations inter-ONG ont essayé d'aider les ONG à définir des positions collectives sur des questions importantes (statut, enregistrement, taxes, etc.).

Les coordinations sur site : Normalement animées par les autorités locales, ces coordinations opérationnelles au niveau terrain sont dans la pratique fortement soutenues par des ONG ou OCHA, car les institutions locales sont souvent non préparées et elles-mêmes touchées par la crise. Du fait de leur proximité avec l'action, ces coordinations aux niveaux des districts et sous districts sont fondamentales.

3.7.2. Coordination au niveau des acteurs français

À Paris, les réunions ont été régulières d'abord autour de la DAH et du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères puis, très rapidement, dans le cadre de la DIPT. Ces réunions ont permis de clarifier les éventuelles ambiguïtés et d'effectuer une information réciproque entre DIPT et ONG. De façon parallèle, un mécanisme de concertation s'est mis en place et a permis aux trois bailleurs impliqués (DIPT puis CPT, Fondation de France, Croix-Rouge Française) d'être en contact suivi. Dans certains cas, des projets intéressants mais ne rentrant pas dans les critères de l'un des bailleurs ont pu être présentés aux autres et dans quelques cas obtenir ainsi des financements.

Dans les pays visités, cette coordination semble s'être faite de façon relativement naturelle et aisée, grâce :

- aux mécanismes de liaison mis en place par chacune des ambassades (réunions régulières tous les quinze jours à l'Ambassade à Colombo; missions régulières de membres de l'équipe humanitaire du SCAC et ouverture de la Maison de France à Aceh),
- aux passages réguliers sur le terrain de représentants de la DIPT/CPT ou de la Fondation de France, créant chaque fois des opportunités d'échanges et de rencontres.
- à la mise en place de systèmes de soutien à l'échange inter-acteurs mis en place par la FdF. Cette initiative intéressante demandera sans doute d'être évaluée plus avant.

Les missions économiques en Indonésie et à Sri Lanka se sont impliquées juste après la catastrophe dans les premières évaluations des dommages, la mobilisation et coordination des actions des entreprises françaises sur place et la tâche complexe information/organisation de missions d'identification pour les entreprises françaises qui souhaitaient réaliser des projets. En Inde, c'est le consulat général de Pondichéry qui s'est trouvé en première ligne.

4. Les actions post-tsunami par secteur

L'évaluation secteur par secteur dans les trois pays est présentée en détail dans les rapports spécifiques ayant trait à chacun des pays pour la première série d'évaluation et dans le rapport commun aux trois pays pour la dernière mission "terrain". Plutôt que de reprendre les détails et de les décrire ici, le choix de la synthèse présentée dans ce document est de faire ressortir les grandes lignes de conclusion et de recommandation pour chacun d'entre eux, avec une analyse par contexte plutôt que par ONG ou par projet. Chaque catastrophe étant en effet différente des précédentes et chaque contexte ayant ses caractéristiques spécifiques, il importe en termes d'apprentissage de bien repérer les enseignements génériques, tout en identifiant précisément les leçons spécifiques.

4.1. Le secteur de l'habitat et de la reconstruction

4.1.1. Une mécanique de reconstruction importante face à des dégâts considérables

La puissance du tsunami à Sri Lanka, en Indonésie, en Inde, ainsi qu'en Thaïlande et aux Maldives (deux pays qui n'ont pas été visités pendant cette évaluation), conjuguée aux effets des secousses du tremblement de terre sur Sumatra, a été telle que les constructions des zones touchées ont souvent été rasées. Il s'agissait principalement d'habitations légères pour des populations largement tournées vers la mer, de quelques bâtiments plus importants, ainsi que d'équipements collectifs (ponts, ports, usines de traitement des produits de la mer, etc.). Les besoins de relogement ont été estimés à environ 100 000 unités d'habitations à Sri Lanka (ensemble de la côte Est et sud de la côte ouest), autant en Indonésie (sur les trois principaux districts côtiers de Nangrue Aceh Darusalam) et à environ 50.000 en Inde (les zones les plus touchées étant, en plus du Tamil Nadu, les archipels Andaman et Nicobar).

Une fois la phase d'urgence assurée avec la fourniture de tentes, l'aide internationale a dû s'impliquer dans une vaste opération de mise en place d'abris plus durables. Sur Banda Aceh, le gouvernement et certaines ONG ont construit un certain nombre de baraquements collectifs, dont certains étaient encore occupés lors de la dernière mission en novembre 2006. Les ONG françaises ne se sont engagées dans ces baraquements qu'à travers la fourniture de services (eau, assainissement, éducation, prise en charge des enfants).

Les ONG ont dû adapter leurs programmes de construction aux directives des autorités nationales qui concernaient à la fois la définition des zones habitables (zone tampon ou non) ainsi que les caractéristiques architecturales de base des maisons à reconstruire dans le cadre d'une reprise en main progressive des gouvernements des processus et conditions de la reconstruction. Sri Lanka a posé des règles pour une reconstruction d'abris de transition, tandis que l'Indonésie a défini immédiatement le cadre technico-administratif d'une reconstruction permanente. En Inde, les normes sont variables selon que le terrain de construction appartient aux bénéficiaires ou est mis à disposition par le gouvernement.

4.1.2. Une aide française ciblée

En Indonésie, pour assurer les besoins en abris face à la saison de mousson en cours, le gouvernement a lancé des programmes de regroupement provisoire des familles sinistrées sur des terrains mis à disposition en retrait des zones affectées, et a créé des "camps de baraques collectives". À Sri Lanka, le modèle du camp de déplacés classique a été choisi. Des villages sous toile neuve sont alors apparus à côté des villages en paillote délabrée des déplacés du conflit. Ceci n'a pas été sans conséquence sur les tensions internes.

La deuxième phase après l'abri d'urgence a été l'habitat de transition. En dehors de quelques projets dans ce secteur (ACTED à Sri Lanka, Première Urgence et la CRF en Indonésie), l'aide française à la reconstruction s'est majoritairement impliquée dans des programmes de construction d'habitations permanentes. À Sri Lanka, ATAV, Architectes de l'Urgence et Sri Lanka Solidarity ont choisi la reconstruction d'habitats durables. En Indonésie, ACTED, ATLAS, Première Urgence, Architectes de l'Urgence et la CRF ont anticipé ou se sont adaptés à des contraintes locales de reconstruction permanente antisismique. En Inde, les ONG comme Emmaüs, ADER ou Solidarité Gaillac ont participé à des programmes d'habitat à travers des partenariats avec des ONG locales.

Toutes les ONG en Indonésie ont dû adapter leurs constructions à des procédés parasismiques imposés par le BRR, demandant études spécifiques, expertises, recherche de matériaux adéquats, validations, mises en œuvre particulières et suivis de chantier précis. Les temps d'études, de procédures d'autorisation, de mise en route des chantiers ont considérablement retardé le démarrage des opérations et augmenté leurs durées et leurs coûts. Il y a eu moins de contraintes de cette sorte imposées à Sri Lanka. En Inde, les standards techniques et financiers imposés, et notamment la barre financière de 150.000 roupies imposée par les autorités, ont entraîné des difficultés techniques et des surcoûts parfois considérables. De plus, les plans imposés, manifestement élaborés par des architectes urbains ne connaissant pas les conditions et les coutumes de vie dans les zones côtières rurales, ont produit des spécifications non adaptées, avec notamment les cuisines, la salle de bain et les toilettes à l'intérieur des maisons, et des espaces de terrasse abrités du soleil par le toit largement insuffisants.

Les ONG françaises ont adopté des solutions techniques et de mises en œuvre variées, soit en passant par les entreprises de construction, soit en impliquant directement les bénéficiaires dans les travaux, en les formant et en les accompagnant par du conseil technique au cours du processus de construction. Les incidences de ces choix ne sont pas anodines en termes de temps, de coûts, de quantités de réalisations et de qualité de ces dernières. Les programmes à forte intensité de participation, comme ceux de Première Urgence à Meulaboh ou d'Atlas à Sigli, semblent porteurs de dynamiques sociales et d'appropriation très positives. Les programmes qui ont fait le choix du travail "à l'entreprise" ont subi de nombreuses difficultés : problèmes techniques dans la conception des habitations, qualification technique pour les études techniques, complexités et risques de fraude dans les procédures d'appel d'offres, délais de réalisation souvent liés à des retards d'approvisionnement, suivi insuffisant des chantiers, faible maîtrise des coûts, etc.

Quelques programmes d'ONG françaises ont ciblé la réhabilitation et la reconstruction d'équipements communautaires scolaires, de santé, pour la pêche: Architectes de l'Urgence, Solidarités, Triangle, Première Urgence, Atlas Logistique, la CRF, ainsi que de plus petites ONG créées suite au tsunami comme Reconstruire et Vivre. Les réalisations de Triangle pour les coopératives de pêcheurs à Banda Aceh sont assez intéressantes dans le mariage des impératifs techniques d'un lieu de collecte et de

commercialisation primaire des produits de la mer et vie collective pour les pêcheurs coopérateurs. Les constructions d'écoles auraient dans plusieurs cas (PU à Meulaboh, Reconstruire et Vivre à Sri Lanka) pu porter une attention plus forte aux enjeux de résistance antisismique (Indonésie) ou cyclonique⁴ (Sri Lanka).

4.1.3. Un secteur sous contraintes

Reconstruire des dizaines de milliers de maisons est en soit un défi difficile. Cela l'est d'autant plus quand il y a une charge émotionnelle forte, telle que celle liée au souvenir du drame du 26 décembre 2004, dont les effets psychologiques sur le choix du lieu d'habitation se faisaient encore sentir à la fin de 2006, soit deux ans après l'évènement. La lenteur de prise de décision sur les zones à risque et les problèmes fonciers ont fortement ralenti l'ensemble du processus de reconstruction. Ceci peut amener à réfléchir à des stratégies différentes de celles mises en œuvre dans la réponse au drame du 26 décembre, d'autant qu'une partie des problèmes rencontrés a déjà été soulignée dans les évaluations d'autres réponses à des grandes catastrophes naturelles :

Zones tampon : Dans un premier temps, le choc physique et émotionnel de l'impact destructeur sur les zones de rivage a entraîné un refus de réinstallation d'habitats sur place. Ceci a conduit institutionnellement à des politiques de restriction des bandes côtières : Sri Lanka a commencé par interdire toute reconstruction à moins de 200 mètres du rivage, en créant la "zone tampon". En Indonésie, avec la dévastation radicale de tous les bâtis sur plusieurs centaines de mètres de profondeur de certaines côtes, avec les modifications de terrain dues aux tremblements de terre, les disparitions de certains cadastres et de la plupart des pièces juridiques et des actes de propriétés, les autorités ont différé dans un premier temps les autorisations de reconstruction sur place. Il a fallu néanmoins assouplir ces politiques d'aménagement de l'espace. Dans les trois pays, sous la pression des populations et de certains agendas électoraux, mais aussi par la prise de conscience progressive que les mécanismes de zones tampon n'étaient pas nécessairement les plus efficaces en terme de gestion des catastrophes, ces "buffer zones" se sont réduites à portion congrue.

Disponibilité et attribution de terrains constructibles. Très rapidement dans la phase de post-urgence, dès mars, face à l'ampleur des besoins en terrains disponibles pour construire des abris, au manque de visibilité sur les fonciers, à la volonté de retour des propriétaires des maisons détruites sur leurs propre propriété, les autorités locales ont assoupli leurs directives. À Sri Lanka, c'est dans une certaine confusion, avec rumeurs et décisions locales au coup par coup, que certaines zones du littoral ont été ouvertes de nouveau à la reconstruction. Pour l'Indonésie, c'est dans un processus insuffisamment transparent que des négociations d'attribution de terrains se sont engagées entre autorités gouvernementales et locales, communautés villageoises et ONG, ces dernières étant parfois en situation de concurrence entre elles pour leurs recherches de terrains et de bénéficiaires. En Inde, les Collectorats ont dû allouer des terres pour permettre la construction d'habitations pour certaines populations sans terre. Ils ont alors imposé un niveau de contraintes techniques élevé, et pas nécessairement justifié.

Temporaire ou permanent : quels enjeux ? : Etant donné l'ampleur des besoins et le nombre d'opérateurs de programmes d'abris, les gouvernements ont réagi. À Sri Lanka, la TAFREN, structure de coordination provisoire, a décidé de maîtriser la qualité et la durabilité des abris en donnant des directives pour la réalisation d'abris de transition (transitional shelters). Seule l'ONG ACTED parmi les acteurs français s'est lancée dans ce type de programme, avec un modèle plutôt bien intégré localement, la plupart des autres ayant opté directement pour la construction d' "abris permanents". En Indonésie, la décision politique, suivie par la majorité des ONG françaises de reconstruire immédiatement après le désastre des maisons permanentes, avec fondations, matériaux et mise en œuvre résistants aux différents risques (inondations, séismes), a provoqué des besoins temporaires d'abri de transition, programmes mal évalués dans ces directives. Première Urgence et la CRF ont dû réactiver des programmes d'abris

4) Même s'il n'y a pas de norme anti-cyclonique à Sri Lanka, la fréquence de tempêtes et de vents peuvent être forts doit amener une réflexion sur la solidité des écoles, et notamment sur tout ce qui peut éviter que les toits puissent présenter des points de faiblesse importants.

temporaires, initialement refusés par les autorités locales. Dans la confusion entre objectifs temporaires ou durables, les ONG qui ont fait le choix initial de ne s'intéresser qu'à la réalisation de maisons permanentes ont pu mettre en place leurs programmes de façon correcte (Atlas Logistique, Architectes de l'Urgence, CRF). Les réalisations de maisons permanentes par les ONG françaises sont plutôt de bonne qualité, selon nos observations et les échos du BRR.

Les coûts des matériaux et de la main-d'œuvre en hausse : Avec l'arrivée d'une multitude d'acteurs et de programmes de reconstruction, la demande en matériaux et main d'œuvre qualifiée a été constamment l'objet de fluctuations importantes. Des difficultés d'approvisionnement ont conduit certains acteurs à choisir des approches innovantes, comme par exemple ATLAS sur ces programmes de construction de maisons permanentes à Sigli : les briques et les charpentes en matériaux légers d'origine industrielle ont été importées de Medan et de Jakarta. Le résultat semble excellent et satisfait pour l'instant grandement les habitants des nouvelles maisons. Dans d'autres cas, il a fallu diminuer le nombre de maisons à reconstruire pour rester dans le budget imparti.

4.1.4. Un secteur où les programmes sont à adapter

Adapter les programmes aux capacités d'appropriation des bénéficiaires :

Le produit "maison offert" face aux besoins et aux processus d'appropriation par les bénéficiaires, pose la question de l'adaptation économique et culturelle de la réponse. Produire des maisons permanentes pour qu'une communauté ayant tout perdu se reconstruise famille par famille, maison par maison, demande de prendre en compte des équilibres économiques. Les dispositions spatiales des habitats et les partis techniques de construction devraient permettre des évolutions dans le temps et dans l'espace. Certaines réalisations prennent en compte ces besoins d'adaptabilité, d'autres non. De facto, il s'agit de voir où placer le curseur entre un temporaire dont on peut augmenter la durabilité et l'évolutivité et un permanent qui est très lent à se mettre correctement en place. Les réponses aux usages culturels et aux capacités d'évolution seraient à évaluer sur le long terme.

Adapter les programmes de reconstruction aux enjeux de viabilisation des terrains :

La pérennité des nouvelles habitations sera aussi à évaluer en fonction de la résolution des questions d'accès à l'eau et des systèmes de voirie, réseaux, distributions en général, dont la prise en charge devrait être assurée à terme par un organisme de gestion territoriale local. Dans de nombreux projets visités, il est évident qu'il n'y a eu ni planification des besoins en viabilisation (drainage, voirie), ni anticipation des besoins en infrastructures de distribution (eau, évacuation des eaux vannes), ni réflexion globale sur l'espace et sur les relations entre espace et bâti (travail des architectes et des urbanistes).

4.1.5. Un domaine où les compétences sont à renforcer et à diversifier

Compétences à renforcer et cibler pour un secteur complexe :

Plusieurs interviews avec des ONG ont montré les limites des compétences en certains domaines des processus classiques de programme de construction. Entre intervention de professionnels avertis des questions de foncier et de bâtiment et jeunes gens généralistes en gestion de projets humanitaires, un curseur est aussi à placer entre capacité d'anticipation des problèmes et efforts en temps, en énergie et en coût pour les régler ultérieurement.

Un besoin de complémentarité de phasage dans la mise en mouvement des compétences:

Ce secteur gagnerait en temps et qualité en lançant des expertises de contexte dès la phase d'évaluation de programmes de reconstruction. Cela peut concerner des études géographiques, de spatialisation des risques, d'identification des ressources locales, des études topographiques, de recherche sur les systèmes juridiques fonciers, sur l'existence et le niveau d'actualité des cadastres. Il faut aussi réaliser des inventaires et analyser les références architecturales locales et les pratiques de gestion des espaces. Parallèlement à l'urgence, et pour servir d'appui aux prises de décision, ces diagnostics de base et études pourraient être lancés rapidement.

Besoin de coordination :

Une coordination serrée est indispensable à plusieurs niveaux pour assurer un lien entre acteurs, la cohérence des interventions avec les contextes locaux et diminuer la confusion créée par la multiplicité des acteurs. Au niveau interne, la coordination des métiers est aussi nécessaire pour faire face aux contraintes internes de l'organisme intervenant, et pour intégrer la diversité des facteurs. Des procédures de transmission internes et externes de tous les éléments nécessaires au suivi du processus de construction doivent être mise en place, les autorités locales devant reprendre en charge tout le contexte des constructions réalisées par les organismes de l'aide internationale. Pour exemple, les cartographies en cours d'élaboration doivent être accessibles aux intervenants de terrain comme le terrain doit être en mesure de faire remonter les informations à tout moment, particulièrement en fin de programme, pour les planificateurs de l'État et les cartographes.

4.2. Le secteur de la santé

Quelques grandes leçons peuvent être tirées des actions dans le domaine de la santé :

- faiblesse en termes de compréhension du contexte politique, militaire et sécuritaire pour certaines d'entre elles (le programme Cancer pour la région de Jaffna) ;
- faiblesse du diagnostic des besoins : un tsunami tue très vite, fait quelques blessés et détruit ce qui est sur le passage de la vague. Les ressources humaines et infrastructures physiques des systèmes de santé qui ne sont pas sur la trajectoire de celle-ci ne sont pas touchées. Même si le tremblement de terre sur Nord Sumatra (qui a déclenché le tsunami) a fait des dégâts sur quelques structures de santé, l'impact global des événements du 26 décembre 2004 sur les systèmes de santé a de facto été assez faible.
- effet "catastrophique" de la perception magnifiée du risque d'épidémie post-désastre. Ceci amène en général à des allocations inadaptées de ressources.
- faiblesse dans l'identification de la demande : les acteurs de la santé indonésiens et sri lankais sont relativement compétents et n'ont pas été suffisamment consultés pour l'élaboration de la réponse française. Cette dernière est donc plus "donor driven" que réellement basée sur des besoins réels et établis.
- faiblesses institutionnelles : les relations de jumelage ne s'improvisent pas à l'occasion d'une catastrophe, les interventions doivent se concevoir en tenant compte de celles des autres acteurs internationaux (la petite proposition française pour l'hôpital de Banda Aceh a peu pesé face à l'intervention germano-austral-japonaise) ;
- faiblesse de capacités (des acteurs français ne parlant pas l'anglais envoyés dans des contextes anglophones) ;

4.2.1. Les enjeux du calibrage : un tsunami tue mais blesse peu.

Cette crise aura vu un important déploiement de matériel de médecine d'urgence, qui a été sous-employé (ESCRIM, bateaux hôpitaux de plusieurs pays, hôpitaux d'urgence de la Croix-Rouge, etc.). Ceci doit conduire à une question sur les enjeux de la réflexion rapide en tout début de phase de déploiement. Pour un tremblement de terre, le ratio "décès/blessés" est de l'ordre du 1/8, pour un tsunami il est très proche de 1/4 et les blessures sont en général légères. Il importe, pour ne pas transporter des personnels et du matériel inutile et ne pas encombrer avions et aéroports, d'affiner au plus tôt la réflexion. Ensuite s'est posée la question de la reconstitution des systèmes de santé, et d'abord du diagnostic à faire de ces derniers en phase d'immédiat post-catastrophe. Dans les pays de la zone touchée par le tsunami, les services de santé ont été très peu affectés directement par la vague. Ils ont certes subi l'afflux des blessés et ont souvent servi de morgue, mais ceci a été très transitoire.

On notera que c'est en partie autour de cette question que s'est développée la polémique lancée par Médecins Sans Frontières.

