

L'AIDE POST-TSUNAMI : 10 LEÇONS APPRISSES DE L'ÉVALUATION DE L'AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS¹

26 MARS 2006

François Grünewald
Béatrice Boyer
Dr Hugues Maury

¹ Le Groupe URD est un institut de recherche, d'évaluation et de production méthodologique spécialisé dans l'action humanitaire et la gestion des crises (voir www.urd.org). Le Groupe URD est chargé de l'évaluation de l'aide financée par le mécanisme DIPT/CPT. Une première série de missions pluridisciplinaires ont eu lieu en Indonésie, au Sri Lanka et en Inde, entre Octobre 2005 et Mars 2006.

Table des matières

L'AIDE POST-TSUNAMI : 10 LEÇONS APPRISSES DE L'EVALUATION DE L'AIDE DE L'ETAT FRANÇAIS.....	3
<u>1.1 CARACTERISTIQUES DES DESASTRES.....</u>	<u>3</u>
<u>1.1.1 Une série de phénomènes en cascade.....</u>	<u>3</u>
<u>1.1.2 Rareté du phénomène.....</u>	<u>3</u>
<u>1.1.3 Rapidité variable du phénomène.....</u>	<u>3</u>
<u>1.1.4 Morbidité des phénomènes.....</u>	<u>3</u>
<u>1.2 CARACTERISTIQUES DE LA ZONE AFFECTEE.....</u>	<u>3</u>
<u>1.2.1 Une zone touchée très particulière.....</u>	<u>3</u>
<u>1.2.2 Grande diversité des contextes.....</u>	<u>4</u>
<u>1.2.3 Une zone finalement assez instable.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3 MOBILISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.1 Une aide de proximité essentielle.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.2 Des mobilisations nationales inégales.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.3 Une aide internationale mobilisée par le nombre de morts occidentaux.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.4 Massive mobilisation internationale.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.5 La compétition pour la visibilité.....</u>	<u>4</u>
<u>1.4 CARACTERISTIQUES DE L'ACTION DE LA FRANCE.....</u>	<u>5</u>
<u>1.4.1 Une aide multi-acteurs coordonnée en France.....</u>	<u>5</u>
<u>1.4.2 Une aide dirigée vers plusieurs pays.....</u>	<u>5</u>
<u>1.4.3 Une aide destinée à soutenir une gamme large d'opérateurs.....</u>	<u>5</u>
<u>1.4.4 Une aide multi sectorielle.....</u>	<u>5</u>
<u>1.4.5 Une aide ciblant l'entièreté du cycle de réponse aux désastres.....</u>	<u>5</u>
<u>1.5 LEÇONS TIREES.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 1 : Trop d'argent tue l'intelligence.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 2 : La coordination en amont au niveau bailleur est essentielle.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 3 : La compréhension des contraintes est aussi important que celle des besoins.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 4 : Il importe de mieux intégrer l'élément « analyse des capacités » dans le diagnostic.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 5 : Il faut gérer des objectifs souvent disparates et parfois même contradictoires.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 6 : La reconstruction post-crise est souvent bien plus complexe que l'aide humanitaire.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 7 : Le suivi sur le terrain demandent un soutien en moyens spécifiques.....</u>	<u>6</u>
<u>LEÇON 8 : Les partenariats préexistants entre acteurs ont créé de vraies valeurs ajoutées.....</u>	<u>7</u>
<u>LEÇON 9 : Il importe de ne pas confondre visibilité et communication.....</u>	<u>7</u>
<u>LEÇON 10 : L'aide peut avoir un sur les dynamiques politiques et les conflits de la zone.....</u>	<u>7</u>

L'AIDE POST-TSUNAMI : 10 LEÇONS APPRISSES DE L'EVALUATION DE L'AIDE DE L'ETAT FRANÇAIS

26 MARS 2006

1.1 CARACTERISTIQUES DES DESASTRES

(du 26 Décembre 2004 et 19 Mars 2005)

1.1.1 Une série de phénomènes en cascade

Plusieurs dynamiques catastrophiques ont été en jeu. Le 26 décembre 2004, un tremblement de terre suivi d'un tsunami a affecté le Nord Sumatra. Une série de vagues destructives sur Sri Lanka, l'Inde, la Birmanie, les Maldives, etc., en a continué l'effet dévastateur dans les heures qui suivirent jusqu'aux côtes d'Afrique de l'Est. En Mars, un deuxième séisme a secoué l'île de Nias, en face de Nord Sumatra.

