

DEUX MOIS APRES

Pas de catastrophe après la catastrophe

Jamais autant d'argent n'a été investi en si peu de temps pour une action humanitaire.

Les premiers enseignements du tsunami et de ce qui l'a suivi.

Deux mois après la catastrophe du tsunami dans la région de l'Océan Indien, il semble difficile de dresser un bilan clair de l'action humanitaire menée jusqu'à ce jour. Certes, les différentes agences d'aide internationales et les organisations non-gouvernementales présentes sur le terrain commencent à publier les premiers rapports d'activité et dressent des tableaux synthétiques des moyens mis en oeuvre, mais l'ampleur de la catastrophe, qui a touché au même moment plusieurs pays, rend difficile une mise en commun des chiffres récoltés.

Ceci vaut aussi pour le bilan des victimes, qui continue à évoluer semaine après semaine, même si les différentes sources semblent converger vers un nombre total qui se situe autour de 290.000 personnes décédées dans le tsunami, inhumées la plupart du temps dans des sépultures de masse. Un bilan définitif ne sera sans doute jamais établi: rien que sur l'île

de Sumatra, 132.000 personnes sont toujours portées disparues. Se trouvent-elles toujours sous des décombres, ont-elles été ensevelies de façon anonyme ou ont-elles été emportées par la mer?

Les comptes se font un peu plus facilement pour ce qui est de la solidarité financière internationale. Si l'on prend en compte les chiffres avancés par les différents Etats et les sommes collectées auprès des donateurs et donatrices privés, plus de 4 milliards d'Euros d'aide en tout genre ont été promis jusqu'à début février. Rien que pour l'aide publique de l'Union Européenne, le dernier décompte, datant du 12 février, fait état de 324 millions d'Euros déjà débloqués et une promesse globale de 1,5 milliards, qui inclut alors d'ores et déjà les moyens mis à disposition pour la phase de réhabilitation et de reconstruction.

Il était à prévoir que cet élan de solidarité internationale ne resterait pas sans couacs quant à la mise en

oeuvre. Des équipes d'intervention qui attendent des journées pour être dispatchées à des endroits où l'on a vraiment besoin d'eux, du matériel inadapté ou une coordination locale défaillante qui empêche d'organiser une distribution des vivres, médicaments et autres produits indispensables à la survie immédiate. Mais aussi bien les responsables locaux que les intervenants internationaux s'accordent à dire que l'aide a somme tout bien fonctionné, surtout si l'on tient compte de l'ampleur de la catastrophe.

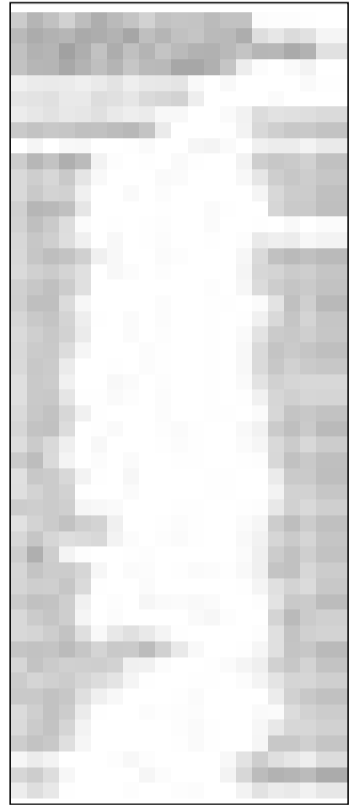
Certaines régions ont été mieux servies que d'autres, mais le fait qu'on ait pu rapidement se mettre d'accord entre pays donateurs de charger la structure d'aide humanitaire des Nations Unies (UNOCHA) de la coordination des actions humanitaires a limité les dégâts. La crainte d'une catastrophe après la catastrophe, qu'on observe souvent dans de pareils cas, ne s'est pas justifiée. Pour des régions plus retranchées le

risque épidémique est toujours présent, mais en général les experts s'accordent à ne plus voir de risques imminents.