4.2.2. Gestion du risque épidémiologique

Une nouvelle fois, les craintes affichées par certains responsables sanitaires de voir se développer “une grande épidémie post-désastre” n’ont pas été validées par la réalité. Si les risques épidémiologiques liés à la concentration de populations dans des situations de promiscuité restent une réalité et demandent un suivi vigilant, il importe de ne pas crier “au loup” inutilement. Dans ces situations, l’établissement rapide du profil épidémiologique pré-crise de la zone et des populations est une urgence, afin de pouvoir caler des systèmes de veille sanitaire sur cette référence.

Les interventions françaises prévues dans le domaine de l’épidémiologie ont subi de tels délais de mise en place qu’elles ont perdu ce qui pouvait exister de lien avec le tsunami (InVS/Pasteur à Sri Lanka). Si les questions de santé publique, et notamment de suivi épidémiologique pour la détection des endémies sont importantes, elles doivent faire l’objet d’une pratique de routine, et donc sont peu liées aux catastrophes naturelles. Ce qui intéresse maintenant les autorités sri lankaises en termes de santé publique, ce n’est plus l’approche généraliste de la veille épidémiologique telle que proposée initialement, mais une approche beaucoup plus ciblée, sur la question du Chikungunia notamment. Il s’agira de voir comment les SCAC et le ministère français de la santé pourront répondre à ce défi très particulier.

Les programmes d’assainissement et de promotion de l’hygiène qui ont été mis en place par plusieurs ONG (Solidarités, ACTED, Première Urgence), avec le soutien de plusieurs Agences de l’Eau, sont aussi des ingrédients importants de l’action, qui permettent de garder la situation sous contrôle.

4.2.3. L’appui à la remise en place des structures sanitaires

Les ONG françaises ont une grande expérience dans la mise en place d’infrastructures de santé, soit sur la base de la pyramide de référence (hôpital – dispensaire - poste de santé), soit sur celle des infrastructures mobiles. Ces différentes solutions ont été mises en œuvre de façon ponctuelle sur plusieurs zones d’interventions : CAM et AMI au sud d’Ampara à Sri Lanka, CAM dans la région d’Aceh. Ces programmes sont en général bien menés tant sur les aspects médicaux que logistiques.

Les points faibles sont :

- la faible prise en compte des systèmes traditionnels de soin, comme la médecine ayurvédique si importante à Sri Lanka, ou des médecines traditionnelles existant en Indonésie ;
- les incertitudes sur les choix qui seront faits en terme d’économie de la santé : quelles étaient les pratiques en terme de recouvrement des coûts avant la crise ? comment penser l’après- aide humanitaire ?
- la capacité de gestion de chantier : les programmes de reconstruction de postes de santé mis en place par les ONG (CAM, MDM) sur Aceh Besat et Nagan Jaya ont bien avancé, mais il y a eu beaucoup de problèmes avec les entreprises contractées.

La question de l’intégration future de ces structures de santé dans l’organigramme de la santé de la province et leur positionnement dans les systèmes de référence hospitaliers devra être suivie avec attention. Il s’agira aussi de voir comment les personnels de santé de l’administration locale y seront réaffectés et seront dotés en moyens pour travailler.

4.2.4. Questions sur les interventions dites “psychosociales”

Une large gamme d’activités sous le vocable de “psychosocial” a pu être observée. On trouve notamment:

- **d’un côté des activités dites “psychosociales” mais qui sont en fait essentiellement “occupationnelles”**. Le dessin, le théâtre, le cirque pour enfants et les activités sportives font partie de cette catégorie. Dans des contextes de camps de déplacés, de populations d’enfants en partie orphelines ou face à des adolescents laissés pour compte par une société qui a du mal à se relever après le tsunami, ces activités sont sans nul doute justifiées, d’autant plus si elles peuvent être connectées à des enjeux éducatifs (EMDH), mais doivent-elles réellement être classées sous le vocable “psychosocial” ?

- **des activités qui cherchent à mettre en place de vraies actions thérapeutiques.** La force du traumatisme se lit encore dans de nombreux visages et dans l'observation des comportements. Mais ces activités sont confrontées à la difficulté de l'inter-culturalité. Dans ces sociétés karmiques (hindouiste ou bouddhiste) ou fatalistes (Islam), souvent encore proches de racines anciennes, il a toujours existé des mécanismes de gestion de la peur de la mort, du deuil à faire, de la douleur. Ces mécanismes sont toujours sous-tendus par des visions cosmogoniques et la question de la pertinence de nos approches occidentales dans ces contextes mérite d'être posée.

- **des activités qui cherchent simplement à "dévictimiser" les personnes affectées** et à leur redonner l'espoir d'un futur en passant simplement par la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus.

Au cours de la seconde mission, la plupart des acteurs du secteur dit "psychosocial" ont entériné les conclusions du Groupe URD présentées à la fin de la première mission et ont souvent réorienté leurs programmes. La dénomination "psychosocial" pour décrire des programmes économiques ou occupationnels a montré ces limites : il faut plutôt parler de besoins en assistance sociale d'un côté et de réelle prise en charge psychologique de l'autre et ne pas tout mélanger dans le concept flou et non opérationnel du psychosocial. Le volet "prise en charge psychologique" demande des approches à la fois médicales et de l'anthropologie médicale et doivent proposer des solutions thérapeutiques adaptées aux contextes culturels, religieux et sociaux.

4.2.5. La pertinence du montage de jumelages hospitaliers

Les jumelages qui durent et portent des fruits sont ceux qui se mettent en place avec du temps, sur des thématiques bien ciblées, correspondant à la fois à des besoins et à du possible, et qui fonctionnent sur la durée, avec un fort facteur humain. Il n'est pas évident que ces conditions soient réunies dans le cadre des jumelages qui doivent être mis en place dans le cadre de l'aide "post-tsunami". Ainsi par exemple les tentatives d'intervention en cancérologie dans la zone de haute sécurité de Jaffna, ou de mise en place d'un petit programme de formation sur la gestion des déchets hospitaliers dans un hôpital où investissent massivement les coopérations allemandes et australiennes, ont peu de chance d'avoir un effet réel. De facto, les programmes de jumelage hospitalier ont presque tous été interrompus : pour les jumelages avec les CHU de Nice et de Montpellier, les subventions de la DIPT doivent ou ont déjà été remboursées. Le matériel CHU Arcachon a été sorti de la douane à Colombo après de longs mois d'efforts du SCAC. L'envoi de matériel d'occasion pour des programmes "long terme" est de plus en plus mal acceptée par le ministère de la Santé, surtout dans un contexte d'abondance de financement.

4.3. Le secteur de l'eau et de l'assainissement

4.3.1. Des interventions menées par une gamme d'acteurs français très variée

L'accès à l'eau potable a été une des urgences des premiers jours et est restée une priorité depuis. Les ONG françaises qui ont travaillé sur ce secteur ont en général été opérationnelles grâce, soit à des fonds ECHO, soit à des financements FdF ou des Agences de l'Eau. Le secteur de l'eau et de l'assainissement a mobilisé en France toute une série d'intervenants à statuts très variés :

- **les ONG**, dont certaines travaillent régulièrement sur ces problématiques ;

- **les Agences de l'Eau** : Ces dernières, institutions publiques indépendantes fonctionnant sur les redevances "eau", ont mobilisé des sommes considérables (3 millions d'euros) et ont mis en place toute une série d'actions soit en direct (Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse sur Trincomalee) soit à travers les ONG (Agence de l'Eau Seine Normandie avec l'ONG Solidarités à Ampara – Sri Lanka) ; Agence Garonne Adour en Inde ; les Agences de l'eau ont aussi mis en place quelques programmes en direct, sur la base de leurs savoir-faire spécifiques.

- **des sociétés comme la Société des Eaux de Marseille, la Société du Canal de Provence ou Veolia** : à la fois comme acteur direct (la Water Force de Veolia), co-financeur et en appui à des maîtrises d'œuvre locales ;

- **des bureaux spécialisés** comme SOGREAH ou le BCEOM

La tentative conjointe de la DAH et du ministère de l'Environnement, en liaison avec les agences de l'eau, le secteur privé et les ONG, de mettre en place un réseau pour l'amélioration de la réponse dans le secteur de l'eau et de l'assainissement avait amené des échanges et des synergies intéressants en 2005. Il s'avère que cet effort n'a pas pu se poursuivre réellement en 2006 et se pérenniser. L'implication de ces différents acteurs a permis la mise en place d'une gamme riche et diversifiée d'interventions.

4.3.2. Des situations hydrogéologiques complexes

L'hydrogéologie de l'ensemble des zones côtières affectées le 26 décembre est assez complexe :

- les nappes d'eau douce reposant par différentiel de densité sur la nappe salée,
- des modalités de réapprovisionnement de la nappe phréatique variées, à la fois par les précipitations, et par les drainages latéraux en provenance des régions à l'intérieur des terres ;
- des substrats à texture très grossière (sables marins et arrennitiqes) qui permettent des vitesses de percolation importantes.

La conformation très diversifiée des rivages où alternent cordons littoraux plus ou moins protégés par des mangroves, lagunes, et bordures littorales, ainsi que les différentiels de densité démographique, ont créé des situations assez contrastées. Le tremblement de terre du 26 décembre 2004 et la série de vagues qui l'ont suivi ont fortement affecté l'approvisionnement en eau. De nombreuses colonnes tubées de forage ont été brisées dans le sol par le tremblement de terre. Les puits installés sur la bande côtière dans la zone d'intrusion de la vague ont été contaminés par le sel (par remplissage par les vagues ou par intrusion d'eau salée dans la nappe par percolation sur la zone inondée), et par d'autres éléments (y compris la contamination bactériologique liée au débordement des fosses septiques). De nombreuses margelles de puits ont été détruites, et certains d'entre eux partiellement comblés par des matières solides (sables ou débris apportés par les vagues). Une partie des rares réseaux existants n'a pas résisté non plus aux fortes tensions (soit tectoniques, soit liées au passage de la vague).

4.3.3. Sécuriser l'accès à l'eau après le tsunami

La distribution de bouteilles d'eau minérale a été la première réponse. Ces actions ont été très utiles dans les premiers jours, mais sont évidemment coûteuses (notamment lorsqu'il y a transport des bouteilles par hélicoptère). La mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau en zone hors réseau a été le deuxième élément de la réponse, avec la distribution de réservoirs en plastique pour les familles ou groupes de familles. Ils sont remplis de façon régulière. Peu d'efforts ont été faits pour les protéger du soleil.

Programmes d'amélioration de l'accès à l'eau, de mise en place de latrines et de douches dans des baraquements provisoires et dans des camps de déplacés:

Dans un camp de baraquement provisoire installé par le gouvernement dans un site proche de Meulaboh sur la côte Ouest et pour accompagner des besoins de services basiques, l'ONG Solidarités a mis en place un forage permettant d'approvisionner des systèmes de rampes de distribution et a réalisé quelques interventions ponctuelles d'assistance sanitaire avec des installations adéquates (canaux d'évacuation des eaux de surface, douches, latrines et leurs fosses). Ces installations étaient encore bien fonctionnelles lors de cette deuxième visite mais les populations, après deux ans dans ces baraquements, commencent à trouver que les conditions d'accès à l'eau et le nombre de latrines et de douches sont insuffisants. Il est temps que ces baraquements puissent être fermés et que des solutions de vie plus permanentes et plus normales tant en termes de toit que d'accès à l'eau puissent être trouvées pour les populations.

Programme pour faciliter l'accès à l'eau et mise en place d'infrastructures pour l'eau et l'hygiène domestique dans les programmes de maisons semi-permanentes et permanentes :

Dans de nombreux cas de maisons permanentes, les toilettes et les douches ont été incluses à l'intérieur de la construction, ce qui n'est adapté ni culturellement, ni techniquement, en l'absence de connexion à des réseaux. Les populations ont alors édifié des latrines et des douches rudimentaires à l'extérieur. La question de l'eau et de l'assainissement pour les programmes de maisons, dans la majeure partie des projets visités, comme par exemple ceux de Première Urgence, a été traitée par une solution technique d'urgence d'accès à l'eau (nettoyage, réparation ou construction de puits). La solution durable demandera une connexion à des réseaux quand ils seront installés. Pour l'instant, l'accès à une eau claire est assuré

par l'installation de containers avec filtre à sable (idée ingénieuse, mais pour laquelle le gabarit du réservoir plastique qui contient le matériel filtrant n'est pas très ergonomique, notamment pour les femmes de petite taille). Un accompagnement par de l'éducation à l'hygiène a parfois été fait. On notera dans le cas de Meulaboh une bonne coordination qui s'est opérée entre Première Urgence et Solidarités pour des drainages pour lesquels Première Urgence n'était pas spécialisée ni équipée.

Programmes d'eau et d'assainissement pour des niveaux collectifs (villages ou quartiers) :

C'est sans doute l'une des faiblesses des programmes d'eau et d'assainissement. La mise en place pour un niveau communautaire d'un système d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux demande des savoir-faire techniques qui manquent souvent aux ONG et surtout un relais aux institutionnel niveau municipal. Les programmes mis en place par Solidarités dans la zone d'Ampara à Sri Lanka (avec financement de l'agence de l'eau Seine-Normandie) ont été achevés convenablement, car cette ONG avait déjà des références dans ce domaine suite à des travaux similaires à Kaboul en Afghanistan. Reste à voir la technicité et la pérennité de la prise en charge par les autorités locales. Un travail tout à fait intéressant a été mené sur la zone de Trincomalee par l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, en liaison avec la région PACA et la Société des Eaux de Marseille, avec la mise en place de systèmes d'adduction d'eau potable via la réhabilitation d'un réseau immergé dans la rade de Trincomalee. La reprise de la guerre dans cette zone a gelé les travaux dans toute cette zone.

Programmes de mise en place de stations de traitement de l'eau (potabilisation) :

Dans la phase d'urgence, des unités de potabilisation ont été installées par la Sécurité Civile, les forces armées, certaines ONG (Solidarités avec le soutien de l'Agence l'eau Rhône-Méditerranée-Corse) ou des entreprises (Veolia) pour rendre potable l'eau des lagunes (traitement chimique pour éliminer les pollutions fécales, et désalinisation pour ramener le taux de salinité à des niveaux non toxiques). En Inde, une station de potabilisation par osmose a été installée pour tester la faisabilité d'une telle opération sur la source d'eau principale des villages du Tamil Nadu (les tanks, ou grands réservoirs villageois). On notera en Indonésie l'opportunité ratée de la réhabilitation de la station de traitement des eaux de la ville d'Aceh. Cette station avait été mise en place par une entreprise française et avait très vite, dès les premières missions exploratoires, été au centre des intérêts des agences de l'eau. Cette station principale de potabilisation de l'eau de Lambaro ne fonctionnait pas très bien avant le séisme, faute d'entretien, mais elle traitait tout de même quelque 450 litres d'eau par seconde. Ce n'était pas de l'eau potable, mais de l'eau "propre" utilisée pour le lavage ou pour la cuisson, et qu'il était nécessaire de faire bouillir pour la consommation. Des délais dans la prise de décision côté français ont fait qu'il n'a pas été possible de répondre à temps aux demandes des autorités indonésiennes. C'est donc la coopération suisse qui l'a remise en état. La nouvelle station a été inaugurée en février 2007 par Mme Micheline Calmy-Rey, Présidente de la Confédération et Ministre suisse des affaires étrangères.

Programmes d'amélioration de l'accès à l'eau dans des structures de santé :

Plusieurs ONG travaillant à la réhabilitation des infrastructures du système de santé endommagées par le tsunami ont travaillé à l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'amélioration de la gestion de l'hygiène dans ces structures, comme le Comité d'Aide Médicale (CAM) à Banda Aceh (sur financement de l'agence de l'eau Artois-Picardie). Ces programmes essentiels ont été menés à bien dans la plupart des cas, mais ont été soumis aux retards et aux difficultés rencontrés sur les autres volets de la reconstruction des infrastructures hospitalières. L'installation des réseaux d'eau et de drainage doit en effet être prévue dans les plans très en amont, mais est en général réalisée en fin de chantier.

Programmes de suivi de la qualité et de la salinité des eaux :

L'impact de la vague et des mouvements dans les sédiments et dans les nappes qui ont suivi reste encore un mystère, mais cette incertitude est une vraie entrave à la mise en place d'un système raisonné d'exploitation des nappes phréatiques de la zone. À Sri Lanka, un protocole de suivi de la salinité des eaux, qui sert maintenant à l'étalonnage des actions de beaucoup d'ONG, a été mis en place par Solidarités. Un projet similaire est tout juste en cours de lancement en Inde par ACF sur financement CRF. Il s'agira de voir s'il n'est pas trop tard et si les résultats recueillis deux ans après le drame et sans base de données préalable à fin de comparaison auront une signification exploitable.

4.3.4. Gestion des effluents humains

Dans les camps de tente ou les baraquements, des latrines collectives, en général juste à côté des douches, ont été construites soit par les autorités, soit par des ONG. Les ONG françaises qui travaillent dans ces camps se trouvent maintenant confrontées à des problèmes de délabrement de ces infrastructures, faites trop vite et soumises à une forte fréquentation. Pour les programmes “petite enfance” d’ONG comme ERM, ceci pose un véritable problème de santé publique. Certaines ONG (Solidarités et ACTED sur Batticaloa et Ampara) ont mis en place d’importants travaux de construction de latrines individuelles dans les sites de reconstruction. Pour vider les fosses, de nombreux camions- pompes ont été importés, mais en l’absence de services municipaux, la gestion de ces effluents peut devenir un problème de santé publique. Pour d’autres ONG, impliquées dans des programmes de reconstruction de l’habitat (ATLAS, ACTED, Architectes de l’urgence), le problème va être de réfléchir à des systèmes cohérents d’évacuation des effluents.

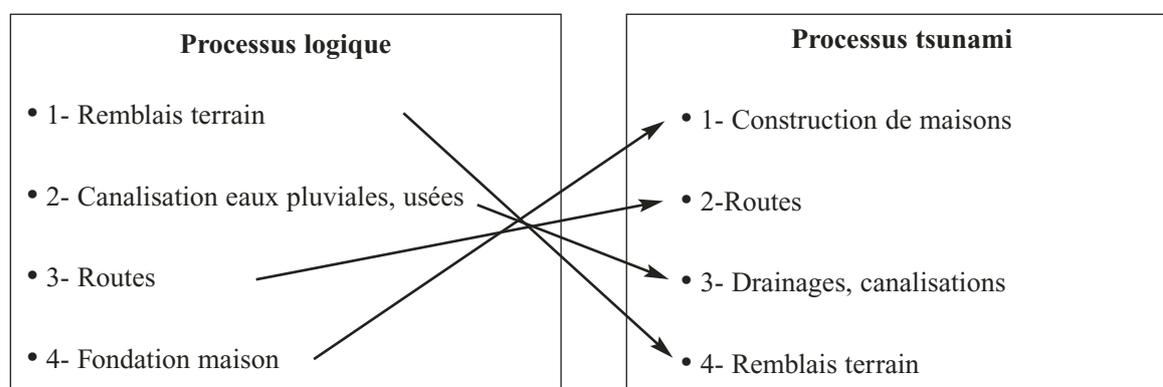
En Inde, un travail très particulier et créatif a été mis en place par une ONG indienne, BLESS, sur les technologies de latrine sèche. L’avantage de ces dernières est double :

- pas de production de grandes quantités d’effluents liquides à évacuer ;
- production d’un produit dégradé sans odeur et culturellement plus acceptable pour tout ce qui est manutention. D’autres ONG sont en train de suivre cette expérimentation.

4.3.5. Les programmes d’appui à la planification des infrastructures

La planification des infrastructures est une activité souvent oubliée dans l’action humanitaire post-urgence et de reconstruction. La logique du processus de reconstruction demande pourtant d’étudier, puis de préparer le terrain et les infrastructures avant la construction de la maison. Pratiquement tous les programmes de l’aide font le contraire comme le schéma ci-dessous l’illustre : le processus à l’œuvre dans tous les projets de construction d’habitations vus au cours de cette évaluation, mais d’une manière plus générale sur les terrains d’action de reconstruction post-catastrophe, inverse le processus normal et logique d’aménagement. L’implantation de bâtiments, a fortiori d’un ensemble de bâtiments comme un “lotissement” de maisons, doit s’intégrer dans un contexte urbanisé qui demande, outre des analyses techniques (ingénierie), un processus de coordination entre acteurs et de cohérence tant avec les situations physiques qu’avec toutes les composantes économiques et culturelles.

Schéma d’analyse du processus simplifié de mise en œuvre d’implantation de maisons vues au cours de la mission d’évaluation à Sri Lanka comme en Indonésie.



C’est dans ce contexte que la mission souhaite souligner toute l’importance du programme SOGREAH auprès du BRR à Banda Aceh.