1.1.2 Rareté du phénomène

La configuration géologique de la zone (deux plaques en recouvrement) fait que les phénomènes telluriques ne sont pas rares le long de l'arc de l'Arakan et que le volcanisme est assez actif dans la région (de la côte birmane au centre indonésien). Par contre, l'histoire régionale a très peu d'indication d'autres dynamiques de tsunami, à part un savoir traditionnel sur les îles Andaman et une vieille légende à Sri Lanka. Sans référence, ni les populations ni les autorités n'ont eu les réflexes appropriés.

1.1.3 Rapidité variable du phénomène

Après les secousses et les dégâts instantanés dans les zones sismiques touchées, la brusque injonction d'énergie dans l'océan a produit une série de vagues. Celles-ci ont dévasté les côtés dans un laps de temps allant de quelques minutes à plusieurs heures, en fonction de la distance à parcourir.

1.1.4 Morbidité des phénomènes

Ces drames ont rappelé à la communauté internationale quelques points spécifiques de ce genre de désastres. D'une part, un tsunami, à l'inverse d'un tremblement de terre, tue vite, mais fait peu de blessés. Les déploiements médicaux à mettre en œuvre dans ces situations doivent impérativement tenir compte de ces caractéristiques, sous peine d'encombrer les dispositifs. La peur de la grande épidémie post-désastre fait partie des « fantasmes » qu'il importe de juguler si on veut calibrer la réponse du secteur « santé publique » à ces catastrophes.

1.2 CARACTERISTIQUES DE LA ZONE AFFECTEE

1.2.1 Une zone touchée très particulière

Les effets directs du tsunami ont affectés des milliers de kilomètres de côtes sur une bande large de quelques centaines de mètres (maximum 3-4 kilomètres quand la vague a pu remonter des cours d'eau ou passer par des systèmes de lagune). Les effets indirects touchent par contre les régions touchées sur une plus grande profondeur, du fait de la paralysie des économies côtières.

1.2.2 Grande diversité des contextes

Une des caractéristiques importantes de la zone touchée est sa grande diversité politique, culturelle et économique. Les politiques nationales et locales de gestion des crises ont été très diverses, allant de l'appel à l'aide à son refus. Les contextes culturels et religieux (islam, bouddhisme, hindouisme) sont complexes et très sensibles, notamment quand des questions de « castes » s'immiscent dans le débat. Les disparités économiques entre les pays touchés, mais aussi au sein de chacun d'eux ont entraîné des capacités de réaction à court terme et de gestion à moyen terme assez différentes.

1.2.3 Une zone finalement assez instable

La zone touchée par le Tsunami du 26 décembre 2004 est une zone qui comprend à la fois des régions en conflit (Aceh, Sri Lanka, Somalie), des zones d'instabilité (Sud Thaïlande, Birmanie), des situations politiquement stratégiques (les archipels Andaman et Nicobar en Inde) et quelques pôles de paix (Maldives, Kenya). On imagine la complexité que ces diverses dynamiques géopolitiques ont pu introduire dans la gestion de la crise.

1.3 MOBILISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

1.3.1 Une aide de proximité essentielle

Une fois encore, c'est bien plus l'aide de proximité que l'aide internationale qui, sur le court terme, a pu sauver. Fait des voisins, parents et autorités locales, c'est cette aide de proximité qui assure les premières prises en charge. Son rôle et ses potentialités sont hélas trop souvent laissés pour compte tant l'aide internationale que par les médias.

1.3.2 Des mobilisations nationales inégales

En fonction des pays et des contextes, la réaction des autorités a été très inégale. Dans certains cas, ces dernières ont été très rapidement efficaces (même si parfois critiquées par les sociétés civiles nationales, comme en Inde ou en Thaïlande), dans d'autres, le choc du désastre a parfois été paralysant (Maldives). Dans d'autres contextes, comme en Somalie, les autorités n'avaient aucune capacité et l'aide n'a pu venir que de la communauté internationale.

1.3.3 Une aide internationale mobilisée par le nombre de morts occidentaux

Dans ces zones souvent touristiques, l'importance des décès occidentaux et l'immédiateté des retours « image » par les moyens de télécommunication modernes (téléphones portables, caméra vidéo, etc.) ont entraîné un fort sentiment de solidarité et une mobilisation très particulière.