Pour les ONG humanitaires, poussées par un élan de solidarité de leurs donateurs et donatrices, le tableau est plus varié. Le choc qu'avait provoqué, en janvier, la déclaration de Médecins sans Frontières (MSF) de stopper son appel aux dons pour son aide d'urgence dans la région, n'a finalement pas freiné de manière sensible le flux des dons en général. Avec 90 millions d'Euros récoltés à travers le monde jusque fin janvier, MSF était devenu en sorte victime de son succès. Une deuxième lecture du communiqué de MSF faisait cependant comprendre aux gens, que l'aide d'urgence n'était qu'une toute première étape de l'action humanitaire en générale et que la reconstruction et la réhabilitation qui doivent suivre immédiatement nécessitent encore plus de fonds. Mais si l'organisation médicale était assez honnête pour signaler ses propres limites, il n'en est pas de même pour un certain nombre d'organisations qui profitent de telles catastrophes pour remplir leurs caisses, même si elle ne sont pas présentes dans la région, comme l'affirmait Sylvie Brunel, ancienne présidente d'"Action contre la Faim" dans un commentaire dans "le Monde". Les organisations sérieuses ne tarderont pas, comme elles l'ont fait lors d'autres crises, à établir les

comptes, mais les mauvais candidats existent, et vu l'ampleur des fonds versés, le risque d'une utilisation à d'autres fins que celle de l'aide aux victimes et d'autant plus grand. L'"accountability" que réclame notre ministre de la coopération (voir interview ci-contre) pour l'aide publique versée aux régions sinistrées, sera aussi nécessaire pour les activités menées par les ONG.

A côtés de l'énorme effort financier et de la rapidité avec laquelle la solidarité internationale s'est mise en place et a su se coordonner, c'est évidemment le rôle



DEPLOIEMENT MILITAIRE

Du jamais vu

La rapidité avec laquelle l'aide internationale s'est mise en place était tout aussi spectaculaire que la présence massive des militaires lors des opérations d'urgence.

(GRIP/woxx) - Le déploiement militaire étranger en Asie du Sud dans le cadre de l'aide humanitaire d'urgence aux pays frappés par le tsunami était le plus grand en temps de paix.

Près de 40 000 militaires issus d'une vingtaine de pays se sont retrouvés dans l'Océan indien à bord de 70 navires ou à terre en Indonésie, au Sri Lanka, aux Maldives, ou en Thaïlande. Ils ont mobilisé ou affrété plus de 45 avions-cargo dès après la catastrophe et durant tout le mois de janvier. Plus d'une centaine d'hélicoptères ont effectué des milliers de vols de reconnaissance et des navettes sur toute la zone sinistrée. Dans la seule province d'Aceh, il y eut jusqu'à 2 000 militaires étrangers impliqués dans l'aide humanitaire. On a pu assister aux plus gigantesques manœuvres aéro-navales multinationales ayant eu lieu sans préparation, sans préavis et sans coordination.

Ce phénomène s'explique en partie par l'ampleur des dévastations et par le fait que de larges zones côtières ont été privées de tous les moyens de communication classiques. Dès lors, le bateau et l'hélicoptère se sont

très vite imposés comme les modes de transports les plus appropriés pour arriver sur les sites sinistrés. Or, il s'agit de moyens logistiques lourds dont l'affrètement privé est difficile, cher et toujours en quantité limitée. Dans un cas d'extrême urgence, les militaires se retrouvent donc en situation de quasi-monopole.

Contrairement à l'habitude, ce ne sont pas uniquement les pays riches qui ont contribué

à cet impressionnant déploiement militaro-humanitaire: on voit en bonne place des nations comme l'Inde, la Malaisie ou Singapour. Mais aussi quelques pays parmi les plus pauvres comme les Philippines, le Bangladesh ou l'Afghanistan.