Le projet SOGREAH

SOGREAH, bureau de consultants français, spécialisé dans l'ingénierie et la réalisation des infrastructures, avec une mission sur financement de l'État français, est chargé d'assister le BRR (Bureau de Reconstruction et de Réhabilitation) pour la préparation et la mise en place du programme national de reconstruction ANTERP (Aceh & Nias Post-Tsunami and Earthquake Reconstruction Program).

Financements de l'État Français à travers un don de 1 500 000 euros auxquels s'ajoutent 200 000 euros. Le budget global de 1 700 000 euros, géré par le ministère des Affaires étrangères au début, puis par le ministère de l'Économie et des Finances, suivi sur le terrain par la mission Economique de l'ambassade de France à Jakarta.

Objectifs

Les objectifs donnés à SOGREAH portent sur des études d'ingénierie et des travaux d' "Infrastructures durables". La mission globale initiale s'intègre au programme ANTERP qui vise à l'amélioration et/ou à la création des infrastructures liées à l'habitat, aux installations de protection de bord de mer, aux réseaux primaires et secondaires de la Province d'Aceh, aux structures économiques ainsi qu'à toute l'infrastructure de l'île de Nias. SOGREAH a été retenu par appel d'offre du BRR et sa mission redéfinie sous l'Initiative 1 qui vise particulièrement les infrastructures liées à l'habitat sur une zone géographique couvrant le Nord de Sumatra avec la ville d'Aceh, la province d'Aceh (Aceh Besar) et l'île au nord Sabang. Cette mission inclut l'étude, la planification et l'appui à la réalisation d'un ensemble intégré "Voirie – Drainages - Alimentation et distribution d'eau – Gestion de l'évacuation des eaux usées - Assainissement, Mise en place d'infrastructures et de systèmes de collecte et de gestion de déchets solides".

Évolution du projet

Initialement engagé pour de la "coordination, rationalisation, programmation et gestion", SOGREAH s'est vu confier une première phase d'intervention et d'expérimentation sur des opérations pilotes dans des parties de la ville d'Aceh ayant particulièrement souffert du tsunami afin d'en extraire des leçons sous formes de recommandations (guidelines) pour toutes opérations du même type.

Cette première phase est composée de deux types de missions

mission 1 Mise en œuvre d'infrastructures dans les quartiers pilotes

mission 2 Etablissement de "guidelines" pour reconstruction d'infrastructures

Dates et délais d'intervention

Novembre 2005 : Repérage.

Fin janvier 2006 : Démarrage de la phase 1 sur 2 villages pilotes qui doit être suivie d'un 3^{ème} plus excentré.

De janvier 2006 à décembre 2007 : 2^{ème} phase : Extension de l'opération à l'ensemble de la zone dont dépendent les 2 premiers villages (16 villages) avec préparation des "guideline" pour le BRR.

SOGREAH expérimente à Aceh, dans le quartier Meuraxa, les conditions de viabilisation avec mise en place d'infrastructures (construction de routes), drainages du terrain (canaux d'évacuation), etc. Les reconstructions financées par de l'aide internationale qui n'ont pas été suivies des processus classiques (voir plus haut) demandent des adaptations spécifiques. SOGREAH est chargé d'étudier les différentes situations rencontrées et de proposer des modalités d'intervention à la fois pour pallier au manque de réseaux en général dans les quartiers existants, mais aussi pour anticiper l'installation de ces réseaux dans le cas des programmes à construire.

L'expérimentation des mises en œuvre sur chantiers d'habitats en cours révèle de nombreuses anomalies techniques que SOGREAH aborde prudemment. SOGREAH a élaboré un certain nombre de recommandations techniques avec schémas de principe pour les infrastructures (routes, distribution d'eau, évacuation des eaux, vannes et drainages). Dans son rapport au BRR d'octobre 2006, suite à une première phase d'études et travaux, le BET souligne l'incohérence des situations où il a nettement manqué de données de références de base et un cadre d'intervention avant même que les études de travaux ne soient lancées: "Standards for surveys should be set and guidelines given before survey work commences".

Quelques exemples vus avec SOGREAH sur place permettront de comprendre la difficulté technique et le surcoût entraîné par des erreurs d'appréciation techniques préalables aux constructions des maisons :

i) l'implantation de certaines maisons, reconstruction ou construction, est si dense que l'écart entre bâti ne laisse pas la largeur nécessaire à la route, ses canaux de drainage latéraux des eaux de pluie ou la place pour les drains d'évacuation des maisons,

ii) certains niveaux de rez-de-chaussée de maisons construites par une ONG se trouvent situés plus bas que le point le plus bas de drainage du terrain, ce qui empêche toute évacuation du terrain comme des maisons (ou nécessite un remodelage du terrain ou une pompe d'évacuation ;

iii) l'autre exemple concerne les malfaçons de mise en œuvre de canaux d'évacuation pourtant construits il y a à peine quelques mois par un organisme de l'aide internationale. Réalisés en maçonnerie non renforcée contre les effets de tremblement de terre (des dégradations conséquentes des secousses régulières dans la zone étaient déjà apparentes), ces canaux n'ont pas une pente rigoureuse pour assurer la fonction d'évacuation. SOGREAH a pu constater que ces canaux ne répondent pas à leur fonction, et risquent d'être hors d'usage à la moindre secousse tellurique, fréquentes à Aceh.

Les manques de diagnostics initiaux ne sont pas seuls mis en cause. Les mises en œuvre souffrent d'un manque de compétences techniques quand ce n'est pas tout simplement un laisser aller, où le résultat de manœuvres indécrites. Pour exemple, les matériaux approvisionnés pour constituer les routes ont été utilisés pour la construction de maisons dans la fabrication d'un béton qui s'avère de si mauvaise qualité qu'il faut démolir certaines dalles de plancher de ces maisons. Les gravillons destinés au terrassement des routes n'ayant pas été tassés avant les couches de finitions, il sera nécessaire de retirer 50 cm d'épaisseur de route pour recommencer dans les règles de l'art.

Le tableau ci-dessous présente quelques unes des observations réalisées par SOGREAH et des recommandations qui en découlent, qui démontrent l'importance et le potentiel de cette intervention.

Problèmes trouvés

Mauvaise connaissance topographique : La cartographie existant avant le tsunami n'est plus à jour du fait des modifications des positions des balises de référence. Il s'est produit un décalage horizontal et vertical entre plans existants et réalité. Aucune étude préalable n'a eu lieu afin d'assurer un niveau de sol de maison compatible avec le futur niveau de la route. Les nouvelles balises qui ont été installées en 2006 par la Banque Mondiale et impliquent que tous les plans existants soient révisés. Certains terrains reconstruits sont inondables, inaccessibles, gênant l'installation d'infrastructures collectives.

Un foncier à identifier le plus en amont possible: Le repérage des limites de propriétés et l'identification des propriétaires a été difficile, soit parce qu'il n'y a pas de survivants, soit que les terrains ont été modifiés, soit que les cadastres sont inexacts, non à jour ou inexistantes. Des redistributions sont faites en cas de relocalisation ou disparition complète de la structure du village.

Des implantations de maisons à réguler en cohérence avec des règles techniques et urbanistiques. Dans la réalité de la reconstruction sont apparues des largeurs de rue trop étroites, pas de place pour l'évacuation des eaux usées, pas de largeur suffisante pour réaliser la route d'échappement de zone en cas de nouveau risque.

Une coordination de mises en œuvre nécessaire pour éviter une multiplicité de mal façons et de surcoûts quand ce ne sont pas des incompatibilités de mise en œuvre :

Une attention particulière aux questions de niveaux et de résistance du sol

Le manque d'étude de sols est responsable de nombreux désordres déjà visibles sur des habitats reconstruits depuis le tsunami.

- Niveau des maisons trop bas par rapport au niveau d'évacuation des collecteurs de rue ;
- Niveau de sol des maisons par exemple sur pilotis bien au-dessus des niveaux de rue ;

4.4. Le secteur de la sécurité alimentaire et économique

4.4.1. Vue générale

L'économie des zones côtières touchées par le tsunami était basée sur plusieurs piliers ayant des formes et des dynamismes variables selon les pays et les zones :

- l'exploitation des ressources naturelles (pêche, agriculture, aquaculture) ;
- l'économie urbaine de commerce et de services dans les nombreuses localités des côtes ;
- une économie liée au tourisme (hôtellerie, sports nautiques, etc.).

La vague a pris de front ces différents secteurs et leur remise sur pied demande des efforts divers venant d'acteurs eux-mêmes spécifiques (les agences et industriels du tourisme s'occupent par exemple de la réhabilitation des infrastructures hôtelières et de la relance du tourisme).

Les systèmes de production des zones côtières étaient basés sur une combinaison d'activités halieutiques et agricoles menées selon les cas par des groupes socioprofessionnels spécifiques (pêcheurs) ou par des populations assurant leur subsistance par la multi-activité (agro-pêcheurs, agro-éleveurs, etc.). Ces derniers systèmes de production étaient caractérisés par une grande diversification des stratégies et des types de production (gestion du risque). L'élevage avait un rôle moins important mais permettait d'assurer la production de viande pour la famille et éventuellement de dégager un surplus que l'on pouvait vendre. Les activités agricoles et halieutiques sont réparties selon des bandes parallèles au rivage. L'importance de la densité de population et l'existence dans l'ensemble de la zone côtière touchée d'une multitude de contextes urbains et périurbains a aussi conduit à l'émergence d'un secteur non agricole lié à la commercialisation de produits de consommation, à l'artisanat et aux services.

Dans la province d'Aceh, les 30 années de conflit entre les partisans du GAM et l'armée indonésienne ont perturbé ou, selon les zones, paralysé les systèmes de production agricole.

Dans certaines zones comme Chalang ou une bonne partie de la côte Est entre Sigli et Loksamawe, les agriculteurs avaient fini par abandonner une partie de leurs parcelles de peur de se faire attaquer par le GAM, les miliciens ou l'armée indonésienne. L'économie de la pêche, et surtout de l'aquaculture, qui s'est développée aux dépens de la mangrove, est un des piliers de l'économie locale. La diaspora acehnaise, très dynamique, est aussi, par ses injections de liquidités au niveau familial, un des piliers de l'économie de la zone.

À Sri Lanka, une partie importante de l'activité économique avait été fortement réduite durant les décennies de conflit, notamment à l'intérieur (Vani) et sur la côte au Nord de Trincomalee jusqu'à Jaffna et dans les poches de conflit de la côte Est. Depuis l'accord de paix de 2002, l'économie avait commencé à redémarrer et les premiers réinvestissements commençaient à être visibles. Le retour à la guerre a réduit les rares progrès à néant.

En Inde, la zone touchée est une zone plutôt pauvre, où les pêcheurs représentent une strate importante de l'économie locale, mais les systèmes agricoles qui sont juste en retrait du cordon littoral sont très régulièrement affectés par des sécheresses (fréquentes dans le Tamil Nadu) et des inondations liées à des excès de phénomènes cycloniques pendant la période de mousson. C'est aussi une région où les phénomènes de castes et l'existence de minorités ethniques accentuent les disparités socio-économiques et les tensions sociales.

4.4.2. De l'aide alimentaire à la relance économique

L'aide française post-tsunami dans le secteur de la sécurité alimentaire et économique a compris une gamme assez large d'interventions :

- un volet "aide alimentaire" à travers le PAM ou en direct via la DAH et les ONG, puis plus récemment via le ministère de l'Agriculture (soutien à ACF pour Aceh) ;
- un volet "recapitalisation financière" à travers des programmes "injection de liquidités" ;
- un volet "relance des activités agricoles et piscicoles" ;
- des volets encore en devenir autour du développement de filières particulières (cacao) et de projets de micro-finance.

Un des enjeux est celui du phasage de ces différentes activités et de ne pas avoir d'incohérence entre ces types d'intervention. La persistance des distributions alimentaires du PAM et de la Fédération de la Croix-Rouge et la multiplicité des emplois journaliers non-agricoles qui s'offrent aux populations (travail de construction, persistance de certains programmes de CFW, emplois dans les ONG..) ont empêché nombre d'agriculteurs de remettre leurs champs en culture. Les impacts négatifs de l'aide alimentaire ont été relevés par de nombreuses ONG. Ainsi, le rapport de Triangle sur le projet psychosocial de Loong souligne que *“des chefs de village se plaignent de ne plus avoir l'autorité auprès de ces villageois qui ne s'occupent plus de leur terre, refusent maintenant de participer aux travaux en commun pour le bien de la communauté... de travailler leur terre s'ils n'ont pas de “cash for work” !”*⁵

Les distributions alimentaires du PAM

Il apparaît en fait que l'aide alimentaire du PAM⁶ est destinée uniquement aux personnes qui sont encore logées dans les baraquements et attendent d'être relogées⁷. Les chiffres des populations bénéficiant de l'aide alimentaire ont beaucoup baissé (400 000 personnes en janvier 2006 contre 140 000 en décembre 2006). En principe, une fois relogées, les familles reçoivent un kit de nourriture pour deux mois puis l'aide alimentaire prend fin. Le PAM est conscient que l'aide alimentaire n'est pas toujours distribuée aux plus nécessiteux et qu'elle peut avoir comme impact un retard de la reprise agricole. Il semblerait que ce problème soit lié à des listes d'enregistrement des bénéficiaires caduques. Certains bénéficiaires, relogés, parviendraient grâce à une deuxième (ou troisième !) carte d'identité, à accéder à l'aide distribuée dans un ou plusieurs baraquements. Le PAM et le BRR sont en train de procéder à une vérification massive de la situation des bénéficiaires. L'aide alimentaire d'urgence devait initialement prendre fin en décembre 2006. À la demande du BRR, les distributions seront prolongées jusqu'en mars 2007 (pour 11 000 foyers).

4.4.3. La relance du secteur halieutique (pêche et aquaculture)

4.4.3.1. Relance de la pêche

Les pratiques de pêche de la côte acehnaise, comme de celle de Sri Lanka et de l'Inde varient considérablement d'une zone à une autre. Selon le type de pêche (lui-même dépendant de la conformation de la côte, du régime des vagues et des courants), plusieurs paramètres varient :

- la distance à la côte et donc le type de bateau et la puissance du moteur,
- le matériel utilisé (filet, nasse, canne à pêche, harpon...).

Les techniques de pêche (savoir-faire) dépendent du type de pêche et de matériel utilisé et varient beaucoup d'un type de pêcheur à un autre. Selon une étude réalisée par la FAO⁸, il semblerait que près de la moitié des bateaux utilisés avant le tsunami étaient de qualité médiocre et avaient une durée d'utilisation qui n'excédait pas 4 ans. La qualité de la construction variait beaucoup d'un charpentier de marine à un autre et dépendait de la qualité des matériaux utilisés et du matériel. Dans la province d'Aceh, près de 100 000 bateaux ont été détruits par le tsunami, les infrastructures de pêche (zone de stockage, marché aux poissons...) ont aussi été détruites.

Aux lendemains de la catastrophe, de nombreuses institutions (ONG, agences bilatérales et multilatérales) se sont lancées dans la reconstruction de bateaux et dans la distribution de kit de pêche. L'idée était théoriquement bonne. La plupart d'entre elles n'avaient hélas aucune expérience préalable

5) Soutien psychosocial aux victimes du tsunami par accès à la formation professionnelle. Sous district de Lhong, district d'Aceh Besar, Province d'Aceh, Indonésie. Rapport final mai 2006, p 2.

6) Le panier alimentaire est composé de 10 kg de riz, 0,75kg d'huile, 1,3 kg de nouilles fortifiées (par mois et par personne).

7) Le problème majeur est qu'une partie des familles qui ne sont toujours pas relogées sont des familles sans terre, qui risquent donc de ne jamais être relogées...

8) Informations fournies par la FAO.

liée à la construction de bateaux de pêche. Selon les estimations de la FAO, plus de 50% des bateaux construits par les ONG et le BRR sont inutilisés ou dangereux. Les critères de sélection des pêcheurs bénéficiant de la distribution ont souvent été biaisés et/ou incomplets.

Parmi les impacts négatifs des projets (en général), on citera :

- La dangerosité de certains bateaux (qui ne sont pas étanches et se fissurent).
- Le décalage entre les types de bateaux distribués et les pratiques et savoir-faire des pêcheurs (le fait que des bateaux aux moteurs trop puissants aient été distribués a entraîné une augmentation considérable des coûts de production - prix de l'essence pour le moteur).
- Des bateaux auraient été distribués à des bénéficiaires n'étant pas pêcheurs. Ces bateaux ont par la suite été revendus ou utilisés sans le savoir faire adéquat. Selon certains, des accidents auraient eu lieu en mer car les propriétaires des bateaux n'avaient aucune expérience. Par manque de coordination ou par absence de listes fiables, il est arrivé qu'un même bénéficiaire reçoive 2 ou 3 bateaux d'ONG différentes. À l'inverse, certains anciens pêcheurs n'ont toujours pas reçu de bateau fonctionnel.

D'une façon générale, la plupart des ONG françaises ont su limiter les dégâts face aux écueils cités ci-dessus. Certaines d'entre elles se classent parmi les meilleurs intervenants en ce qui concerne les projets liés à la pêche⁹. L'ONG Triangle Génération Humanitaire à Aceh, et Sri Lanka Solidarity à Sri Lanka par exemple, ont gagné l'estime et la reconnaissance des autorités indonésiennes (notamment le département pêche du BRR) et sri lankaises, de la FAO, des autres ONG qui les citent en exemple et des populations ayant bénéficié des distributions. Quelques belles réussites sur Hambantota (Sri Lanka), Lombok, Meulaboh et Sigli (Aceh) ont ainsi pu être observées. Des pontons, des lieux de stockage du matériel, des criées au poisson, des bâtiments pour la vie sociale des collectifs de pêcheurs, ainsi qu'un travail sur les approvisionnements en glace, ont pu être observés pendant la mission. Certaines ONG, comme ACTED, ont néanmoins mis du temps à trouver leurs marques et c'est à partir du moment où un professionnel s'est engagé que le programmes de bateaux "13 m" d'ACTED à Meulaboh a réellement pu être amorcé (mais pas sur financement public).

Plusieurs facteurs expliquent cette relativement bonne performance des ONG françaises :

- à la base de chaque succès, on trouve un individu ou une petite équipe compétente dans le secteur de la pêche et de la construction de bateaux et ayant, ou arrivant vite à avoir une bonne connaissance du contexte local, des sociétés de pêcheurs et des enjeux techniques. Les ONG qui se sont lancées dans le secteur de la pêche sans compétence initiale ont eu de nombreuses difficultés;
- une capacité de prendre très tôt une approche "filière", facilitée par une flexibilité dans l'utilisation des fonds permise par le mode de fonctionnement de la DIPT/CPT et de la FdF, souvent en cofinancement. Dès qu'une ONG a identifié le risque de sur-distribution de bateaux, elle a pu immédiatement demander et obtenir le droit de réallocation des fonds, notamment quand cette réallocation ciblait des activités structurantes pour la filière.

On remarquera que l'analyse de la balance "capacités/dimensionnement du programme" est un élément clé du succès ou de l'échec. Certaines ONG ont vu trop grand, tant face aux besoins que face à leurs propres capacités.

4.4.3.2. Relance de l'aquaculture

Diverses ONG, comme ATLAS, se sont lancées dans le secteur difficile, très technique, mais aussi formaté par les opportunités du marché international des produits aquacoles et notamment de la crevette. Ceci n'a pas été sans risque et l'aspect technique des résultats est très variable. S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact économique de ces activités, on peut déjà formuler un certain nombre de commentaires et soulever plusieurs questions. Contrairement à d'autres bailleurs qui ont alloué des fonds très importants à la relance des activités aquacoles, peu de financements DIPT ont été consacrés à ce secteur.

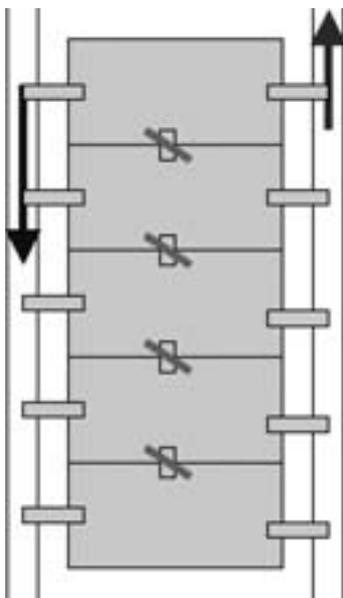
⁹) Le chef de la mission du Groupe URD a aussi participé à l'évaluation des programmes de la FAO, notamment sur la pêche, ce qui lui a donné une vue globale du secteur.