1.3.4 Massive mobilisation internationale

En quelques heures, la communauté internationale s'est mobilisée, avec à la fois professionnalisme (déploiement des équipes UNDAC, des équipes de protection civile, des ONG spécialisées), un certain amateurisme (multiplication des missions d'ONG et de responsables gouvernementaux dans tous les sens, nombreuses initiatives individuelles ou institutionnelles lancées avec le cœur mais sans nécessairement l'expérience nécessaire) et des difficultés manifestes de coordination.

1.3.5 La compétition pour la visibilité

Très vite, les enjeux de visibilité et de compétition sont apparus. Certains acteurs avaient beaucoup d'argent et devaient vite identifier des programmes et dépenser les fonds considérables mobilisés. Ceci a induit une « chasse aux bénéficiaires et aux projets » parfois choquante, ainsi que de nombreuses incohérences.

1.4 CARACTERISTIQUES DE L'ACTION DE LA FRANCE

L'aide de la France aux pays touchés par la crise du 26 Décembre 2004 a eu plusieurs caractéristiques qu'il importe de rappeler.

1.4.1 Une aide multi-acteurs coordonnée en France

L'ensemble de la société française s'est mobilisé pour répondre à la crise du Tsunami. ONG, autorités nationales, institutions de la coopération décentralisée, agences de l'eau, entreprises, écoles, etc. Après quelques jours de flottement durant lesquels, à part au niveau du MAE, la règle a plutôt été l'éparpillement et les initiatives individuelles non coordonnées, une structure interministérielle a été mise en place dès la fin Janvier : la Délégation Interministérielle Post Tsunami (DIPT) devenue à partir de Juillet 2005 la Coordination Post Tsunami (CPT). Dirigée par des hauts fonctionnaires expérimentés, se reposant sur l'architecture de la DGCID et s'appuyant sur le terrain sur les Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) des ambassades de France, la DIPT a assuré la coordination des initiatives interministérielles ainsi que la ventilation des fonds (environ 25 Millions d'Euros) aux diverses ONG et autres institutions, selon un mécanisme transparent et assez efficace d'analyse des projets. Cette mécanique a permis un engagement rapide des fonds mis à disposition de la DIPT/CPT. A côté de la DIPT/CPT, deux acteurs de la société civile ont joué un rôle important dans la collecte des fonds privés, la Fondation de France et la Croix Rouge Française. Une bonne collaboration s'est mise en place entre la DIPT/CPT ; la FDF et la CRF pour les allocations de ressources aux différents projets, ce qui a conduit à de nombreux co-financements.

Enfin, un effort a été fait, sans doute encore insuffisant mais néanmoins significatif, pour participer aux efforts de coordination de la communauté internationale, notamment la Commission Européenne (ECHO), la Coalition Globale (dirigée par le Bill Clinton), et de façon plus large les instances multilatérales (ONU, IFI, TEC)

1.4.2 Une aide dirigée vers plusieurs pays

Face à des besoins nombreux, un travail de priorisation était nécessaire. Le focus essentiel a porté sur l'Indonésie et Sri Lanka, les pays les plus touchés, sans néanmoins oublier l'Inde, la Thaïlande et les Maldives.

1.4.3 Une aide destinée à soutenir une gamme large d'opérateurs

Dès le 26 Décembre 2004, l'aide française a été pensée « multi acteurs ». La priorité a d'abord été donnée au multilatéral (ONU, CICR), puis aux ONG françaises nationales. Des programmes de soutien à certains projets des autorités nationales ont progressivement été identifiés et soutenus.

1.4.4 Une aide multi sectorielle

Face à la complexité et la multiplicité des besoins, l'aide française a été multi sectorielle. Ont ainsi été soutenus des projets dans les secteurs de la sécurité alimentaire (aide alimentaire et relance agricole), de l'eau et de l'assainissement, de la santé, de l'habitat, de l'éducation et de la prévention des désastres.

1.4.5 Une aide ciblant l'entièreté du cycle de réponse aux désastres

Une des caractéristiques de l'aide française post-Tsunami est de s'être inscrit très rapidement, notamment après Kobé, dans une approche holistique du cycle de réponse au désastre. Ont été ainsi financés des programmes de réponse à l'urgence, de reconstruction/réhabilitation et de prévention/préparation aux catastrophes.