De façon inattendue, plusieurs pays sinistrés ont, pour des raisons différentes, dénoncé certains aspects de l'aide apportée ou ont simplement décliné des offres d'assistance.

Ainsi, le vice-président indonésien Yusuf Kalla a annoncé le 12 janvier que toutes les troupes étrangères devaient avoir quitté le pays pour le 26 mars au plus tard.

Suite aux nombreuses demandes de clarification venues des Nations unies et des pays impliqués, le ministre de la Défense Yuwono Sudarsono a indiqué quatre jours plus tard qu'il ne s'agissait pas d'un ultimatum mais seulement de la date à laquelle les autorités indonésiennes seraient en mesure de supporter la plus grande partie de l'effort humanitaire. La présence des rebelles du Mouvement Atjeh libre (GAM) dans la zone la plus touchée de Sumatra n'est pas étrangère à cette attitude.

Dans le même esprit, les militaires indonésiens avaient également soumis les déplacements des travailleurs hu-

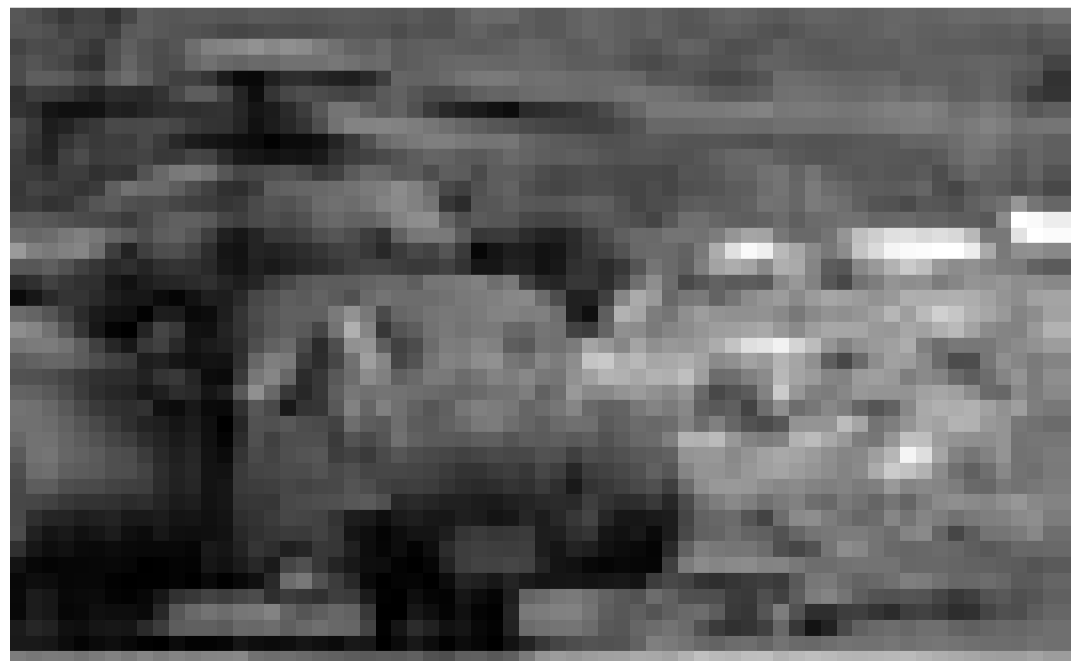
manitaires à autorisation spéciale. Cette mesure a été levée le 18 janvier après négociation avec les Nations unies.

Au début du mois de janvier, le gouvernement indien a répondu négativement à la requête du Secrétaire général de l'ONU qui désirait visiter la zone côtière du Tamil Nadu, dévastée par le tsunami. Cette attitude fait suite aux déclarations faisant état de la volonté de l'Inde d'assurer seule les secours d'urgence à sa population. Les organisations humanitaires internationales présentes depuis longtemps dans le pays ont toutefois participé à cet effort.