Il sera important d'évaluer les impacts une fois que les subsides de l'aide se seront amoindris. Sur les fonds de la DIPT, 200 m de digue et certains canaux primaires ont été réhabilités afin de remettre en fonction 64 ha de bassins aquacoles. 100 000 larves et 10 cages ont été distribuées à 20 éleveurs. Malgré les premières distributions de larves et de cages lancées par Atlas, la production n'a pas réellement redémarré. Cela semble lié à plusieurs facteurs :

- les larves n'avaient pas été distribuées à la bonne saison ;
- elles étaient trop nombreuses par rapport à la capacité des cages ;
- les aquaculteurs / pisciculteurs n'avaient pas toujours les savoirs-faire nécessaires.

La plupart des bassins aquacoles ne sont pas encore utilisés. L'accès aux intrants, l'état des canaux secondaires et tertiaires, le nivellement des bassins, les aspects sanitaires de la production piscicole et aquacole, les contraintes et opportunités de commercialisation, et l'accès à une trésorerie suffisante pour débiter la production sont encore des contraintes à la relance de cette activité.

Une véritable relance de la filière aquacole ne peut se faire sans un diagnostic global de la filière, de ses contraintes et opportunités. L'expertise nécessaire à ce diagnostic technique et économique, ainsi que l'expérience adéquate pour se lancer dans ce genre de projet manque à la plupart des ONG. De nombreuses ONG se sont lancées dans la relance de la filière aquacole et la réhabilitation de bassins sans avoir l'ensemble des compétences, ni l'expertise technique, sociale et économique nécessaire à une intervention de qualité dans ce secteur productif très compétitif et lié au commerce international des produits de la mer. Selon la FAO, près de 80% des bassins aquacoles réhabilités par les ONG après le tsunami sont actuellement inutilisés. La question latente est : ces bassins seront-ils utilisés et par qui ? Il y a en effet des risques non négligeables d'accaparement par des entrepreneurs locaux pour lesquels les pêcheurs deviendront des salariés. Avant le tsunami, la production de crevettes de la côte acehnaise connaissait déjà de nombreux problèmes. Beaucoup de producteurs étaient bien en dessous de la production optimum. L'un des principaux problèmes de la filière était la maladie des points blancs (*white spot disease*) qui selon IFC touchait près de 85% de la production totale de crevettes. Cette maladie se développe lorsque l'eau n'est pas suffisamment renouvelée et se propage de bassin en bassin lorsque ceux-ci sont reliés les uns aux autres par un système de vannes. Le modèle proposé par IFC et suivi par la Banque Mondiale et la BAD est schématisé ci-dessous. Selon IFC, les ONG qui se sont lancées dans la réhabilitation de bassins aquacoles ne se sont pas suffisamment renseignées sur les normes de reconstruction. Elles ont reconstruit ces bassins à l'identique alors qu'avant le tsunami, une partie des bassins avaient déjà été abandonnée à cause de la maladie des points blancs. IFC et d'autres organisations spécialisées dans l'aquaculture ont publié plusieurs documents de référence sur les précautions à prendre pour la réhabilitation des bassins. Il semblerait que ces documents aient rarement été consultés par les ONG. Les quelques bassins reconstruits (ou tout au moins le périmètre de ces bassins) ne correspondent pas aux normes de construction définies par IFC, ADB et la Banque Mondiale.



Afin d'éviter la propagation de la maladie et d'assurer un bon renouvellement de l'eau des bassins, il est conseillé de creuser deux canaux de part et d'autre des bassins, l'un pour amener l'eau dans les bassins, l'autre pour évacuer les eaux usées vers la mer. Dans ce modèle, les vannes existant entre les canaux doivent être fermées.

Il est encore un peu tôt pour réellement mesurer les impacts du programme d'Atlas Logistique concernant la réhabilitation des bassins aquacoles et la relance de la production.

Sur la côte Est, un programme de la Banque Mondiale vise à relancer la production aquacole. La réhabilitation des bassins a débuté. Les bassins construits par Atlas comme la plupart de ceux construits par les autres ONG seront détruits pour être reconstruits selon les normes établies afin de diminuer les impacts de la maladie des points blancs. Nous n'avons pas pu savoir si les communautés avaient ou pas expliqué à l'équipe d'Atlas les difficultés qu'elles rencontraient avant dans les bassins aquacoles¹⁰. D'autant plus que l'une des raisons majeures de l'arrêt de la production aquacole était le conflit avec le GAM qui pendant plusieurs années a considérablement limité la production agricole/ piscicole/aquacole. Les pratiques agricoles, les logiques de production ne sont pas toujours évidentes à comprendre, d'autant que parfois elles ne sont pas formulées par les acteurs eux même (peur de perdre un financement, pudeur, peur de ne pas être compris ou peur de ne pas avoir compris).

4.4.4. La remise en valeur des systèmes de production agricole

Les agroécosystèmes côtiers de l'Asie du Sud et du Sud Est touchés par la vague sont caractérisés par une répartition des types de culture : le front côtier lui-même, les rizières en zones basses et dans les cuvettes d'arrière cordon littoral, le maraîchage et la plantation de palmiers sur les zones plus élevées, du cacao sur les berges des rivières et des plantations (hévées, palmier à huile) vers l'intérieur. Dans l'ensemble de la zone touchée par le tsunami et visitée durant cette deuxième mission, des ONG ont mis en place des programmes de relance de l'agriculture avec :

4.4.4.1. Remise en valeur de terres agricoles

Il s'agit de réduire l'impact supposé de la salure des terres par la vague : plusieurs types de programmes existent :

- les activités dites de surface liées à l'utilisation de plantes ou de pratiques agricoles pour éliminer le sel afin de faciliter la fixation du sel par des plantes salicocoles et la percolation des eaux de pluies et d'accélérer le drainage du sel par les eaux de pluies ;
- la création ou réhabilitation de canaux de drainages. Le bon fonctionnement des agro-systèmes côtiers est étroitement lié à l'existence de canaux de drainage qui permettent de contrôler les inondations, les impacts des grandes marées ainsi que de maîtriser l'eau de surface venant des montagnes avoisinantes. La quasi-totalité des drains de la côte ont été totalement ou partiellement détruits par le tsunami. La reprise agricole ne pouvait être envisagée sans la remise en état des réseaux de drainage.

La première série d'activités, vues en Inde et à Aceh, a été surtout développée en Inde par les réseaux d'agriculture biologique soutenus par plusieurs ONG indiennes partenaires des acteurs français. L'impact de ces pratiques (apport d'engrais organiques, utilisation de plantes captatrices de sodium) reste encore à démontrer scientifiquement et il est clair que les pluies importantes de la fin 2005 ont largement contribué à la désalinisation des parcelles.

Certains programmes de drainage ont pu être évalués de façon approfondie, comme par exemple celui de Solidarités à Meulaboh (Indonésie). Ce projet de drainage (réhabilitation/ reconstruction de 106 km de drains) répondait à des besoins clairs de remise en valeur : en zone humide et lagunaire, la reprise agricole n'est pas possible sans un réseau de drainage efficace. Le diagnostic de Solidarités qui a abouti à l'écriture du projet était principalement basé sur une démarche sociale (compréhension du fonctionnement des réseaux de drainage pré-tsunami, carte villageoise, discussion avec les agriculteurs et les autorités locales). Le montage purement technique du projet était plus superficiel. Lors de la phase de diagnostic, l'équipe ne disposait que de deux cartes topographiques datant de 1954 et 1978¹¹.

10) La personne chargée de la mise en place du violet aquacole avait quitté le projet et les rapports ne mentionnent pas de phase de diagnostic ou de consultation avec les populations. Les quelques personnes du village interrogées dans le village à propos des bassins nous ont répondu que l'important c'était les maisons reconstruites par Atlas et que la production de crevette n'était pas, pour l'instant, une priorité.

11) Le problème d'accès à des cartes récentes et fiables fut un réel problème pour les ONG pendant les premiers mois. En effet, la province de Banda Aceh était une zone de conflit depuis près de 30 ans.

Le passage de la vague avait de plus fortement modifié la morphologie des zones côtières et les dynamiques d'écoulement des eaux de surface. L'absence de cartes, d'outils de SIG ou de mesures topographiques est le principal défaut de ce projet. Cependant, au vu des contraintes de l'époque, la décision de baser le diagnostic sur une expertise plus sociale que technique paraît justifiée.

En novembre 2006, les drains réhabilités lors de la phase I étaient fonctionnels et ont eu un impact évident sur l'assainissement des terres agricoles. Celles qui ont été drainées sont aujourd'hui susceptibles d'être remises en culture. Pour certains drains, la pente semble parfois irrégulière et peut être trop faible. Ceci limite certainement le débit. Cependant, les canaux jouent sans aucun doute leur rôle de drain et permettent l'écoulement du surplus d'eau vers les rivières ou vers la mer.

Solidarités a su améliorer le projet au fil du temps. La phase II du projet drainage (financée par la Fondation de France) a été mise en œuvre avec un recours systématique aux outils SIG et aux mesures topographiques. L'équipe d'évaluation a visité à la fois des drains réhabilités lors de la phase I et d'autres lors de la phase II. Le recours à l'outil SIG et aux mesures topographiques a permis d'une part d'assurer une meilleure cohérence du réseau de drainage et d'autre part d'assurer que la pente des canaux de drainage soit suffisante pour assurer un débit optimum.

Quelques questions restent néanmoins encore en suspens. L'impact réel du projet de drainage ne peut pas encore être évalué puisque le fonctionnement des économies locales est nettement faussé par les actions menées par d'autres acteurs de l'aide. Il est fort probable qu'avec l'affaiblissement progressif des économies artificielles créées par les injections de liquidités liées à l'aide, certains agriculteurs remettent en culture leurs parcelles. Cependant il y a fort à parier qu'une partie des anciens agriculteurs qui se sont ouverts à d'autres métiers depuis les deux dernières années (la construction notamment) poursuive des activités extra-agricoles. Il serait intéressant de suivre ces impacts et d'en tirer les leçons, à la fois pour le projet de Solidarités mais aussi de façon plus générale sur les conséquences de l'aide dans la province d'Aceh. Solidarités a fait le choix délibéré de ne pas prévoir de système d'entretien des canaux de drainage. Cette décision se base sur le postulat (généralement vérifié) que les populations s'organisent pour entretenir un réseau d'irrigation lorsque celui-ci répond à un besoin réel. De plus, la couverture rapide des berges par des végétaux diminue les risques d'érosion et de colmatage. Par contre, dans les zones où la reprise agricole sera plus lente que prévue (ou partielle) l'entretien de certaines parties des canaux constituera sûrement un problème. En effet, si un canal n'est pas utilisé sur une centaine de mètres et donc non entretenu (curetage, entretien des berges..) cela peut avoir des conséquences fâcheuses pour le bon fonctionnement du canal de drainage en amont comme en aval. La terre creusée dans les canaux est utilisée comme remblais. Ainsi, le long de certains drains se sont formés de larges chemins en terre qui serpentent dans la forêt. Il sera important de s'assurer que ces chemins ne sont pas utilisés par les coupeurs (illégaux) de bois. De nouvelles zones de coupes franches sont apparues depuis les deux dernières années. Le déboisement massif observé près de Meulaboh représente un réel danger pour la région.

4.4.4.2. La distribution d'intrants

La relance agricole par la distribution d'intrants est devenue un des "classiques" des interventions en immédiat "post-crise", comme moyen de recapitalisation d'économies rurales déstabilisées. La FAO et les ONG s'y sont engagées dans l'ensemble des pays touchés par le tsunami, avec une gamme variable de résultats. L'agriculture n'a néanmoins pas représenté une thématique majeure d'intervention des organisations soutenues par la DIPT/CPT.

À Aceh, un certain nombre d'ONG françaises avaient des programmes de distribution d'intrants agricoles en partenariat avec la FAO, intégrés dans des programmes cofinancés par la DIPT. Il s'agissait de distributions de semences (riz, légumineuses), d'engrais, de motoculteurs et, dans certains cas, de petites moissonneuses à riz autoportées. Certaines ONG, comme Solidarités, ont parfois réajusté leurs activités de distribution à la baisse. Elles se sont en effet rendu compte que les besoins en intrants agricoles étaient déjà (sur)couverts par d'autres ONG¹². Cette possibilité de réadaptation a été encore une fois permise par

12) L'équipe d'évaluation a entendu à plusieurs reprises des anecdotes de la part des ONG, des autorités ou des bénéficiaires, mettant en avant le manque de coordination. Ainsi, dans un village près de Meulaboh, le même groupe de bénéficiaires a reçu 5 motoculteurs (1 de Solidarités, 1 de Mercy Corps, 3 du BRR)

la flexibilité du mécanisme d'allocation de la DIPT animé sur place par l'équipe du SCAC de l'Ambassade de France.

À Sri Lanka, certaines ONG se sont lancées dans des programmes de redynamisation de l'agriculture, comme Agrisud dans la zone de Trincomalee. Comme beaucoup d'acteurs dans cette zone, Agrisud a cherché à redynamiser le secteur de la production de bulbes d'oignons dans une zone où cette culture était bien connue et en général bien maîtrisée. La distribution d'intrants (bulbes, moyens d'exhaure, matériel de clôture, etc.) selon une approche par kits différenciés (plusieurs types de kits pour répondre à plusieurs niveaux de besoins) fait sens en tant qu'injection de capital pour recapitaliser le secteur. Les agriculteurs se seraient de toute façon réapprovisionnés en intrants, mais au prix d'un endettement important. Les conflits prévalant dans cette zone à partir du début 2006 ont fortement gêné ces programmes et il est pour l'instant clair qu'il leur sera difficile, dans un contexte de reprise des opérations militaires, d'avoir un réel impact positif.

4.4.4.3. Le projet CIRAD de soutien à la filière CACAO dans le district de Pidie (Aceh)

Dans le district de Pidie, un projet original de relance de la filière cacao a été lancé dans le cadre de l'aide post-tsunami. Le gouvernement indonésien ayant instauré une politique économique inspirée par le modèle thaï "un district, un produit", il s'était agi lors de l'exercice de planification par bupathi soutenu par l'ambassade de France d'identifier des opportunités. Le cacao est apparu comme ouvrant des portes intéressantes, sachant que cette culture existait déjà, mais qu'elle était confrontée à des problèmes techniques (pestes), de qualité du produit et d'organisation de la filière.

Ce programme n'apparaît pas réellement lié au tsunami, ni aux besoins qui en ont découlé. Néanmoins, il a permis un travail avec des autorités elles-mêmes confrontées sur une partie de leur district avec les effets du drame du 26/12, et sur une autre partie aux effets prolongés du conflit dans l'intérieur des terres.

Un travail remarquable a en tout cas été mené par une équipe du CIRAD pour faire avancer les connaissances des agriculteurs, élaborer et diffuser des itinéraires techniques permettant à la fois de lutter contre les maladies et les insectes et d'améliorer la qualité du produit final. Les enjeux du modèle proposé intéressent significativement les administrations agricoles et les agriculteurs et il y a de fortes chances pour que ce projet non seulement réussisse durablement mais aussi devienne une référence à la fois méthodologique et en termes de contenu propositionnel.

4.4.5. Les activités visant l'injection de liquidités

L'injection de liquidités dans une société brutalement décapitalisée par un événement dramatique est un moyen extrêmement efficace, mais non sans risque, d'appui aux processus de normalisation. Les programmes de "Cash for work" mis en place à Sri Lanka et en Indonésie par plusieurs ONG soutenues par la DIPT/CPT, ACTED et Solidarités notamment, ont eu un premier objectif : outre l'injection de cash, il fallait redonner une certaine normalité à l'environnement à habiter. Il est manifeste que ces programmes, conçus en fonction d'effets physiques et économiques à court terme, ont été utiles pour l'initiation de processus de reconstruction des zones détruites :

- Effets physiques :

- Directs : dégager et recycler des débris, créer des accès aux parcelles par une voirie stabilisée permettant à terme la réinstallation des familles sur leur parcelle ;
- Indirects : rendre la circulation dans la zone moins dangereuse (les blessures sur des débris ont été et sont encore fréquentes).

- Effets économiques :

- Directs : recréation d'un pouvoir d'achat pour les familles impliquées ;
- Indirects : relance de l'économie locale.

- Effets sur la normalisation et la reconstruction des régions dévastées :

- directs : La recréation de voies d'accès et d'évacuation est un facteur important du retour des populations dans leurs villages (quelle que soit l'évolution de la politique de la zone tampon) ;
- indirects : faire disparaître du paysage les séquelles de l'après catastrophe et la désolation qui s'en est suivie.

De tels programmes ont aussi été mis en œuvre, cette fois pour la recréation des potentiels productifs des champs couverts de débris par la vague ou des canaux obstrués. Les risques observés ont été de deux ordres :

- anéantissement des dynamiques de travail volontaire. Ceci serait en train d'arriver dans certaines zones ;
- création des distorsions du marché du travail et des salaires, notamment lorsque les ONG ne se coordonnent pas entre elles sur le montant des rémunérations.

Ainsi, le nettoyage des champs (fait par les populations locales sous la forme de Cash For Work) a été rapidement arrêté puisque Solidarités a choisi de ne pas rentrer dans le cercle vicieux de marchandage entre les populations bénéficiaires et les ONG intervenant dans la zone¹³. De plus, à l'intérieur des terres, les débris pouvaient être nettoyés rapidement par les propriétaires. La décision de Solidarités de mettre un terme prématuré à son projet de CFW fut une bonne chose. Solidarités s'est ainsi démarquée de bon nombre d'autres ONG qui ont fait monter les prix de la main d'œuvre de façon complètement irraisonnée participant à un dérèglement majeur de l'économie et à un retard de la reprise des activités agricoles.

4.5. Programmes de ressources humaines

Deux stratégies ont été observées :

4.5.1. Interventions dans le secteur éducatif

Soutenus par les syndicats d'enseignants, des écoles et lycées (pour la mise en place de bibliothèques à Sri Lanka), par des financements de la DIPT/CPT dans des montages avec des institutions nationales (secteur de la construction à Sri Lanka, soutien à la mise en place de systèmes de crèches dans des camps de déplacés à Aceh), ces programmes modestes en taille et en objectif, jouent un rôle non négligeable pour la création d'un retour à la normalité dans les zones dévastées.

4.5.2. Formation de cadres

En accompagnement d'une présence essentiellement humanitaire, il était utile pour la coopération française de travailler aussi de façon plus classique avec les autorités nationales et locales. Des expériences mises en place en Indonésie pour la formation participative complètent assez bien le dispositif en place.

4.5.2.1. Les activités de formation et d'appui à la planification

La France a financé sur Nangrua Aceh Darusalam des actions de formation à la planification pour les niveaux des bupathi (districts). Ceci a donné lieu à des exercices participatifs très riches dans plusieurs bupathi de Banda Aceh, avec la production de documents d'identification des besoins et de planification assez volumineux. Il semble qu'il y ait un risque d'avoir produit des "shopping lists" avec plus de spécifications techniques de calcul économique et de réflexion sociale. Néanmoins, l'acquisition de ces nouvelles méthodes de planification a été très appréciée au niveau des administrations locales et pourra peut-être voir s'établir de nouveaux liens entre administrés et administrations. Ceci ne peut être que positif dans un contexte aussi complexe et fragile que celui de Banda Aceh.

13) "Les populations ont refusé de nettoyer leurs terres au ratio de 16/1/1 car les montants alloués par d'autres ONG, dans les districts voisins, étaient nettement supérieurs allant de 75/1/1 jusqu'à 000/1/1 pour les plus généreuses. Dans ce dernier cas, les populations recevaient un salaire journalier pour nettoyer seulement 5m² de terrain, ce qui peut paraître aberrant." extrait du rapport de consolidation de Solidarités.

4.5.2.2. La formation des auditeurs

Dans des contextes où les accusations de corruption des autorités nationales dans l'aide post-tsunami abondent et les risques politiques qui s'ensuivent pour les États deviennent de plus en plus clairs, cette formation correspond à un vrai besoin. Ceci est évidemment exacerbé, sur place comme en France¹⁴ et ailleurs, par tous les débats sur le taux de déboursement, la rapidité de la mise en œuvre, les enjeux de la transparence et l'effectivité des processus d'appels d'offre qui ont pris une place centrale lors des cérémonies du deuxième anniversaire du drame du tsunami. Il s'agira de voir comment les auditeurs pourront mettre en œuvre leur savoir-faire.

4.5.3. Formation professionnelle

À Sri Lanka : Un programme de formation professionnelle dans les métiers du bâtiment a été mis en place à Sri Lanka, passant notamment par l'instauration de systèmes de stages professionnalisant au sein d'entreprises de ce secteur fortement dynamisé par les besoins de la reconstruction. Le projet était géré directement par l'administration sri lankaise. Alors que la première phase a été menée à bien sur le plan technique, cette administration a buté sur le rendu financier, condition nécessaire au versement de la deuxième phase. Dans ce cadre, le SCAC a souhaité mettre fin au contrat. Il est intéressant de voir que l'administration sri lankaise a alors mené le projet sur ses propres ressources. Ceci prouve d'une part combien ce projet était judicieux, et combien on sous-estime les capacités financières des pays assistés.