1.5 LEÇONS TIRÉES

Un certain nombre de leçons a pu être extraites de la première phase d'évaluation.

LEÇON 1 : Trop d'argent tue l'intelligence

La taille significative, mais pas massive de l'aide française a entraîné un travail ciblant plus la qualité que la quantité. En l'absence d'une trop grande pression à dépenser, les acteurs choisis comme bénéficiaires des fonds publics ont pu se concentrer sur des mises en œuvre plus originales et participatives. Plus de l'artisanat que de la production de masse.

LEÇON 2 : La coordination en amont au niveau bailleur est essentielle

La DIPT/CPT a montré sa validité en temps que dispositif de coordination en amont pour le traitement des propositions de projet et les allocations des fonds. Un ordre de marche interministériel clarifié, une mécanique interinstitutionnelle d'analyse des dossiers relativement efficace, un bon soutien de la DGCID, une bonne interaction en amont entre les bailleurs (DIPT/CPT, CRF, FDF) ont été des ingrédients fondamentaux de la cohérence de la réponse.

LEÇON 3 : La compréhension des contraintes est aussi important que celle des besoins

Sur le terrain, et notamment lors de la phase d'extrême urgence, la capacité de gestion des contraintes est une donnée essentielle. Ceci comprend l'accès à l'information et la capacité logistique. Dans ce cadre là, le rôle des militaires a été essentielle, d'autant plus que, pour la première fois, les militaires engagés dans les opérations d'appui aux activités logistiques l'on fait désarmés. La contrainte de gestion des ressources humaines et de la rotation rapide du personnel est encore dans de nombreux cas un problème significatif. Des difficultés particulières peuvent apparaître dans des contextes très rythmés par les saisons.

LEÇON 4 : Il importe de mieux intégrer l'élément « analyse des capacités » dans le diagnostic

Le diagnostic devrait comprendre, outre l'analyse de la situation, des besoins et des contraintes, une vraie analyse des capacités des acteurs nationaux et locaux. Ne pas l'avoir fait a conduit de nombreux acteurs à faire des actions de substitution ou à ne pas pouvoir simplement travailler.

LEÇON 5 : Il faut gérer des objectifs souvent disparates et parfois même contradictoires

Il y a une tension entre « rapidité de mise en œuvre » et « qualité », entre « satisfaction des populations » et « satisfaction des autorités », notamment dans les contextes de surenchère et les contextes politiquement sensibles. La transparence et des efforts pédagogiques d'explication sont essentiels.

LEÇON 6 : La reconstruction post-crise est souvent bien plus complexe que l'aide humanitaire

Les difficultés d'une reconstruction qui prenne en compte l'ensemble des problématiques, des contraintes et des enjeux de la durabilité sont nombreuses. Les enjeux du foncier, du management intégré des zones côtières, des processus sociaux à mettre en œuvre demandent des RH et des compétences spécifiques.

LEÇON 7 : Le suivi sur le terrain demandent un soutien en moyens spécifiques

Les dispositifs français d'appui et de suivi sur le terrain ont toujours été « limite » en moyens. Les équipes de SCAC se sont souvent fortement impliquées, mais au prix de gros efforts de tous et de risques individuels pris. Il faudrait que des dispositifs de soutien en RH et en équipement de

base puissent être facilement mis à disposition.

LEÇON 8 : Les partenariats préexistants entre acteurs ont créé de vraies valeurs ajoutées

Les actions basées sur des partenariats préexistants ont souvent comporté des facteurs de qualité importants. Il y aurait néanmoins un danger de généraliser idéologiquement. Les partenaires ont aussi leurs limites, surtout quand il leur faut faire face à des flux importants de ressources et à une forte sollicitation de la part des acteurs internationaux.

LEÇON 9 : Il importe de ne pas confondre visibilité et communication

La visibilité basée sur des autocollants est une position passive et la « guerre des logos » tourne souvent au ridicule. Il importe d'avoir une vraie politique de communication.

LEÇON 10 : L'aide peut avoir un sur les dynamiques politiques et les conflits de la zone

La diversité des contextes politiques a démontré combien les interactions entre « aide humanitaire et de reconstruction » et « gestion politique des conflits et tensions » étaient sensibles. Si la « diplomatie Tsunami » a fonctionné en Indonésie, elle a plutôt aggravé la conflictualité au Sri Lanka.