Bien que la Thaïlande ait accepté de nombreuses offres d'aide étrangères, elle a décliné une offre japonaise d'assistance financière de 20 millions USD. Le ministre thaïlandais des Affaires étrangères a indiqué que "d'autres pays en avaient plus besoin que le sien".

Une nouvelle image de marque

Au-delà des justifications humanitaires - parfaitement recevables - invoquées par les militaires et les gouvernements qui les ont envoyés, ces actions spectaculaires ont aussi permis une gigantesque opération de relations publiques aussi bien vis-à-vis de l'opinion dans les pays donateurs qu'auprès des populations sinistrées. Les opérations militaro-humanitaires ont aussi permis d'entretenir



Les hélicoptères militaires se sont avérés indispensables pour atteindre les régions les plus retranchées. (photo: US-Navy)

L'étude complète effectuée par Xavier Zeebroek, chargé de recherche, est disponible sur le site du Grip (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), www.grip.org

qu'ont joué les militaires qui reste à analyser. Comme le montre une étude du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (voir ci-dessous), il s'agissait, au courant des premières semaines, du plus grand déploiement militaire international en temps de paix.

Cette expérience influencera certainement les discussions sur le rôle des militaires dans des régions en crise en général. La frontière très sensible entre l'humanitaire et le militaire semble s'estomper. Ils voient une nouvelle affectation pour les armées en général et l'argument semble porter: Si le Luxembourg veut se doter d'un transporteur aérien militaire, c'est la possible utilisation humanitaire qui est mise en avant, pour justifier une dépense qui dépasse le cadre habituel. Mais les conditions réunies dans le cas du tsunami (ampleur des dégâts, inexistence d'infrastructures pour acheminer l'aide, ...) étaient uniques et les appréhensions que les organisations humanitaires ont mises en avant dans d'autres cas de figure, sont toujours valables: logique militaire et humanitaire ne vont pas ensemble, elles ne peuvent que se compléter dans des cas extrêmes.

Richard Graf

INTERVIEW

"Il faut veiller à ce que les engagements soient tenus"



Jean-Louis Schiltz dans la zone de Aceh (Sumatra) le 5 janvier 2005: Une situation qui défie toute comparaison. (photo: Tom Wagner/eu2005.lu)

Le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire vient de rencontrer ses homologues européens, entre autre pour dresser le bilan des opérations suite au tsunami.

la motivation et l'entraînement des troupes.

Exceptionnellement, vu l'ampleur de la catastrophe et les moyens nécessaires pour assurer l'aide d'urgence, les organisations humanitaires, toutes tendances confondues, n'ont pas émis de critiques sérieuses sur l'implication des militaires. La plupart d'entre elles ont même eu recours à leurs services. Cette attitude pourrait changer radicalement si la présence massive des militaires devait continuer.

Enfin, il faut garder à l'esprit que les opérations humanitaires menées par les militaires coûtent comparativement beaucoup plus cher que celles menées par des civils. Or, les Etats déduisent en général leurs contributions en nature des sommes promises dans le cadre de l'aide humanitaire. Parmi ces contributions, toutes les dépenses occasionnées par le seul déploiement militaire, comme par exemple le carburant et tous les frais exceptionnels liés à l'opération. Rien que pour amener l'armada américaine sur les différents sites d'intervention, il en coûterait environ 20 millions USD, soit 5,7 % des sommes promises par le gouvernement des Etats-Unis. Cela diminuera d'autant le montant des dons qui seront utilisés pour l'aide aux populations.

woxx: Près de deux mois après la catastrophe du tsunami en Asie, peut-on faire un bilan sur les actions entreprises par l'Union Européenne dans la zone sinistrée?