En Indonésie : Atlas logistique : de la formation d'artisans au développement d'une activité. Atlas Logistique, avec ses chantiers de construction participatifs et ses ateliers de fabrication, a apporté un savoir faire à un certain nombre d'ouvriers sur le chantier. Des habitants ont été formés à la menuiserie bois et au montage de la charpente métallique. À Kupula, la transition entre formation et développement d'activités est réussie pour 20/25 jeunes :

Formation d'artisans et création de structures commerciales

Actions déjà menées

- Formation à l'acquisition d'une compétence technique et l'expérimentation directe
- Aide à la constitution d'une coopérative, association légale indonésienne "UD", par une demande d'enregistrement administratif au Dinas, et assistance pour la préparation de tout document en cours d'officialisation à ce jour.
- Aide pour les 2 premiers contrats avec Atlas, un pour un chantier de charpente métallique, l'autre sur Pusong pour des pignons ajourés en bois.
- Aide pour analyser et répondre à des appels d'offre avec un premier contrat gagné par ces jeunes pour un chantier de construction de la Croix-Rouge Suisse.
- Aide à une initiation à la gestion.

Actions encore à mener

- Terminer l'enregistrement officiel de cette structure d'activité.
- Valider la pérennité de la capacité d'action.
- Finir la formation de logistique (stock, timing) et de gestion d'outils, et donner du matériel avant le départ.

14) Voir les débats à propos du Rapport de la Cour des Comptes en France.

4.6. Programmes pour la gestion des désastres

Suite à la Conférence de Kobé en tout début 2005, juste après le tsunami, la France a décidé de s'impliquer dans le domaine de la prévention et de la prévision des désastres en Asie du Sud et du Sud-Est. Plusieurs initiatives d'appui à la préparation aux désastres ont été ainsi soutenues par la France dans la zone touchée par le tsunami. Les montages sont assez différents. On trouve essentiellement quatre composantes :

- recherche et cartographie pour mieux comprendre et localiser les risques ;
- soutien à la mise en place de systèmes d'alerte rapide ;
- soutien à la mise en place de mécanismes de réaction rapide;
- éducation des populations aux risques et à la gestion locale des crises.

En Indonésie :

- Projet BAKORNAS pour la mise en place d'un système de salles de crise, système inspiré des mécanismes français type Plan ORSEC ;
- Projet Tsunarisque d'analyse des risques tectoniques ;
- Projet de renforcement des équipements de matériel de détection des secousses et des vagues type tsunami pouvant en résulter, avec l'appui du Centre à l'Energie Atomique ;

À Sri Lanka :

- Projet du PNUD cofinancé avec l'Agence suédoise de coopération (SIDA) ;
- Projet APELL, mis en place en direct par le ministère français de l'Ecologie et du Développement durable, qui vise à mettre en place des processus de prévention et de réaction en cas de désastres industriels induits par des phénomènes naturels (spécialement les inondations) dans deux petites zones industrielles à haut risque de pollution dans la périphérie de Colombo ;
- Programme BRGM de cartographie des risques, de modélisation de ces derniers et des effets des catastrophes ;
- Projet IGN de cartographie de l'ensemble des zones côtières de Sri Lanka.

Certains de ces programmes sont maintenant achevés, et il faut voir leur capacité d'aide à la mise en place de réaction rapide face aux catastrophes de type tsunami. Certains de ces programmes sont en cours de démarrage. Deux points saillants émergent néanmoins de l'évaluation:

À Sri Lanka, l'évaluation a permis de faire ressortir des enjeux de synergie entre les différents programmes financés par la France et qui semblent s'être ignorés. Le SCAC doit jouer un rôle plus dynamique en enjoignant aux différents projets qu'il soutient de mieux se coordonner, mais il ne pourra évidemment le faire que s'il a toutes les informations nécessaires en provenance de Paris.

En Indonésie, le projet BAKORNAS a rencontré de nombreuses difficultés liées à des perceptions différentes des parties prenantes tant françaises (dans le cadre du cofinancement DIPT/ Croix-Rouge Française) qu'indonésiennes, et ceci est rendu plus complexe par la multiplicité des niveaux (Paris-Jakarta-terrain). La mission a rencontré les différents acteurs pour aider à "sortir par le haut" d'une situation encore récemment bloquée. Les contacts de Madame l'Ambassadeur de France avec la Croix Rouge Française à Paris ont permis d'apaiser une situation qui pouvait vite paralyser l'ensemble des opérations. Un suivi rapproché sera sans doute néanmoins nécessaire. La suite ininterrompue de désastres sur l'archipel indonésien, avec les tsunamis, les tremblements de terre, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques, les inondations, etc., montre l'importance de ce programme.

4.7. Les programmes de cartographie pour la reconstruction

Lors des phases de reconstruction, la cartographie appuyée sur des systèmes d'information géographique et de référencement par GPS s'avère de plus en plus comme un outil indispensable à l'identification des dégâts et des besoins, à la planification, et au suivi-évaluation des programmes. La France a inclus de telles interventions dans le cadre de son soutien post-tsunami tant pour Sri Lanka (projet BRGM sur la cartographie des risques) que pour l'Indonésie (projet avec l'IGN local le BAKOSURTANAL, avec une mise en œuvre par un partenariat entre une entreprise française installée en Indonésie (ENRIQUE) et une entreprise de cartographie de Banda Aceh (Tripple C)).

Ces programmes s'avèrent en fait longs à mettre en œuvre et très sensibles, notamment parce qu'ils touchent des éléments d'information pouvant être stratégiques et militaires, et que les imageries par avion et par satellite ne sont distillées qu'au compte-goutte et après vérification des services de sécurité militaire. La production des cartes est donc longue et risque à terme de ne produire que des éléments certes très précis, mais déjà périmés lorsqu'ils sont imprimés. Il s'agit de voir comment assurer un moindre décalage entre les besoins de cartes et la production de ces dernières. Il faut en plus assurer que le format choisi permette une mise à jour facile et peu coûteuse. Ces programmes nécessitent aussi une étroite collaboration avec les "utilisateurs finaux" et, dans le cas de l'Indonésie, ce point a été particulièrement faible : ni l'institution indonésienne, ni les opérateurs de mise en œuvre ne semblent avoir fait les efforts nécessaires, si bien que non seulement le projet n'est pas mentionné dans la base de données du BRR, mais en plus est quasi-inconnu de l'unité de cartographie du BRR.

5. Les axes transversaux

5.1. L'aide française, la protection des populations civiles et la sécurité des humanitaires

Les questions de protection sont importantes dans un contexte dans lequel interviennent :

- les problématiques de protection liées au conflit ;
- les problématiques directement liées au tsunami (protection des enfants, protection des adultes ayant perdu leurs papiers, réunion des familles) ;
- des problématiques d'exploitation et d'abus des droits de l'Homme, souvent associées à certaines dynamiques de développement, comme le secteur du tourisme.

L'aide française a pris plusieurs formes :

- soutien au CICR qui a mis en place un certain nombre d'actions sur l'ensemble des zones touchées par le tsunami. Les activités dans le domaine de l'Agence de Recherche (recherche des disparus, recréation des liens familiaux) ont été des éléments importants de la palette d'intervention du CICR après le tsunami, et jouent un rôle important au niveau psychosocial, notamment pour permettre aux familles de faire leur deuil. D'autres interventions ont été plus spécifiquement liées au mandat du CICR dans les contextes carcéraux, notamment pour ce qui concerne la gestion des prisonniers dont les familles habitaient dans les bandes côtières affectées par le tsunami.
- soutien très rapide à Téléphone Sans Frontière, dès la phase d'urgence extrême, afin de faciliter la mise en place d'un réseau de télécommunication satellitaire pour permettre aux populations des zones touchées de reprendre contact avec leurs familles ;
- soutien à des agences spécialisées dans les activités de protection des enfants (UNICEF, EDMDH, ERM).

La reprise des hostilités à Sri Lanka a fait apparaître de nouveaux enjeux de gestion de la protection des populations civiles, mais aussi de la sécurité des acteurs humanitaires. Le tragique incident de Muttur, dans lequel 17 employés nationaux d'ACF ont été assassinés (exécution d'une balle dans la nuque dans les bureaux de l'association), la mort des employés nationaux de l'ONG Architectes de l'Urgence lors des bombardements intenses sur la ville, marquent une discontinuité forte dans la relation entre acteurs humanitaires et parties au conflit.

Toute une zone est donc devenue quasi-inaccessible, malgré les besoins qui continuent d'y exister, et qui sont sans doute en croissance.

5.2. L'aide française et le conflit

Plusieurs des pays dans lesquels l'aide française post-tsunami a été mise en place montrent des dynamiques assez différentes d'interactions entre catastrophe naturelle, aide humanitaire et conflictualité. Les tensions internes et les séquelles d'un conflit encore non résolu ont des impacts importants sur la mise en place des programmes : difficultés de circulation dans certaines zones et à certaines heures, difficultés pour importer du matériel radio, mais par chance le système de téléphone portable et d'internet fonctionne relativement bien. L'aide humanitaire est devenue un enjeu intercommunautaire et entre les parties en conflit. Les ONG ont dû être particulièrement attentives à la constitution de leurs équipes nationales (Tamoul/Cingalais ; Acehnais/Java). Il a fallu constamment, dans toutes les zones tampons, assurer une explication transparente des objectifs et des principes de l'apport d'aide humanitaire.

5.2.1. En Indonésie

La crise du tsunami a, à Banda Aceh, permis un accord de paix qui pour l'instant semble durable. L'armée indonésienne s'est effectivement en grande partie retirée, tandis que les groupuscules armés du GAM rendaient les armes. Cependant les revendications du GAM prennent une nouvelle dynamique, d'ordre politique. Alors que la campagne pour les élections pour les postes de gouverneurs, de maire d'Aceh, de responsables de districts était en cours au moment où la mission était de passage sur la zone d'Aceh, les prévisions laissaient prévoir des changements importants, avec des acteurs proches du GAM devant accéder aux postes clés. Il semble que les résultats plébiscitent largement un retour aux affaires d'une tendance proche des anciens guérilleros qui a maintenant fait le choix du terrain du combat démocratique. Avec ce retour de la paix sont venus des réinvestissements considérables de la très dynamique population Acehnaise éparpillée dans l'archipel. À côté des prébendes de l'aide (locations de maisons, emplois, achats pour la consommation) se sont créés des revenus liés à ce redémarrage de l'activité économique. Les Acehnais se sont largement connectés à l'information télévisée via l'installation d'une multitude d'imposantes paraboles individuelles, l'apparition des Cafés Internet. La ville de Banda Aceh a aussi découvert ... les embouteillages de voitures et de mobylettes dont le nombre a cru très rapidement depuis le tsunami. Ces embouteillages étaient inconnus jusqu'au 25 décembre 2004. Mais on peut constater que, dans certaines zones, un sentiment d'injustice, lié à la concentration de l'aide limitée aux zones touchées par la vague, au détriment des villages de l'intérieur fortement affectés par le tremblement de terre du 26 décembre, ou par les conséquences de conflits de plusieurs décennies, semble se dessiner. La proximité de villages concernés ou la mixité des populations affectées par divers phénomènes (tsunami, tremblement de terre, conflits) dans un même village recomposé du fait des déplacements de populations est source de tensions. Il importera dans le proche avenir de les prendre en compte afin d'apporter des mesures correctives et de donner une plus forte impression d'équité.

5.2.2. À Sri Lanka

À Sri Lanka, en revanche, la situation s'est fortement dégradée, et les craintes émises dans le rapport de mission de novembre 2005 ont été validées par l'évolution du conflit. La violence qui frappe de plus en plus aveuglement des populations civiles fait écho aux attentats ciblés des forces armées des différentes parties au conflit, qui ne sont plus deux, mais trois, avec l'irruption du Groupe Karuna¹⁵ qui a manifestement des intérêts spécifiques.

Le classement du LTTE sur la liste des institutions terroristes de l'Union européenne et l'interdiction de voyager en Europe imposée aux cadres du LTTE ont créé de très graves tensions entre ce mouvement et la Mission de Suivi et de Monitoring du Cessez le Feu (SLMM) conduite sous l'égide norvégienne.

15) Le Commandant Karuna est l'ancien numéro 2 militaire du LTTE et a fait scission en 2004, en installant son mouvement le long de la côte sur l'axe Trincomalee-Batticaloa-Ampara. La reprise de la tension à partir du début 2005 a été suivie par une recrudescence des assassinats ciblés et des incidents liés à la présence de mines Claymore sur le bord des routes. Le mouvement Karuna est accusé de servir les intérêts du gouvernement.

Les tensions entre ONG et gouvernement ont été exacerbées par des campagnes de presse allant de l'accusation de détournement de l'argent de l'aide aux victimes du tsunami à des accusations de parti pris en faveur du LTTE. La tentative d'expulsion de plusieurs ONG françaises, dont Solidarités, sous prétexte qu'une partie de son assistance pouvait être réutilisée par le LTTE à des fins militaires contre l'armée gouvernementale est une preuve supplémentaire de cette tendance "anti-ONG". Dernier fait en date, le discours du leader du LTTE, en novembre 2006, a de facto annoncé la mort de l'accord de cessez le feu, en demandant de façon très claire l'indépendance totale des zones tamoules. La reprise des négociations sera sans nul doute difficile.

5.2.3. *En Inde*

Les attributions des aides officielles ont réactivé de nombreux conflits entre castes, du fait de la mise à l'écart fréquente des listes de bénéficiaires de populations particulières et très vulnérabilisées par le tsunami : les Dalits et minorités ethniques. Les ONG françaises et leurs partenaires indiens ont fait le choix souvent systématique d'intervenir en faveur de ces populations marginalisées.

5.3. L'aide française et les questions de genre

L'approche genre n'a pas été particulièrement développée par les projets financés par la DIPT, bien que différentes statistiques semblent indiquer un impact différentiel du tsunami en fonction du sexe, mais aussi de l'âge des personnes. De nombreux hommes étaient en mer quand la vague est passée. Ils ont ainsi survécu à leurs femmes et se trouvent dans la situation inconnue pour la plupart d'avoir à élever les enfants. Rares étaient les femmes qui savaient nager. Les enfants et les personnes âgées ont eux aussi été balayés par les vagues et ont rarement pu faire face à la violence du phénomène.

Les cultures et religions présentes à Sri Lanka demandent un traitement différentiel et sensible des questions de genre alors que la situation à Aceh est beaucoup plus simple, du fait de l'importance ancienne de l'Islam dans la zone. Les ONG travaillant sur les questions de santé ou d'aide psychosociale ont dû être très attentives à cela, sous peine d'avoir des problèmes importants avec les populations, les autorités religieuses et une jeunesse en cours de radicalisation. Des contacts réguliers avec les imams sont une nécessité, souvent bien prise en compte.

Le recrutement de personnel féminin national pour travailler dans ces zones est un sujet sensible qui demande qu'une grande attention soit portée aux choix des personnes (trouver des personnes ayant des diplômes reconnus, et donc légitimes) et à la communication.

Certains projets, comme ceux menés par les ONG acehnaises CHSE et LPSEH, ciblent de façon prioritaire les femmes. LPSEH travaille dans la zone depuis plus d'une dizaine d'années. Jusqu'au tsunami, les projets de cette ONG étaient de très petite envergure et se concentraient principalement dans les zones les plus touchées par le conflit avec le GAM. Cette ONG semble avoir développé un réel savoir-faire et les projets de microcrédits destinés aux femmes ainsi que l'atelier de formation à la couture ont a priori des impacts positifs. Le programme de microcrédit est basé sur les systèmes traditionnels de Banda Aceh (appelés "Julo-julo"), les taux de remboursement sont bons (plus de 95% dans les délais impartis) et les demandes des femmes pour avoir accès à des microcrédits ne cessent de croître. Les programmes de microcrédit ont plus de chance de bien fonctionner dans les zones où les pratiques de dons ont pris fin. Dans les zones où les distributions continuent, les populations ne sont pas enclines à s'engager dans un processus qui implique un remboursement. Il semble que les microcrédits aient permis aux femmes en ayant bénéficié de reprendre une activité génératrice de revenus (petit commerce ou élevage notamment).

En revanche, la chance de voir le programme de distribution (prévu mais non effectué) de 30 machines à coudre à un groupe de femmes (à 30 km de Sigli) de l'ONG CHSE avoir un impact significatif semble faible. Les programmes "machines à coudre" se sont multipliés dans la zone "tsunami", souvent en ossature de projets destinés aux femmes. Ces projets correspondent-ils à un besoin réel ou indiquent-ils un manque d'imagination et de capacités d'innovation des ONG ? La pertinence de ces projets de couture pose question en l'absence de réelle étude de marché. Pour l'instant des contrats ont été passés avec les écoles mais il est probable qu'une fois les uniformes faits pour

l'année, il n'y aura plus de besoins. Aux alentours de la zone visitée (dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres), plusieurs projets similaires (distribution de machines à coudre) ont été montés et les ONG porteuses de projet n'ont pas mis en place de stratégie de coordination sur l'écoulement de la production. Interrogées sur ce point, les ONG n'ont pas vraiment toujours eu d'arguments convaincants et n'apportent pas d'indications claires sur les chances de durabilité de tels projets.

5.4. L'aide française et les questions d'environnement

De façon générale, les ONG soutenues ont été sensibles aux questions environnementales. Ces problèmes se posent essentiellement dans trois secteurs :

5.4.1. Ressources forestières et besoins en matériaux de construction

Eviter une pression trop forte sur des environnements forestiers fragiles (pression qui entraîne par ailleurs des hausses importantes des coûts des poutres et autres produits de construction en bois) est très vite devenu une préoccupation pour tous. Les ONG françaises ont essentiellement eu recours soit à des bois certifiés, soit même, malgré les surcoûts, à du bois importé (d'Australie pour Première Urgence). L'originalité de l'ONG Atlas Logistique, d'importer des matériaux en particulier des cornières métalliques, pour créer des charpentes en limitant l'utilisation du bois, semble porter ses fruits à deux niveaux : participation au lancement d'une filière économique constructive (les matériaux venant de Medan ou Jakarta) et création parmi les bénéficiaires de formations d'un réseau d'artisans spécialisés dans le montage de ces charpentes métalliques.

Pour limiter les risques de pollution à l'amiante liés à l'utilisation des panneaux de fibrociment, les quelques ONG françaises qui avaient commencé à utiliser ces plaques pour faire des toits de latrine se sont réorientées soit vers des toits de tôle ondulée, soit vers des toits en béton.

Dans certains programmes à Sri Lanka et en Inde, une innovation intéressante a été introduite pour promouvoir un processus alternatif pour la production de briques pour la construction, une activité normalement très consommatrice de bois. Il s'agit de la production de briques de terre compressée à partir de mélanges d'argile, de sable et d'un tout petit peu de ciment. Après une première période de scepticisme, si ce n'est de réticence, il apparaît que les populations apprécient les maisons faites avec ce type de matériaux (y compris leurs caractéristiques en bio-climatisation). Ceci pourrait à terme avoir un impact positif non négligeable sur les ressources forestières.

Les tragiques inondations qui touchent une partie de l'intérieur du Nord Sumatra depuis le 22 décembre (districts de Aceh Tamiang, Langsa, Aceh Timur, Aceh Utara, Gayo Lues, Bener Meriah, Aceh Utara, Lhokseumawe, Bireuen, qui touchent jusqu'à 170000 personnes), apparemment largement liées aux effets du déboisement, montrent combien la zone reste vulnérable.

5.4.2. Réhabilitation des écosystèmes côtiers/ plantation de mangroves

La mangrove (forêt à palétuviers) est un écosystème très particulier protecteur des zones côtières et clé de la production biologique des côtes de l'ensemble de l'Asie. Les mangroves sont aussi des zones menacées du fait de leur élimination progressive pour l'installation de bassins aquacoles (pisciculture, élevage de crevettes, etc.). De façon assez systématique, les zones où il y avait des mangroves développées en hauteur et en avancées dans la mer ont été bien moins affectées que les zones à même exposition à la vague mais dans lesquelles les mangroves avaient été détruites pour mettre en place de la pisciculture. Il y a donc un enjeu double :

- recréer une ceinture de mangrove sur la côte avec son effet protecteur (contre les grandes marées, les tempêtes et un éventuel tsunami) ;
- réintégrer la plantation de palétuviers dans les diverses activités halieutiques.

Avant le tsunami, la superficie de mangroves qui bordaient la côte était déjà en baisse. Le bois de palétuvier était coupé pour être transformé en charbon et vendu à l'étranger. La mangrove fournit également du bois de construction, des poteaux et du chaume pour les toits des habitations. Dans les zones où les bassins aquacoles étaient exploités, la mangrove était coupée pour creuser de nouveaux

bassins. Traditionnellement cependant, il est connu et reconnu par la plupart des aquaculteurs et pisciculteurs expérimentés que la présence de mangroves dans les bassins a plusieurs avantages.

La gestion des mangroves et d'autres types de végétation n'est qu'une composante de la gestion globale des côtes, qui inclut notamment le développement adéquat de la pêche, de l'aquaculture, de la pisciculture, de la conchyliculture, de l'agriculture, de la forêt, des routes et autres infrastructures, de l'industrie, du tourisme et des zones d'habitations. Certains pays, notamment Sri Lanka et l'Indonésie, ont préconisé la création de "ceintures vertes côtières" - des bandes de terres boisées réparties en zones ou aménagées pour la protection du littoral. La restauration des mangroves¹⁶ est nécessaire mais doit être raisonnée afin de permettre aussi des activités économiques importantes pour les populations de la zone côtière. Les pieds de mangroves peuvent aussi être plantés sur le périmètre des bassins aquacoles car ils limitent les risques d'érosion des berges. D'autre part, la présence de la mangrove dans les bassins génère un surplus de matière organique qui accroît la disponibilité en nourriture pour les crevettes et les poissons. Cela participe à une réduction des coûts de production. Il est nécessaire de concilier les besoins d'une protection améliorée avec les schémas existants d'utilisation des terres, les stratégies des populations et leurs mécanismes de résilience. Dans la province de Banda-Aceh, la FAO, la GTZ et ADB sont en train de mettre en place un programme de gestion intégrée de la mangrove.

Le projet de Sumatran Coastal Ecosystem Fundation (appuyé par Atlas Logistique)¹⁷

100 000 pieds de palétuviers ont été replantés par l'ONG indonésienne Sumatran Coastal Ecosystem Fundation autour des villages de Codjaja et il faudra attendre des années pour pouvoir en analyser l'impact. La replantation des plants de palétuviers a été faite par les enfants des écoles du village. Une campagne d'information / sensibilisation à l'utilité de la mangrove a été mise en place en parallèle. Des interventions dans les écoles ont été faites et des panneaux explicatifs ont été placés à proximité de la mangrove. L'appropriation du projet par les populations, afin qu'elles fassent elles-mêmes l'entretien des mangroves, sera la condition de succès ou d'échec. La mobilisation sociale et de formation des animateurs spécialisés demande des savoirs-faire qui ne sont pas toujours présents chez les ONG nationales. Le seul moyen que les mangroves perdurent est de les réintégrer dans les systèmes de production d'aquaculture, pisciculture, conchyliculture. Les producteurs de poissons / crevettes ou coquillages ont un intérêt direct à protéger les mangroves. Si des moyens sont mis à disposition des habitants pour leur permettre de le faire, il est probable qu'ils le feront. Par contre, ceux qui n'ont pas de bassins aquacoles ont peu d'intérêt à le faire. L'ONG Sumatran Coastal Ecosystem Fundation a basé la réalisation du projet de replantation de mangroves sur le postulat selon lequel les habitants protégeraient la mangrove pour se prémunir d'un éventuel tsunami. L'intérêt individuel (vente du bois ou creusement de nouveaux bassins de pisciculture) a de grandes chances de l'emporter sur l'intérêt collectif de protection du rivage. L'ONG Sumatran Coastal Ecosystem Fundation avait prévu de classer la zone reboisée en zone protégée. Cet objectif n'a pas été atteint, notamment parce qu'au début du projet, la réflexion sur le choix et la modalité du classement en zone protégée n'était pas achevée. L'Ambassade a essayé de monter un partenariat avec les chercheurs de l'Université Diponegoro, afin que la zone puisse être un laboratoire d'observation de la reconstitution de l'écosystème à partir de la croissance de la mangrove.

16) Les modifications topographiques et les changements des dynamiques d'écoulement des eaux douces qui se sont produits suite au tsunami peuvent, eux aussi, avoir des répercussions négatives sur les mangroves.

17) Atlas logistique a soutenu le projet de cette ONG indonésienne. Les aspects techniques et de mise en œuvre ont toutefois été réalisés par l'ONG Sumatran Coastal Ecosystem Fundation.

5.4.3. Gestion de la ressource en eau

Dans un contexte allant de l'excès à la pénurie en eau, il est important de protéger et de gérer cette ressource avec intelligence :

Identifier, protéger et gérer les ressources captables : Pour gérer les ressources en eau douce, alors que la pression qui pèse sur elles est accentuée par la non disponibilité de milliers de puits pollués par le tsunami ou encore salés malgré un nettoyage important et une diminution progressive du degré de salinité grâce au début de la mousson, un travail très en amont, pour identifier des ressources captables, est en train d'être réalisé. Il s'agit là d'un enjeu important pour l'avenir.

Prévenir ou limiter les pollutions : Pour éviter la pollution des nappes par le stockage d'une grande quantité de produits de vidange des fosses septiques, les systèmes des fosses septiques installées par les ONG risquent d'induire des problèmes qu'il sera difficile de régler en l'absence de services municipaux de voirie. L'innovation des latrines sèches vue en Inde est toute à fait prometteuse dans ce domaine.

5.4.4. Gestion des ressources halieutiques

Il s'agit de gérer sur la durée la contradiction entre :

- relancer les activités de pêche pour assurer la reconstitution des économies familiales et des filières basées sur l'exploitation des produits de la mer,
 - préserver des ressources fragiles qu'une pression de capture trop importante pourrait mettre en danger.
- Plusieurs des ONG soutenues par la DIPT, comme Solidarités à Sri Lanka ou ACTED en Indonésie, ont spontanément révisé leurs objectifs quantitatifs et réduit le nombre de bateaux à construire.

5.5. L'aide française post-tsunami et les sociétés civiles des pays concernés

Le financement de projets via les ONG nationales, comme cela a été fait en Indonésie et à Sri Lanka en direct par les SCAC, et via des partenaires indiens d'ONG françaises en Inde, est sans aucun doute une bonne initiative. Le postulat selon lequel les ONG nationales ont une meilleure connaissance du contexte d'intervention et des habitudes, contraintes et savoirs-faire des populations est très certainement juste. En ce qui concerne l'évaluation des besoins réels des populations (tâche parmi les plus complexes qui soient), il leur est souvent difficile de faire la part des choses entre besoins réels et besoins exprimés (tout comme pour les ONG internationales). L'idée selon laquelle l'aide octroyée aux ONG locales serait plus durable en permettant à ces ONG de mettre en place des projets et donc aussi de se construire une expertise, est sûrement juste. Il aurait été intéressant qu'un travail d'accompagnement en termes de suivi/évaluation de projet ait pu être proposé à ces ONG.¹⁸

18) L'équipe d'évaluation a cependant bien conscience que la mise en place d'un appui au suivi évaluation de projet qualitatif aurait requis une compétence supplémentaire et particulière au sein de l'équipe de l'ambassade déjà surchargée de travail.

6. Conclusion

6.1. Conclusions générales sur l'aide française post-tsunami

Dans la plupart des cas, la qualité des équipes sur le terrain, la pertinence et la finesse des questionnements des personnels des ONG rencontrées sont à souligner, même si la forte rotation du personnel est une réelle contrainte. Ces équipes ont montré à la fois passion pour leur travail, sens des responsabilités et esprit critique. La mission d'évaluation a partout été bien accueillie par des équipes en demande d'évaluation et de conseils. Le dévouement et la disponibilité des équipes des SCAC ont sans nul doute joué un rôle important dans la fluidité des processus, malgré toutes les difficultés rencontrées.

On notera que la taille, au final assez modeste, des moyens mobilisés par le gouvernement français, a permis à la France d'éviter les dérapages liés à un surdimensionnement des budgets au regard des capacités de gestion des opérateurs et des capacités d'absorption limitées des bénéficiaires et des autorités.

La crise du tsunami a fait rentrer cette partie de l'Asie dans l'agenda diplomatique de l'État français. Ceci a créé des liens et suscité des attentes. Dans un contexte marqué par un budget de coopération soumis à des fortes contraintes et par une montée en puissance des enjeux géopolitiques de la zone Asie du Sud/Asie du Sud-Est, il s'agira de voir s'il est opportun de donner, pour les pays concernés, des suites aux contacts et aux opportunités créées par les opérations "post-tsunami".

Si on applique de façon globale les critères du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE à l'aide française post-tsunami, la mission arrive aux conclusions suivantes :

6.1.1. Pertinence

De façon générale, les programmes ont été pertinents. Dans certains cas, les options choisies par les ONG financées par la France sont devenues des références nationales, comme par exemple le travail de nettoyage des fonds marins exploités en pêche à la senne (Solidarités), la construction de l'habitat "participatif" (ATLAS), la gestion de la filière "pêche" (TGH). Des questions se posent néanmoins sur la pertinence de certains choix de thématiques (cancérologie à Jaffna) et modalités d'intervention (approche psychosociale dans des contextes culturels asiatiques) ou des montages institutionnels (les jumelages hospitaliers). On remarquera enfin une réelle faiblesse chez les ONG en ce qui concerne la prise en compte des questions de voirie dans des contextes urbains et périurbains. Le processus de sélection des projets en amont (mécanisme DIPT/CPT), la taille finalement réduite des enveloppes, et peut-être une certaine capacité d'innovation chez les ONG françaises ont permis d'éviter les plus gros dérapages.

6.1.2. Effectivité

L'une des caractéristiques de l'aide post-tsunami du gouvernement français est l'engagement presque total des sommes annoncées. Le taux de réalisation a été bon dans des secteurs comme l'eau, les abris transitoires, et la pêche. Dans le domaine de la reconstruction durable, des problèmes majeurs, liés aux lenteurs dans la prise de décision sur la définition des "zones tampon" et à la complexité des questions foncières ont entraîné des délais considérables. Certains programmes complexes, notamment ceux liés à la gestion des catastrophes, sont souvent encore en cours. Un des facteurs ayant contribué à une bonne effectivité de l'aide financée par la DIPT a été le mécanisme de cofinancement avec la Fondation de France; cette dernière s'est avérée être un bailleur souple et rapide, ce qui permis aux ONG qui en ont bénéficié de démarrer assez vite leurs activités sans avoir à attendre l'arrivée du financement DIPT sur leur compte en banque.

La disponibilité de fonds importants et la pression des médias et de certains bailleurs pour que ces fonds soient dépensés rapidement ont joué négativement sur la qualité de l'assistance aux dépendants de son effectivité : réaliser à tout prix, plutôt que réaliser bien ! Les ONG comme les médias ont été aspirées dans une spirale dans laquelle mobilisation des ressources et besoin d'images ont poussé à faire primer la rapidité d'exécution et la visibilité sur la qualité. Ceci a mené à une course conduisant au final à certaines pertes de sens. Trop d'argent à dépenser trop vite et pour faire du visible. Le bon sens, l'adaptation aux besoins et la qualité des actions en ont souvent souffert.

6.1.3. Efficience

Certains programmes ont été très efficaces par rapport aux moyens mis en œuvre par le gouvernement français. Il s'agit notamment de ceux dans lesquels les ONG fonctionnaient beaucoup sur fonds propres (ATAV). D'autres posent une vraie question sur l'efficacité des moyens mobilisés : ainsi en va-t-il des programmes de coopération hospitalière. De façon globale, la hausse des prix sur la main d'œuvre et sur les matières premières dans certains pays a obligé les opérateurs à réduire certains de leurs objectifs quantitatifs afin de préserver la qualité des opérations entamées dans le cadre des budgets alloués.

6.1.4. Durabilité

Si l'action d'urgence est de nature éphémère, celle qui engage des processus de réhabilitation doit être analysée à l'aune de la durabilité des actions engagées. Dans les secteurs de la pêche, de l'habitat et de l'agriculture, la bonne qualité générale des réalisations laisse augurer d'une forte probabilité de durabilité. Dans la mesure où la pression de l'urgence et des impératifs de déboursement du bailleur et de dépense de l'opérateur a été forte, il y avait un risque que la priorité soit mise sur le démarrage rapide des actions plutôt que sur la qualité des diagnostics et de la conception des programmes. Dans certains cas en effet, ceci a entraîné des réalisations de qualité incertaine, et donc non pérennes.

Une partie des actions qui se mettent en place doit en effet pouvoir être soutenue sur plus d'une année (santé, agriculture), alors que les budgets DIPT étaient dès le début prévus pour être engagés sur l'année 2005 (pouvant de fait être utilisés jusqu'à la mi 2006).

La coordination inter bailleurs (côté français avec la Fondation de France et la Croix Rouge Française, ainsi évidemment qu'avec la DgCiD) et avec l'Union européenne représente sans doute un des éléments de solution pour la mise en place de financements relais.

6.1.5. Cohérence

La couverture pluri-sectorielle des actions financées par la France donne une certaine cohérence à l'ensemble, cohérence renforcée par la bonne atmosphère de collaboration qui semble avoir en général régné entre les ONG françaises et entre celles-ci et les équipes des ambassades concernées. Le fait que les activités et programmes couvrent l'ensemble du cycle de réponse aux désastres (de l'action d'urgence à la mise en place d'interventions dans le domaine de l'alerte et de la prévention) renforce cette impression de cohérence.

On peut s'interroger sur la cohérence des programmes de jumelage hospitalier tels qu'ils se mettent en place, à la fois par rapport à une stratégie affichée de réponse aux conséquences du tsunami, et en fonction de l'évolution très rapide des contextes et des interventions des autres acteurs.

6.2. Conclusions par rapport au cycle de projet

6.2.1 Phase de diagnostic

Dans de nombreux cas, les diagnostics ont été réalisés dans l'urgence et sont de faible qualité des ONG au contraire ont investi du temps et des ressources pour réaliser des diagnostics fins optimisant les chances de réussite des programmes. Pour certaines opérations, comme celles de coopération hospitalière, il semble que le diagnostic ait été plus que succinct. Ces documents de diagnostic initial sont souvent hélas non disponibles sur le terrain. De façon générale néanmoins, les ONG ont été confrontées à la nécessité de remettre ces diagnostics à jour pour garder une pertinence face à une situation en évolution rapide.

6.2.2. Phase de conception

Une gamme très large de démarches a été observée, allant de la reproduction d'un modèle fonctionnant ailleurs, à la mise en place de types d'interventions innovantes. La reproduction d'un modèle connu peut être efficace, comme elle peut être inopérante pour cause d'inadaptation au contexte. L'innovation quant à elle demande d'avoir un solide professionnalisme. La gamme très variée de conception de maisons observée soulève la question de la prise en compte, lors de l'élaboration du programme, des questions d'équité et de durabilité. Plus important, l'absence fréquente de réflexion en amont sur les questions de voirie entraînera nécessairement des complications par la suite.

6.2.3. Phase de mobilisation des ressources

De façon générale, les cinq guichets en synergie (DAH, DIPT, FdF, CRF au niveau français et ECHO côté européen) ont permis un accès assez aisé à des ressources financières d'une ampleur tout à fait intéressante, tout en restant à une échelle gérable. Le niveau des ressources de la DIPT/CPT (vite épuisées) n'a néanmoins pas permis de répondre à certaines demandes. D'autres fonds ont permis et continueront d'assurer des compléments, notamment ceux des collectivités locales, des agences de l'eau, des entreprises, de la Commission européenne, d'autres bailleurs bilatéraux et évidemment du grand public.

La mobilisation des moyens humains a rencontré, ici comme dans d'autres crises de grande ampleur, de fortes difficultés, et la rotation des effectifs qui en a résulté a été importante. Mais sur des points d'expertise spécifique, comme la pêche ou l'habitat, les personnels identifiés par les ONG concernées sont tout à fait compétents. Il a par contre manqué des experts en voirie municipale.

6.2.4. Phase de mise en place des actions

La mise en place des actions est en général de bonne qualité, et ceci dans quasiment tous les secteurs. Les modalités sont très diverses, selon l'opérateur concerné et son histoire. Un certain nombre d'opérations représentent un véritable "cousu main" à forte intensité de main d'œuvre pour l'ONG, qui certes n'atteint qu'un nombre limité de familles (une vingtaine pour ATAV par exemple) mais qui prend bien en charge les spécificités socio-économiques de chacune d'elles. D'autres mettent en place des programmes de beaucoup plus grande ampleur, touchant des populations larges dans des camps ou des zones larges, avec nécessairement une approche plus "service public" et moins "empathique". Les contraintes d'approvisionnement en matières premières, les lenteurs décisionnelles des autorités sur certaines questions (foncier notamment) et la compétition qui a régné avec certaines grosses ONG internationales, ont rendu cette phase de mise en place complexe.

6.2.5. Phase de suivi

Nécessaire au pilotage des actions, le suivi reste souvent un point à améliorer. Une initiative intéressante en termes de “bonne pratique” est à noter: celle d’ACTED avec la création d’une unité de suivi-évaluation. Pour la plupart des acteurs concernés, le suivi fait partie des activités réalisées par chacun dans son secteur. Côté ambassade, la très bonne remontée d’informations à chacune des réunions avec les ONG ou des visites de terrain, a permis à la DIPT/CPT de suivre de façon assez rapprochée ce qui se passait sur le terrain.

6.2.6. Phase de fin de programme

La plupart des ONG françaises ayant bénéficié des financements de la DIPT se posaient la question de la “suite” au moment où se déroulait l’évaluation : finir proprement les programmes, les remettre à un partenaire local, s’impliquer dans d’autres zones ou rebondir sur une phase 2 sur le même terrain ? À part pour la plupart des ONG qui travaillaient en Inde à travers des partenaires, le tsunami a été pour beaucoup d’ONG françaises l’occasion de découvrir cette zone d’Asie. Certaines ont amorcé la définition d’une stratégie pour y rester.

6.2.7. Phase d’évaluation

Il a semblé important d’avoir un processus d’évaluation à la fois pour rendre compte des actions financées et de leurs résultats (fonction “redevabilité”) et pour tirer les leçons de cet ensemble d’opérations (fonction “apprentissage”). Le montage opérationnel et financier soutenu par la DAH et la DIPT/CPT a assez tôt inclus un processus d’évaluation dont le présent rapport constitue l’aboutissement. Ce travail permettra d’effectuer un exercice d’apprentissage et d’enrichir toute une série de réflexions sur le dispositif français de réponse aux crises. Les résultats de ces travaux ont été communiqués à la Coalition d’Evaluation Tsunami, la TEC, ainsi qu’au Comité d’Aide au Développement (sous la forme d’une note de synthèse) pour participer aux débats internationaux sur la réponse au tsunami et à l’amélioration des mécanismes d’aide internationale.

6.3. La question de la visibilité

La visibilité des actions est une question devenue essentielle pour les bailleurs de fonds, qu’ils soient français, européens, japonais, américains. Il y a en fait cinq enjeux souvent confondus :

- Visibilité de l’acteur sur le terrain, qui souhaite pouvoir être identifié par les populations et les autorités locales ;
- Visibilité du bailleur sur le terrain pour faciliter la compréhension par les populations de l’origine des fonds (pour démontrer la solidarité des pays qui soutiennent les actions humanitaires et les programmes de reconstruction) ;
- Visibilité du bailleur sur le terrain, pour faciliter, lors de visites parlementaires ou de cadres des entreprises, la visualisation de ce qui a été fait ;
- Visibilité de l’ONG dans son pays d’origine, pour les donateurs privés et institutionnels, afin de renforcer sa notoriété, et de faciliter le sentiment d’appartenance à une dynamique de solidarité ;
- Visibilité du bailleur dans son pays d’origine, pour justifier les allocations des fonds face aux parlementaires et aux opinions publiques ;

On assiste souvent à une floraison de panneaux d’affichage, finissant par créer un véritable malaise et une interrogation sur le “pourquoi” de tout cela. Des plaques discrètes, mais néanmoins présentes, imaginées et mises en place par certaines ONG, semblent représenter des alternatives intéressantes à des panneaux démesurés. Les ambassades ont aussi produit toute une série de brochures dans les langues nationales, ainsi que du matériel audio-visuel qui permet d’assurer une communication sur les activités financées par la France.

7. Recommandations

7.1. Recommandations par secteur

7.1.1. Pour les acteurs impliqués dans les programmes “habitat”

Il est important de clarifier un état initial et de définir un état à atteindre :

À partir de là, il faut préciser le cadre temporel et des modalités de “transition” entre aide d’urgence et actions devant être pérennes (gestions des questions foncières, phases d’investigation technique incompressibles).

Il y a besoin de compétences spécifiques pour accompagner la transition de l’urgence au développement:

L’abri provisoire de transition demande un type de savoir-faire, de la rapidité d’intervention, de la qualité de mise en œuvre, de la coordination intelligente avec les autres intervenants et programmes en cours. Ces besoins en compétence diffèrent avec ceux, plus logistiques, de la phase de distribution de tentes et de bâches plastiques, ainsi qu’avec ceux, plus techniques et impliquant des méthodes de l’ingénierie sociale, de la phase de développement.