Jean-Louis Schiltz: Il existe un premier bilan - je lui donnerais le statut d'intermédiaire - selon lequel l'Union Européenne a déboursé plus de 320 Millions d'Euros pour la phase humanitaire. Les promesses globales des pays-membres de l'UE s'élèvent à 1,5 milliards d'Euros. Ce qui me paraît prioritaire dans cette affaire, c'est ce que les anglo-saxons appellent l'"accountability" - on n'a pas de véritable traduction pour ce terme, on pourrait à la rigueur parler de suivi-contrôle - des engagements. Echo, la structure de l'UE qui s'occupe des aides d'urgence, a développé à cette fin un système de contrôle qui regroupe un certain nombre d'informations à produire par les différents Etats-membres. Un nouveau bilan intermédiaire qui tient compte de tous les engagements concernant la deuxième phase sera dressé fin avril.

Que disent les rapports de gens sur le terrain? Est-ce que l'aide arrive partout en fonction des besoins? Existe-t-il des trous noirs?

Je ne crois pas qu'il y ait des trous noirs. Mais dans certaines régions l'aide fonctionne plus lentement que dans d'autres. On pourrait citer le Sri Lanka, où la présidente avait annoncé le lancement du plan de reconstruction pour le 15 janvier et où les actions ont effectivement démarré le 18 janvier, donc assez rapidement. Certes il y a eu des problèmes, mais ils ne sont en rien comparables à ce qui s'est passé à Aceh, en

Indonésie, où les choses ont vraiment tardé à se mettre en place.

Quelles sont les raisons de ces délais?

D'abord il y a l'ampleur des destructions. Celles du Sri Lanka sont peut-être du jamais vu, mais celle d'Aceh sont tout simplement indescriptibles. A Aceh, il n'y a plus rien sur les côtes, et un peu à l'intérieur des terres vous avez les sépultures de masse. La situation défie toute comparaison. En plus, les moyens et les infrastructures sont plus limités. L'aéroport de Banda Aceh est très petit, et ne permet donc pas d'acheminer toute l'aide dans le temps voulu. Sans mentionner d'autres régions, où il n'y a plus aucune structure. Et finalement, la situation politique ne simplifie pas les choses. Il reste à espérer que la deuxième phase de reconstruction sera mise à profit pour contribuer à une solution des crises politiques au Sri Lanka tout aussi bien qu'en Indonésie. Pour ce qui est du Sri Lanka, il y a eu des problèmes dans la région habitée par les Tamils. Je n'ai pas eu l'occasion de visiter cette région, et les explications varient évidemment: Les uns vous disent que l'aide n'arrive pas, et les responsables du gouvernement indiquent qu'ils refusent de donner l'aide aux rebelles, parce qu'elle serait détournée.

Au début des opérations, la grande crainte était une sorte d'embouteillage de cette aide massive, qui ne serait distribuée de façon correcte. Le monitoring, a-t-il fonctionné cette fois-ci?

On peut affirmer que UN-OCHA, l'agence des Nations-Unies pour les crises humanitaires, a fait de façon générale

un très bon travail. Il faut savoir que la phase humanitaire est loin d'être terminée. Il y a dix jours, j'ai demandé au responsable des opérations tsunami Jan Egeland quand le "phasing out" de l'aide humanitaire pourrait débuter. Il s'est montré très réservé et voulait plutôt parler d'un "phasing down" et ceci uniquement à un horizon de six mois, car trop de choses restent à faire.

L'Europe a rapidement annoncé des sommes énormes afin d'aider la région. La crainte existe qu'une partie de ces fonds ne soient prises sur le budget d'autres activités de développement - ce qui signifierait qu'en fin de compte les pauvres viennent à l'aide des pauvres. Est-on est à l'abri d'une telle perspective?