Il est important qu’acteurs de l’aide et populations assistées se rapprochent :

Si certaines ONG choisissent des stratégies extrêmes (même moyen de transport que la population locale en général avec le triporteur, donné à une communauté en fin de mission), il est important de bien comprendre et d’adapter les réponses aux besoins spécifiques des familles :

- Investigation de la cellule familiale en tenant compte de la notion de famille élargie
- Réponses diversifiées et graduées suivant les besoins observés, particulièrement sur l’outil de travail, notamment quand l’abri temporaire peut permettre la relance des activités économiques en parallèle à la reconstruction de la maison ;
- Attention portée aux différentes ethnies ou communautés religieuses, par des actions partagées en leur direction : à Sri Lanka : programme dans une zone à forte population tamoule mais champ d’action diversifié vers la communauté cinghalaise.
- Respect de pratiques culturelles : la cuisine à l’intérieur des maisons est en général réaffectée et une nouvelle cuisine externe est reconstruite. Suivant les cas, éviter les toilettes à l’intérieur des maisons. Voir comment prendre en compte les besoins spécifiques liés au handicap dans la conception des maisons.

Il est nécessaire d’adapter les mécanismes financiers pour permettre une flexibilité et une adaptation fine à des contextes changeants :

Le blocage du processus d’aide en termes d’abris temporaires par les autorités locales a rendu nécessaire la réactivation des fonds d’urgence et la recherche de fonds de transition après la première phase de réponse d’urgence ;

Des solutions techniques originales peuvent être développées et validées :

La solution technique mixte entre abris d’urgence et habitat définitif imaginée et mise en œuvre par certaines ONG mériterait d’être développée et testée dans d’autres contextes pour validation. Les techniques et les mises en œuvre sont à vérifier sur le plan des expertises structurelles (principalement sur tout renforcement d’intersection de matériaux bois-béton armé), sur le plan des adaptations possibles sans affaiblissement de la structure : extensions d’espace à vivre, sur la qualité des composants de fermetures des murs ou de la couverture (pour assurer un confort thermique et sonore que ne donne pas la tôle), l’intégration de systèmes de captage des eaux pluviales dès la phase de conception de l’habitat.

Les passages de relais sont encore insuffisants entre expatriés et acteurs nationaux :

Ceci est important sur le plan technique en fin de programme afin d’assurer une bonne coordination avec les autorités locales sur les questions d’urbanisme. Il est logique que des interventions ultérieures techniques demandent un relais d’information et de pièces techniques de repérage.

7.1.2. Pour les acteurs impliqués dans des programmes “eau et assainissement”

Les activités liées à l'eau mises en place par les ONG françaises en zone rurale ont en général été réalisées avec professionnalisme et sont de bonne qualité. Mais un certain nombre de recommandations peuvent être formulées :

Mieux gérer la relation approvisionnement en eau, assainissement et habitat :

Les enjeux concernent surtout la mise en place de systèmes de gestion de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des effluents dans les situations urbaines et périurbaines. Dans la plupart des sites visités, il semble que cette question n'ait été abordée que dans un deuxième temps, alors qu'elle aurait sans doute dû être prise en compte beaucoup plus tôt dans le processus de choix autour du foncier et des implantations de maison. Il a manqué une vision d'urbaniste.

Le problème récurrent de la mise en place de programmes d'habitations sans réflexion sur les infrastructures :

Les programmes d'habitats ne comportant pas d'infrastructures, les installations dans un second temps de voiries et de réseaux sont plus compliquées et plus coûteuses. Actuellement le BRR demande aux programmes d'habitats d'être validés sur un dossier d'étude intégrant les infrastructures avant l'implantation et la construction des maisons.

En phase d'urgence et de début de reconstruction, des études d'ingénierie devraient être financées parallèlement aux programmes de construction proprement dits et afin de les guider. Pour anticiper et guider les options techniques d'implantation de maisons des programmes de post-urgence d'ONG, il serait nécessaire d'envoyer sur place des équipes d'ingénieurs ou d'architectes dès les phases d'évaluation. Un travail d'analyse de terrain et de recommandations techniques éviterait bien des surprises ultérieures dans la phase de développement qui suivra la fin des projets et le départ des intervenants.

Créer un mécanisme permanent pour la gestion des questions d'eau et d'assainissement en situation de catastrophe :

La dynamique qui s'est mise en place entre la DAH, la DIPT, le MEDD, les agences de l'eau, les ONG et quelques entreprises a été une expérience intéressante mais qui n'a pas encore défini si elle devait se poursuivre. Il serait intéressant d'explorer cette piste qui, de plus, est cohérente avec les débats dans le cadre des grandes conférences sur l'environnement et la gestion de l'eau.

Il importe de définir les articulations court terme/long terme :

Dans de nombreux cas, il faudra assurer la mise en place d'un système durable de gestion des déchets pompés dans les fosses septiques. Une recherche de solutions pourrait être menée avec les autorités locales, en partenariat avec les agences de l'eau françaises et des collectivités locales, pour la mise en place de réseaux collectifs et de systèmes de voirie. Le suivi des expérimentations des latrines sèches devra être poursuivi et les résultats devront être largement diffusés à travers le réseau des ONG financées par la France.

7.1.3. Pour les acteurs impliqués dans les programmes santé

Dans le secteur du soutien aux services de santé, il s'agira d'assurer une connaissance des systèmes nationaux autour du médicament (qualité, listes standards, etc.) et des aspects d'économie de la santé (modalités de recouvrement des coûts et de prise en charge des coûts de prestation, etc.).

Dans le secteur psychosocial :

Il sera très important de bien séparer ce qui est du récréatif/occupationnel (dessins, sports, etc.) de ce qui est réellement un soutien thérapeutique à la gestion du syndrome de stress post-traumatisme. Il s'agira ensuite d'assurer un minimum de connaissance des contextes culturels, religieux et sociaux et des mécanismes qui y gèrent douleurs, deuils, angoisses, tristesse et démence. Un travail bibliographique de fond est sans doute nécessaire.

Pour le programme de jumelage hospitalier :

Il s'agira très vite de voir si les thèmes et l'approche choisis font encore face à certains contextes complexes (faire de la cancérologie dans une zone militaire), aux dispositifs mis en place par d'autres acteurs (coopérations allemande et australienne à l'hôpital de Banda Aceh). Il s'agira aussi de réfléchir à la pertinence de ce genre d'interventions dans les temps impartis et la brièveté des missions de formation.

7.1.4. Pour les acteurs travaillant sur la sécurité économique

De façon générale, les impacts du volet "relance des activités économiques" restent encore assez limités à ce stade. Il est important de signaler qu'il est difficile de porter un jugement définitif puisque l'économie des zones côtières où l'aide internationale s'est déployée est encore très artificialisée.

Prime aux diagnostics fins :

Il est apparu que les programmes basés sur des diagnostics fins et remis régulièrement à jour étaient à la fois les plus originaux, avaient la plus grande chance d'avoir un impact positif et avait une meilleure capacité d'évitement des effets négatifs. On notera par exemple les programmes de nettoyage des fonds marins pour la pêche à la senne, résultat d'un travail patient d'un expatrié passionné de pêche chez Solidarités, les programmes de déblaiement des axes d'accès mis en place en "cash for work" par ACTED.

Trouver les bons partenaires :

Travailler sur les dynamiques économiques peut être risqué, car les marchés et équilibres sociaux et écologiques peuvent facilement être mis à mal. Dans ces sociétés nouvelles pour les ONG françaises, trouver un "pont culturel" pour comprendre et trouver les bons interlocuteurs a été essentiel. Certaines ONG, comme TGH, ont immédiatement identifié des personnes qui, installées depuis longtemps dans ces zones, ont pu servir de "clés" pour pénétrer les communautés complexes des pêcheurs et aider à imaginer des modalités d'interventions reconnues par tous. En Inde, le dynamisme du réseau associatif, souvent très imprégné de la mouvance gandhienne, rend le travail en partenariat plus aisé.

Améliorer les propositions et l'élaboration des projets :

Les propositions initiales de la plupart des acteurs en ce qui concerne le volet "relance des activités économiques" étaient vagues et ne reposaient pas sur des diagnostics suffisants des besoins, des capacités et des enjeux. Les cadres logiques des propositions étaient souvent peu clairs et très insuffisants, les objectifs, activités et indicateurs se confondant. Ceci a clairement posé d'importants problèmes aux équipes (pourtant motivées et compétentes dans certains domaines d'expertise) chargées de la mise en place de ces projets souvent complexes, certains même assez ambitieux.

Respecter quelques données techniques :

De nombreux acteurs se sont rués sur la construction de bateaux, sans prendre en compte la complexité de la tâche. Les types de bateaux, les tailles des filets, les dimensions des mailles, les formes des hameçons, sont chaque fois spécifiques d'un type de pêche dans un lieu donné, qui se caractérise par la force des vents, le profil de la côte, la dynamique d'écoulement des vagues. La plupart des ONG françaises ont vite suivi les recommandations de la FAO, des autorités locales, avec une prise en compte des dangers que feraient courir aux pêcheurs des bateaux de mauvaise qualité, et aux écosystèmes du matériel de pêche pouvant entraîner une surexploitation des ressources. En Inde, les ONG indiennes partenaires avaient déjà des programmes agricoles importants avant le tsunami et une bonne maîtrise des techniques et de leur environnement.

Mieux gérer les pièges et les risques :

Dans ces secteurs, les enjeux de la coordination et de la recherche de complémentarité sont essentiels. Des systèmes mal analysés (compétitions entre constructeurs de bateaux), des ONG à la "chasse aux projets" ou "aux bénéficiaires", peuvent d'un seul coup réduire à néant les efforts mis en place. Ainsi, à Sri Lanka, des ONG françaises se sont trouvées dans des difficultés importantes quand une grosse ONG baptiste nord-américaine a proposé une indemnité plus importante pour des activités de "cash for work" dans la même zone.

Travailler sur des filières :

Aucun acte technique sur un secteur économique n'est indépendant de son amont et de son aval. La plupart des ONG financées par la DIPT/CPT qui voulaient travailler dans le secteur de la pêche, ont très vite pris conscience que l'enjeu des zones dévastées par le tsunami n'était pas tant la construction des bateaux que la reconstitution technique, sociale et économique des filières halieutiques. À Sri Lanka, il sera intéressant de suivre l'évolution des filières maraîchage et notamment "production et commercialisation des oignons", une spéculation sur laquelle la plupart des intervenants dans le secteur agricole dans la région de Trincomalee se sont concentrés.

7.1.5. Pour les acteurs impliqués dans les questions d'alerte et de prévention

On peut néanmoins souligner l'importance de bien assurer la mise en place d'un processus d'analyse des dangers, risques, et vulnérabilités, et de réalisation d'une cartographie. Il faudra aussi réfléchir à la compatibilité des mécanismes proposés avec le budget national des pays concernés. Il faudra enfin assurer une bonne coordination entre les apports de la France, ce qui est fait par d'autres acteurs, et les efforts internationaux qui prennent place sur l'ensemble de l'océan indien, ainsi qu'une bonne synergie entre les différents programmes soutenus par la France : le risque de non coordination est déjà apparu à Sri Lanka (programmes PNUD et PNUE) et en Indonésie (le maire d'Aceh a été invité en 2005 en France pour une session de formation sur la gestion des crises, sans que le responsable du projet DIPT/CRF ni l'ambassade ne soient au courant ?).

Pour le projet BAKORNAS (MAE/CRF) d'appui à la mise en place d'une approche intégrée de réponse aux catastrophes, confronté jusqu'à la fin 2006 à des difficultés importantes liées à des problèmes de mandat, de compétence et de RH, il s'agira d'assurer une bonne mise en œuvre, grâce à des échanges réguliers entre les parties prenantes. La mission recommande :

- Une réévaluation des besoins en salles opérationnelles provinciales, afin d'assurer que les capacités de mise en place côté français soient cohérentes avec la capacité d'absorption côté indonésien;
- Assurer que les formations du personnel qui doit gérer et faire fonctionner ces salles opérationnelles soient mises en place au plus vite par la CRF ;
- Initier une réflexion sur les enjeux liés à la possible création de PC mobiles pouvant être projetés sur zone et conjointement mis en place et gérés par les SATKORLAK et les branches de la Croix-Rouge indonésienne (PMI) des zones touchées par des catastrophes.
- Le volet "éducation aux risques", qui correspond au mandat et à l'expérience des Sociétés de la Croix-Rouge, reste inchangé.

7.2. Recommandations pour la mise en place d'un mécanisme permanent de gestion des crises

7.2.1. Recommandations pour l'État français

Tirer les leçons de l'expérience "DIPT/CPT" :

Il s'agira d'analyser l'efficacité et l'efficacité du processus interministériel mis en place pour gérer la crise (gestion centralisée des fonds publics, de la sélection des projets, de la communication avec l'ensemble des parties prenantes), et de voir comment ces leçons pourraient participer à l'amélioration du système français de gestion des crises et de réponse aux catastrophes majeures.

Prévoir une capacité de renforcement des équipes des ambassades en cas de catastrophe majeure :

Dans les situations de catastrophe afin d'éviter les charges de travail excessives et d'assurer que les autres programmes existants ne souffrent pas trop, il est important de renforcer en personnels les SCAC par un ou plusieurs attachés humanitaires (cadres expérimentés éventuellement secondés par des Volontaires Internationaux), notamment lorsqu'ils sont de taille modeste avant le désastre. Il s'agit d'assurer une capacité de suivi des projets sur le terrain en donnant aux SCAC les moyens adéquats.

Tirer les conséquences de la mise en place d'un financement "one shot" sur une année :
Il s'agira de s'assurer si les opérations réalisées sont viables en fonction du "pas de réalisation" assez bref imposé. Il faudra aussi vérifier si le financement DIPT/CPT a pu jouer le rôle d'amorce par rapport à d'autres instruments budgétaires, comme ceux de la Commission européenne.

7.2.2. Pour les acteurs de la société civile

Assurer le plus tôt possible un diagnostic de qualité :

Il s'agit de voir comment améliorer la qualité des diagnostics initiaux, mais aussi comment assurer la mise à jour de ces diagnostics en temps réel, de façon à accompagner avec pertinence des situations à évolution rapide.

Assurer que les missions exploratoires produisent systématiquement un rapport de mission :

Le passage direct de la mission au document de projet ne permet pas de balayer et d'enregistrer les hypothèses qui ont présidé aux choix. Il est donc essentiel que les ONG et les autres acteurs prennent le temps de rédiger et de garder ce document de diagnostic, afin d'assurer aux équipes qui vont se succéder, ainsi qu'aux évaluateurs, un accès à la compréhension des pourquoi et comment des opérations engagées.

Renforcer/améliorer les stratégies de partenariats avec les acteurs de la société civile locale :

Les réponses ayant impliqué des partenariats entre acteurs français et nationaux ont souvent démontré la valeur ajoutée que ces partenariats peuvent apporter. Il s'agit de voir comment, tant en termes de méthodes que de modalités de financement, de telles opérations peuvent être soutenues.

Remplacer la recherche de visibilité par une véritable politique de communication :

Il y a un enjeu de clarification autour de la question de la visibilité. Il faut assurer qu'on est bien à la recherche d'une approche stratégique et signifiante pour les populations, les projets et les acteurs.

Assurer un rendu des projets dans les temps impartis et une disponibilité des rapports sur le terrain :

Il a été régulièrement difficile d'obtenir les rapports finaux des projets, soit ils n'étaient pas prêts, soit ils avaient été envoyés aux sièges mais sans retour au terrain, soit ils avaient été envoyés au MAE depuis Paris mais n'étaient pas disponibles au niveau des SCAC. Cette situation ne facilite ni le travail de suivi des ambassades, ni la capitalisation au niveau des équipes, ni enfin la disponibilité des informations pour les équipes d'évaluation.

Capitaliser sur les leçons apprises de cette catastrophe.

Le secteur de l'aide humanitaire sortira sans doute changé de la gestion de la crise du tsunami. Il faudra capitaliser sur les leçons apprises, en faisant bien attention de séparer ce qui aura été spécifique à cette situation, de ce qui est générique pour le secteur, et donc reproductible dans d'autres situations.

Annexes

Annexe n°1 : calendrier du processus d'évaluation

Travail préparatoire en France

- 26/09/2005 : Réunion de cadrage de l'évaluation tsunami au MAE/DgCiD
- 28/09/2005 : Réunion à la DIPT
Réunion à la DAH
- 05/11/2005 : Réunion au ministère de l'Intérieur ; MRI/Protection Civile
- 06/11/2005 : Réunion à la FDF
- 07/11/2005 : Réunion au ministère de l'Environnement
Réunion à NUOI
Réunion au ministère de la Défense
- 10/11/2005 : Travail sur dossier
Préparation du rapport de démarrage
- 17/10/2005 : Travail sur dossier
Préparation du rapport de démarrage
- 18/10/2005 : Réunion avec l'équipe d'ECHO en charge de l'aide tsunami
- 19/10/2005 : Réunion de la TEC à Copenhague
- 20/11/2005 : Réunion de la TEC à Copenhague
Retour sur Paris
- 21/10/2005 : Réunion avec les ONG parties prenantes
- 24/10/2005 : Réunion avec les agences des Nations Unies à Bruxelles
- 25/10/2005 : Comité de pilotage
Réunion ministère de la Santé
- 26/10/2005 : Réunion à la DgCiD
Réunion au MAE (Direction Europe)
Réunion au MAE (Direction Asie)
- 27/10/2005 : Réunion à la DgCiD
Départ pour Colombo

Missions Terrain

- 28/10/2005 : Arrivée à Colombo
Rencontre avec la personne en charge des liaisons ONG/FdF
- 29/10/2005 : Réunion avec l'Ambassade et les ONG
- 30/10/2005 : Travaux d'équipe
Rencontre avec la FAO
- 31/10/2005 : Réunion au SCAC
Réunion à ECHO
Réunion au BCAH
- 01/11/2005 : Réunion au CICR
Réunion à l'OMS
Départ pour Trincomalee

- 02/11/2005 : Réunion avec les ONG basées à Trincomalee
 Visite avec Agrisud et avec ATAV
 Visite d'une école soutenue par le SNES, rencontre avec la Directrice
 Visite des programmes des Architectes de l'Urgence à Mutur
- 03/11/2005 : Trajet vers Batticaloa
 Visite des programmes d'ACTED
 Réunion avec Enfant et Développement
- 04/11/2005 : Trajet vers Kalumai
 Visite des programmes de Solidarités
 Visite des programmes du CAM
 Trajet sur Pottuvil
- 05/11/2005 : Visite des programmes d'AMI
 Rencontre avec Sports Sans Frontières
- 06/11/2005 : Départ pour Hambantota
 Visite de l'hôpital
 Départ pour Matara
- 07/11/2005 : Réunion avec l'équipe d'EMDH à Matara
 Visite à Galle
 Départ vers Colombo
- 08/11/2005 : Réunion au ministère de la Santé
 Réunion au PAM
 Réunion au PNUD
 Réunion avec la TAFREN
- 09/11/2005 : Réunion avec SE l'Ambassadeur de France
 Réunion avec les ONG
 Réunion de conclusion avec le COCAC
 Réunion avec l'AFD
 Réunion avec la Croix-Rouge Française
- 10/11/2005 : Départ pour l'Indonésie
- 11/11/2005 : Arrivée à Jakarta (dans la soirée)
- 12/11/2005 : Lecture des documents
- 13/11/2005 : Lecture des documents et préparation du programme de la mission
 Finalisation du Draft 1 du rapport de mission Sri Lanka
 Envoi à la DgCiD et DIPT et au poste
- 14/11/2005 : Réunions au SCAC de l'Ambassade de France
 Réunion avec le responsable de projet Bakornas et la CRF
 Réunion au BAKORNAS et au BAPENAS
 Réunion avec le responsable de l'AFD à Jakarta
- 15/11/2005 : Départ pour Banda Aceh
 Réunion avec l'équipe de suivi des programmes tsunami de l'Ambassade de France
 Réunion avec le responsable du bureau d'ECHO à Banda Aceh
 Visite des programmes d'ERM et des programmes de pêche
- 16/11/2005 : Visite des programmes de Triangle Génération Humanitaire
 Réunions avec le BRR puis avec OCHA/ORC
- 17/11/2005 : Départ pour Meulaboh
 Visite des programmes de PREMIERE URGENCE
 Visite des programmes de SOLIDARITES

- 18/11/2005 : Visite d'ACTED
Retour sur Aceh
Réunion avec le CAM puis avec Planète Urgence
- 19/11/2005 : Visite à Sigli
Rencontre avec la délégation de la CRF
Visite des programmes d'ATLAS
Visite des programmes d'Architectes de l'Urgence
- 20/11/2005 : Réunion de synthèse avec l'AT détaché auprès du BRR
Rédaction de la note de synthèse
Retour à Jakarta
- 21/11/2005 : Débriefing au SCAC à l'Ambassade de France
Réunion sur le projet Cartographie
Réunion de conclusion avec SE l'Ambassadeur et avec la Croix-Rouge Française
Départ pour Paris
- 22/11/2005 : Arrivée France
Préparation des notes de synthèse Sri Lanka et Indonésie pour le Comité de Pilotage
- 23/11/2005 : Préparation du rapport Indonésie
- 24/11/2005 : Comité de Pilotage
- 25/11/2005 : Préparation du rapport Indonésie et rapport de synthèse
- 26/11/2005 : Préparation du rapport Indonésie et rapport de synthèse
- 27/11/2005 : Finalisation du rapport Sri Lanka
- 28/11/2005 : Préparation du rapport Indonésie et rapport de synthèse
- 29/11/2005 : Préparation du rapport Indonésie et rapport de synthèse
- 30/11/2005 : Réunion DgCiD
- 01/12/2005 : Envoi du rapport de phase 1, de la version finalisée du rapport Sri Lanka et du draft 1 de la mission Indonésie
- 08/02/2006 Arrivée à Pondichéry (Dîner avec CRF?)
- 09/02/2006 Emmaüs Cuddalore (Florance Home Foundation)
- 10/02/2006 Solidarité (BLESS)
Nuit à Chidambaram
- 11/02/2006 Orcades (INDP)
Emmaüs Nagapattinam (Kudumbam)
Nuit à Nagapattinam ou Chidambaram
Réunion de conclusion avec le Consul Général de Pondichéry
- 12/02/2006 ADER
Retour sur Chennai
- 23/02/2006 : Réunion de restitution auprès des ONG

Dernière mission terrain

- 12/11/06: Départ de France pour l'Inde
- 13/11/06: Visite terrain
- 14/11/06: Réunion avec les ONG françaises et Indiennes
Réunion au Consulat général de France à Pondichéry
- 15/11/06: Réunion avec les ONG

- 16/11/06: Visite terrain
Départ pour Jakarta
- 17/11/06: Réunion à l'Ambassade de France, Réunion au SCAC, balayage de tous les projets financés autour du Projet "Cacao" et du Projet "Cartographie" avec Marc Enrice
Réunion à la Mission économique autour du projet "Infrastructures" SOGRHEA
Réunion au ministère de l'action sociale et Réunion à la salle de crise de la province de Jakarta
Réunion avec l'AT français du projet BAKORNAS
Réunion avec la direction du BAKORNAS et Réunion avec le chef de mission de la CRF
- 18/11/06: Travail sur document
- 19/11/06: Départ sur Banda Aceh
- 20/11/06: Visite des travaux de reconstruction du port d'Aceh
Réunion avec l'AT français auprès du BRR
- 21/11/06: INDONESIE- Aceh
Prise de contact SOGREHA avec M. Claude Allouche
Prise contact avec Triangle : Damien
- 22/11/06: INDONESIE- Aceh BRR ;
Réunion avec M. Bang-Bang Député Directeur à la Direction "Housing and Water Sanitation & Infrastructures"
Réunion avec M Bastian Député Directeur au département "Infrastructures"
BCEOM prise de contact avec le Team leader
SOGREHA, visite de terrain avec Cl.Allouche
- 23/11/06: INDONESIE- Meulaboh
Réunion Solidarités et visites Ecoles
- 24/11/06: INDONESIE- Meulaboh
Réunion Première Urgence et visites Projets "Shelters" et "Maisons semi-permanentes"
- 25/11/06: INDONESIE Retour de Meulaboh sur Aceh
- 26/11/06: Travail sur dossier
- 27/11/06: INDONESIE Aceh-Sigli
Présentation des résultats de la mission 1 d'évaluation au BRR
Réunion avec le représentant Sakornas-Bakornas
Départ pour Sigli
Prise de contact avec Atlas Logistique à Aceh
- 28/11/06: **Équipe 1 : INDONESIE-Sigli-Jakarta**
Départ sur Jakarta au soir
Équipe 2 : INDONESIE-Sigli
Réunion CRF –Isabelle.... Responsable et visites projets Habitats et Ecoles (Xavier Segolène)
Réunion et visite Projets Habitats d'Atlas Logistique (Cédric)
Visite projet Mangrove Atlas Logistique- (Cédric)
Visite ONG indonésienne CHSE Centre for Humanitarian and Social Empowerment (machines à coudre..)
- 29/11/06: **Équipe 1 : Débriefing avec le SCAC**
Départ sur Sri Lanka
Équipe 2 : INDONESIE- Sigli-Bireun-Loksomawe
Visite Projet "Habitat" d'Atlas Logistic à "Pusong"
Réunion et visite ONG indonésienne Bumi-Kita : Programme (Mise en peinture frontons habitats et distribution plantes d'agrément : euphorbes)

- 30/11/06: **Équipe 1 : SRI LANKA**
Réunion de briefing au SCAC
Réunion avec les responsables du SCAC de l'ambassade de France
Réunion avec les ONG (ACF, Solidarités, HI, Sri Lanka Solidarity,
Restitution aux ONG en présence de SE l'ambassadeur de France
Équipe 2 : INDONESIE- Loksomawe –
Retour sur Aceh
Visite ONG Indonésienne Bina Mandit : programme de filtre d'eau
- 01/12/06 : **Équipe 1: SRI LANKA**
Visite terrain dans le sud (Matara, Hambantota)
Équipe 2 : INDONESIE- Loksomawe – Retour sur Aceh
Visite ONG Indonésienne Bina Mandit : programme de filtre d'eau
- 02/12/06 : **Équipe 1 : Réunion avec PNUD et PNUE**
Visite de terrain au sud du Pays (Matara)
Équipe 2 : INDONESIE-Aceh
Réunion BRR avec le responsable du directorate of "Stakeholders Coordination"
de la Direction de " Housing and Settlements Department"
Réunion avec intervenants d'Architecture sans Frontières (jean philippe et Barbara)
Reunion SOGREA et BCEOM
Contact avec UN-Habitat
- 03/12/06 : **Équipe 1 : SRI LANKA**
Visite de terrain (zone de Galle)
Équipe 2 : INDONESIE-Aceh
Visites de terrain : Projets Infrastructures et Habitats avec SOGREHA et BCEOM
Préparation pour présentation au SCAC de Jakarta
- 04/12/06 : **Équipe 1 : SRI LANKA -PARIS**
Départ pour Paris
Équipe 2 : INDONESIE-Aceh
Réunion avec le CAM
Réunion avec Triangle sur projet "Psychosocial" à Loong
Visite terrain Projet TRIANGLE "Lampook" retour de pêche et réunion avec
responsable indonésien de la coopérative
- 05/12/06 : **Équipe 1 : PARIS - Rédaction**
Équipe 2 : INDONESIE-Aceh –Jakarta
Présentation à la Banque Mondiale, Compas Dynamique, outil d'évaluation
Retour sur Jakarta
- 06/12/06 : **Équipe 1 : Départ pour Rome (réunion Tsunami Evaluation Coalition)**
Équipe 2 : INDONESIE-Jakarta
Présentation premières conclusions de la mission au SCAC
- 07/12/06 : **Équipe 1 : Réunion Tsunami Evaluation Coalition**
Retour Paris
Équipe 2 : INDONESIE-PARIS
Retour Paris
- 08/12/06 : Remise rapport financier au service financier de la DgCiD
- 25/12/06 : Remise du rapport de mission 2 au MAE
Appui à la préparation des documents de synthèse pour le deuxième anniversaire
du tsunami
- 12/01/07 : Réunion du Comité de Pilotage
- 06/02/07 : Réunion au ministère de l'écologie et du développement durable avec les agences de l'eau
- 26/02/07 : Soumission du rapport final au Bureau de l'évaluation de la DgCiD

Annexe n°2 : récapitulatif des financements

1. Indonésie

1.1 Crédits Interministériels	
Indonésie	Agriculture
Indonésie	Agriculture
Indonésie	Analyses sismiques
Indonésie	Appel à projets pour ONG locales
Indonésie	Assainissement
Indonésie	Assistance technique auprès du BRR
Indonésie	Cartographie
Indonésie	Documents de synthèse et ajustements des taux de change
Indonésie	Eau
Indonésie	Missions d'expertise technique "Eau"
Indonésie	Éducation
Indonésie	Éducation
Indonésie	Éducation
Indonésie	Formation
Indonésie	Formation
Indonésie	Formation en micro crédits
Indonésie	Formation professionnelle
Indonésie	Formation de cadres locaux en planification
Indonésie	Formation au développement durable côtier
Indonésie	RADIO FM
Indonésie	Jumelage Hospitalier
Indonésie	Multisecteurs
Indonésie	Pêche
Indonésie	Pêche
Indonésie	Prévention
Indonésie	Prévention Alerte
Indonésie	Prévention Alerte
Indonésie	Prévention et alerte
Indonésie	Reconstruction
Indonésie	Reconstruction

1.2 Agences de l'eau / Société d'Autoroutes	
Indonésie	Eau assainissement
Indonésie	Assistance technique auprès du BRR

ExpertiseCirad	25 000
Solidarités	310 000
Commissariat d'Energie Atomique (CEA)	420 000
Ambassade de France, Jakarta	268 000
Comité d'Aide Médicale (CAM)	150 000
BRR (Organisme indonésien chargé de la reconstruction)	1 600 000
Enrique Indonesia	120 000
Ambassade de France, Jakarta	79 000
Bina Mandiri Foundation	15 000
Ministère de la Santé et ministère de l'équipement	7 366
Triangle Génération Humanitaire	87 000
Solidarités	453 000
Des Ecoles pour Sumatra (Lycée International Français	17 000
Université de Bandung	21 000
Kelyana	54 368
LPEM	24 000
Union des Industries et Métiers de Métallurgie (UIMM) CODIFOR	100 000
Bappenas (ministère du Plan indonésien)	193 000
Université Diponegoro	41 000
Internews	136 000
CHU de Lille / Hôpital Zainal Abidin à Banda Aceh	76 000
ACTED	350 000
ACTED	430 000
Triangle Génération Humanitaire	264 500
Institut de Physique du Globe de Paris et LIP	1400 000
BAKORNAS (Partenariat Croix-Rouge Française et Indonésienne)	2 400 000
Météo France	595 400
Tsunarisque/ CNRS	360 000
Atlas Logistique	443 000
eauPremière Urgence	242 000
Sous-Total Indonésie (Crédits Interministériels)	9 681 634
Agence Seine-Normandie	140 000
Auroutes Paris- Rhin – Rhône	150 000
Sous-Total Indonésie (Agences de l'eau/Autoroutes)	290 000

1.3 Fonds de concours DAH

Indonésie	Multisecteurs
Indonésie	Cash for work
Indonésie	Multisecteurs
Indonésie	Reconstruction
Indonésie	Reconstruction
Indonésie	Soutien psychosocial

2. Sri Lanka

2.1 Crédits Interministériels

Sri Lanka	Agriculture
Sri Lanka	Appel à projets pour les ONG locales
Sri Lanka	Cartographie
Sri Lanka	Cash for work
Sri Lanka	Cash for work
Sri Lanka	Documents de synthèse
Sri Lanka	Education
Sri Lanka	Éducation
Sri Lanka	Éducation
Sri Lanka	Formation
Sri Lanka	Gestion crises
Sri Lanka	Jumelages Hospitaliers
Sri Lanka	Jumelages Hospitaliers
Sri Lanka	Jumelages Hospitaliers
Sri Lanka	Multisecteurs
Sri Lanka	Pêche
Sri Lanka	Pêche
Sri Lanka	Pêche
Sri Lanka	Psychosocial
Sri Lanka	Santé
Sri Lanka	Reconstruction / Habitat
Sri Lanka	Reconstruction / Habitat
Sri Lanka	Reconstruction / Habitat

2.2 Agences de l'eau / ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Sri Lanka	Eau et assainissement
Sri Lanka	Eau et assainissement
Sri Lanka	Formation à la prévention des risques industriels et naturels

Solidarités	150 000
ACTED (NIAS)	150 000
Pompiers sans Frontières (PSF)	102 236
Architectes de l'urgence	50 000
Atlas Logistique	80 000
Enfants Réfugiés du Monde	300 000
Sous-Total Indonésie (Fonds de concours DAH))	832 236
TOTAL INDONESIE	10 803 870

Agrisud	375 000
Ambassade de France, Colombo	225 000
BRGM	280 000
Solidarités	400 000
ACTED	400 000
Ambassade de France, Colombo	15 000
AIDER	45 000
SNES	17 700
Ministère Formation professionnelle sri lankais	236 532
Collectif Asie Solidarité Grand Lyon	25 800
PNUD	1 000 000
CHU de Nice et hôpital de Hambantota	20 000
CHU de Montpellier et hôpital de Tellipalai	100 000
CHS d'Arcachon et hôpital de Tissamaharama	47 710
ACTED	250 500
Care France	370 000
Réunir	115 000
Solidarités	400 000
Enfants du Monde - Droits de l'Homme (EMDH)	178 000
Institut National de Veille Sanitaire (INVS) et Institut Pasteur	420 000
ONG Locale	78 468
Reconstruire & Vivre	100 000
Human Development Organisation (ONG locale)	94 180
Sous Total Sri Lanka (Crédits Interministériels)	5 193 890

Ag. Seine-Normandie, Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhône-Méditerranée-Corse	1 226 000
Agence Seine-Normandie / Projet SOLIDARITES	472 000
Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable / PNUE	75 000
Sous Total Sri Lanka (Agences de l'eau / MEDD)	1 301 000

2.3 Fonds de concours DAH

Sri Lanka	Multisecteurs
Sri Lanka	Reconstruction
Sri Lanka	Reconstruction de maisons
Sri Lanka	Participation des personnes handicapées à la reconstruction
Sri Lanka	Soutien psychosocial

3. Inde

3.1 Crédits Interministériels

Inde	Pêche
Inde	Pêche
Inde	Reconstruction
Inde	Réhabilitation

3.2 Agences de l'eau

Inde	Eau assainissement
------	--------------------

4. Thaïlande

4.1 Crédits Interministériels

Thaïlande	Identification des victimes
Thaïlande	Prévention Alerte
Thaïlande	Expertise reconstruction
Thaïlande	Prévention Alerte
Thaïlande	Enfance
Thaïlande	Aquaculture
Thaïlande	Pêche
Thaïlande	Pêche
Thaïlande	Eau

4.2 Fonds de concours DAH

Thaïlande	Santé/ hôpital pour enfants au sein de l'hôpital de Phuket
-----------	--

4.3 Fonds français pour l'environnement mondial

Thaïlande	Restauration des parcs nationaux marins
-----------	---

5. Maldives

Crédits Interministériels

Maldives	Reconstruction
----------	----------------

Association Tsunami Aides aux Victimes (ATAV)	22 000
Adam's Peak	70 000
Collège professionnel Le Havre et AIDER	15 000
Handicap International	100 000
Aide Médicale Internationale (AMI)	85 000
Sous Total Sri Lanka (Fonds de concours DAH)	292 000
Total Sri Lanka	6 786 890
Solidarité (Gaillac)	500 000
ADER	220 000
ORCADES - CR Poitou-Charentes	49 000
Emmaüs International	400 000
Sous-Total Inde (Crédits Interministériels)	1 169 000
Agence Adour Garonne/ Rhin Meuse	115 600
Sous Total Inde (Agences de l'eau)	115 600
Total Inde	1 284 600
Gouvernement thaïlandais	200 000
RAID	10 000
Expertise technique/ projet conjoint avec la Croix-Rouge	20 000
Commissariat d'Energie Atomique (CEA)	24 000
Fondation Chokwatana	40 000
Save Andaman	46 000
Marins sans Frontières	60 000
Save Andaman	70 000
Chaipattana foundation	100 000
Sous Total Thaïlande (Crédits Interministériels)	570 000
Municipalité de Nice	100 000
Sous Total Thaïlande (Fonds de concours DAH)	100 000
Fonds français pour l'environnement mondial (Opérateur : AFD)	1 000 000
Sous Total Thaïlande (Fonds français pour l'environnement)	1 000 000
Total Thaïlande	1 670 000
PNUD	1 000 000
Total Maldives	1 000 000

6. Seychelles

Crédits Interministériels

Seychelles Prévention

7. Océan Indien/Régional

Crédits Interministériels

Océan Indien/Régional Coordination des composantes humanitaires

Océan Indien/Régional Alerte

Océan Indien/Régional Eau

Océan Indien/Régional Evaluation

Océan Indien/Régional Formation

Océan Indien/Régional Formation professionnelle

A ce total s'ajoutent les contributions des collectivités locales françaises et leurs groupements, ainsi que les associations d'élus pour un montant global d'environ 23 M d'euros

PNUD	205 000
ONU/OCHA	200 000
SATOI/ Météo France/ CEA	1 592 000
Action Contre la Faim et l'IRD	200 000
Monitoring - Evaluation- URD	100 000
Institut National Polytechnique de Toulouse	20 000
Audit Cour des Comptes	49 796
Total Océan Indien/Régional	2 161 796
Total Indonésie	10 803 870
Total Sri Lanka	6 786 890
Total Inde	1 284 600
Total Thaïlande	1 670 000
Total Maldives	1 000 000
Total Seychelles	205 000
Total Océan Indien/Régional	2 161 796
Fonds disponible des Agences de l'eau	1 047 000
Total Général	24 959 156
Total Crédits Interministériels	19 981 320
Total Agence de l'Eau / MEDD / Sté Autoroutes	1 706 600
Total Fonds de Concours DAH	1 224 236
Total FFE	1 000 000
Fonds disponible des Agences de l'eau	1 047 000
Total Général	24 959 156

Titres parus dans la série “Evaluations”

Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).
L'Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).
Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).
Le Comité Interafricain d'Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).
La politique des bourses. Evaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n°11).
La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l'aide française (1986-1992) (n°12).
L'Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).
L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).
L'appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).
L'appui au système éducatif tchadien (n°16).
L'appui à l'opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).
L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n°18).
Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).
Les réseaux de développement (n°20).
La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).
La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n°22).
L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).
La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n°25).
Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).
Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n°29).
La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).
Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n°34).
Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).
Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).
Evaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n°38).
Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n°39).
Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).
Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).
Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).
Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).
Evaluation du projet ARCHES (n°46).
Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n° 47).
Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).
Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n° 49).
Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n° 50).
Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n° 51).
Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n° 52).
Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n° 53).
Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n° 54).
Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n° 55).
Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n° 56).

Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n° 57).
 Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n° 58).
 Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n° 59).
 Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).
 Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n° 60).
 Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés “Fonds social de développement” (n° 61).
 Festival international des francophonies en Limousin (n° 62)
 Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n° 63).
 Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n° 64).
 Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n° 65).
 Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n° 66).
 Soutenir le cinéma des pays du Sud (n° 67).
 La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n° 68).
 Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n° 69).
 Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).
 L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).
 Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n° 72).
 Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n° 73)
 Evaluation Convention d'objectifs avec Cités Unies France (n° 74)
 L'appui de la France aux éducations en développement (n° 75)
 Amélioration des conditions sociales de vie des réfugiés palestiniens (n°76)
 Evaluation des programmes d'appui aux actions non-gouvernementales en Bolivie (n°77)
 Evaluation rétrospective des actions d'appui à la mise en place de SAMU (1993-2002) (n°78)
 Projet d'appui à la réforme des systèmes hospitaliers dans les pays de la ZSP / Evaluation rétrospective (1998-2003) (n°79)
 Evaluation du programmes des évaluations 2000-2004 / Les évaluations dans la ZSP (n°80)
 Evaluation de la politique des bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004) (n°81)
 La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales (1992-2004) (n° 82)
 Programmes d'actions intégrées de recherche (PAI) franco-tunisiens (1996-2004) (n°83)
 Projet d'appui au développement de l'anesthésie réanimation et médecine d'urgence dans l'Océan Indien (PARMU) (n°84)
 Appui de la coopération française à l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (n° 85)
 Programme franco-chinois de recherches avancées (1993-2003) (n° 86)
 Actions de formation dans le domaine du développement social (1997-2003) (n° 87)
 Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique (n° 88)
 Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n° 89A – résumé du n° 89)
 Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n° 89 – version complète)
 Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) – Evaluation finale du projet mobilisateur FSP n°2000-120 (2001-2004) (n° 90)
 Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et françaises – Evaluation du “Programme concerté Maroc” (1999 – 2005) (n° 91)
 Programme Solidarité Eau – Evaluation 2000-2004 (n° 92)
 Coopération audiovisuelle et médiatique française au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb 1995-2005 (n°93)
 Echanges scientifiques et universitaires entre la France et l'Amérique Latine –Evaluation des programmes ECOS Nord et ECOS Sud – 1992 –2005 (n° 94)
Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004 (n° 95)