Je reviens à l'"accountability" mentionnée au début. A chaque réunion de ministres nous allons dresser un tableau de ce qui a vraiment été dépensé et à quelle fin. La présidence luxembourgeoise s'engage à ce que ce principe soit respecté, et nos successeurs, les Britanniques, ont déclaré aller dans la même direction. Il s'agira donc d'échanger de façon continue les données et de vérifier si les engagements sont respectés. Le risque que cela se fera au détriment notamment de l'Afrique est bien réel. Nous l'avons dit dès les premiers instants. Pour répondre à cela, il faudra bien réussir les négociations en cours sur la révision, après cinq ans, des objectifs du millénaire et la mise en place de moyens supplémentaires pour l'aide en développement en général.

Mais les 1,5 milliards promis constitueraient une ponction énorme sur les activités de développement en cours, s'il ne s'agit pas de fonds supplémentaires.

Les décisions au niveau des Conseils européens sont claires: Il s'agit d'argent supplémentaire mis à disposition. Ce sera notre rôle de surveiller cela.

Les structures de la coopération au développement, sont-elles à même de fournir tout cette aide sans mettre en veille d'autres activités?

Pour le Luxembourg, je peux affirmer que l'action tsunami s'ajoute à tout le reste. Et pour les autres pays je n'ai pas d'informations qui me laissent croire le contraire. Face à l'énorme élan de solidarité des populations en Europe, il revient à la politique de garantir que la promesse soit tenue. Tout comme il importe de vérifier par après sur le terrain, que les fonds sont bien utilisés. Il ne s'agit pas uniquement de voir si les murs de telle ou tel

le école ont été reconstruits, mais si les conditions d'un véritable enseignement sont également données et si des formateurs sont présents.

Le contrôle sur place est parfois mal vu par les pays bénéficiaires. Comment abordez-vous ce problème?

Il est vrai que les contrôles sont parfois remis en question, mais j'ai le sentiment que c'est de moins en moins le cas. Les contrôles sont importants, car on parle ici de l'acceptation publique de la politique de coopération. Suivi, contrôle et évaluation sont les piliers d'une politique qui doit trouver son appui dans le public. Mais on n'est pas à l'abri d'accidents, et il y aura aussi de mauvaises nouvelles.

On a aussi connu le cas inverse: A Bam, en Iran, la plupart des fonds promis il y a un an n'ont même pas été déboursés. Est-on cette fois à l'abri d'une telle déception?

On est en train de tirer les leçons du tremblement de terre de Bam. Je n'étais pas en charge à l'époque, mais les rapports me disent que cette fois-ci l'effort collectif a eu une toute autre qualité. Je parle aussi bien de l'élan du départ que du suivi par après.

Lors des actions d'urgence suite au tsunami, on a observé un des plus grands déploiements militaires en temps de paix. N'y a-t-il pas un problème de mélange des genres?

J'ai à plusieurs occasions déclaré être en faveur d'une séparation plus stricte entre les humanitaires et les militaires. D'abord, parce que les uns opèrent selon des principes complètement différents - je nommerai l'impartialité, l'humanité et la neutralité - des autres. Il s'agit aussi de compétences très différentes. Et nous avons eu des cas, notamment en Afghanistan, où le mélange des deux genres a conduit à des victimes parmi les humanitaires. Mais d'un autre côté il peut y avoir des crises, comme celles du tsunami, où ce sont uniquement les militaires qui disposent de la logistique adaptée à la situation. Je me demande ce qui se serait passé si on n'avait pas eu recours aux hôpitaux mobiles par exemple. On a pu éviter la catastrophe après la catastrophe: L'OMS a fait un grand effort pour éviter les épidémies, mais encore fallait-il avoir les infrastructures pour soigner les malades sans mettre en danger le reste de la population. Ceci dit, pour le reste il faudrait maintenir en principe une séparation. Mais il existe aussi des situations où les humanitaires ont besoin de la protection militaire pour pouvoir opérer. Il faut rester vigilant et éviter les risques. Mais il serait dommage de ne pas profiter de la logistique militaire, si de toute façon la situation le commande. Se retrancher chacun dans son coin et ne rien faire, ce serait le plus grand tort.

Entretien: Richard Graf