



L'Unicef face au tsunami

Remy G

Comité des Bouches-du-Rhône pour l'Unicef

Med Trop 2010; **70** : 439-441

RÉSUMÉ • Le tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-est suscite des pertes humaines et des dégâts considérables, et par ailleurs un élan exceptionnel de générosité internationale. Les travaux de reconstruction sont initialement ralentis par divers obstacles (désorganisation administrative, manque de coordination des intervenants, problèmes juridiques,...). Ils sont désormais pour l'essentiel achevés. L'Unicef s'est attaché à mettre à profit les crédits rassemblés pour « reconstruire en mieux ».

MOTS-CLÉS • Tsunami. Asie du Sud-Est. Aide internationale. Reconstruction. Unicef.

UNICEF: TSUNAMI

ABSTRACT • The southeast Asian tsunami that caused massive death and destruction in December 2004 was met by an extraordinary outpouring of international generosity. Recovery work was initially slowed by a variety of problems including poor administrative organization, lack of coordination between partners, and legal impediments. However, it is now largely completed. UNICEF worked hard to ensure that available funds were used to « build back better ».

KEY WORDS • Tsunami. Southeast Asia. International aid. Recovery. Unicef.

Le tsunami survenu le 26 décembre 2004 dans le Sud-est de l'Asie se caractérise par l'ampleur des pertes humaines et des dommages matériels, la grande solidarité internationale qu'il suscite... et les difficultés rencontrées initialement par celle-ci pour s'exprimer avec efficacité.

L'Unicef est en première ligne (avec d'autres...) parmi les multiples institutions et organismes venus apporter leur aide. Il publie tous les ans depuis 2005 un rapport qui fait le point sur son action. Il propose en décembre 2009 un nouveau rapport (« Tsunami report. 5 year anniversary ») dans lequel il souligne quels sont, cinq ans après le tsunami, « les objectifs atteints en matière de secours et de reconstruction ». D'un document à l'autre se précise le chemin que s'est tracé l'Unicef pour « reconstruire en mieux », axe central de ses interventions (cf. « Building back better », Unicef, décembre 2005).

Avant de rendre compte de ce bilan, il est utile sans doute de rappeler les faits essentiels relatifs au tsunami et à l'élan exceptionnel de générosité qu'il a suscité. Et aussi de signaler les premiers résultats - « un an après » - de l'aide internationale

apportée aux pays sinistrés, et les obstacles rencontrés.

Le tsunami

Dommages humains

Les dommages humains sont considérables :

- 230 000 morts, dont environ 10 000 étrangers ;
- 169 000 morts (ou disparus) en Indonésie (dont 1/3 d'enfants) : 35 000 au Sri Lanka, 18 000 en Inde et 8 000 en Thaïlande ;
- 2 millions de personnes déplacées ;
- 2 500 doubles orphelins (5 000 orphelins de père et/ou de mère au Sri Lanka, 1 700 en Thaïlande).



Figure 1. Une ville côtière dévastée en Indonésie (photo Unicef, Holmes).

Dégâts matériels majeurs

- 150 km de littoral dévastés en Indonésie (figure 1) et au Sri Lanka ;
- 150 000 maisons détruites en Inde ;
- 900-1 100 écoles hors d'usage en Indonésie (1 600 enseignants morts), 180 au Sri Lanka, 224 aux Maldives, 30 en Thaïlande.

La solidarité internationale (situation fin 2005)

- *Apport global*
13,6 milliards \$ (6,2 par des Etats, 5,1 des donateurs privés, 2,3 des institutions internationales), dont 1/6 par les E-U.
- *Apport de la France*
66 millions E par l'Etat, 270 millions E par des donateurs privés (dont 105 par la Croix-rouge, 57 par Unicef France, 35 par le Secours catholique).

Contribution d'Unicef International

- *Fonds collectés*
627 millions \$ (dont 72 % par des donateurs privés, essentiellement par le biais des comités nationaux).
- *Fonds dépensés (fin 2005)*
182 millions (soit 29 %), dont 93 % affectés dans les pays sinistrés.

• Correspondance : gmremy@free.fr
• Article reçu le 17/09/2010, définitivement accepté le 25/10/2010.

- *Distribution par secteur*
30 % éducation, 25 % eau/assainissement, 24 % santé/nutrition, 12 % protection de l'enfance.

- *Répartition de l'aide*
60 % en Indonésie, 30 % au Sri Lanka.

Un an après (décembre 2005)

Les 3-4 premiers mois qui suivent le tsunami sont consacrés principalement aux secours urgents : actions médico-sanitaires (soins aux blessés, vaccinations), apports en nourriture, eau potable et vêtements, mise à disposition d'un habitat temporaire, d'écoles et dispensaires provisoires, accueil des enfants isolés.

Cette première phase d'intervention s'est caractérisée par un « chaos humanitaire » en raison du grand nombre des intervenants : « trop d'argent dans un espace humanitaire devenu trop petit ». Chacun d'entre eux s'efforce de trouver « un point de chute » (pour justifier la collecte de dons). Etrangers, ils connaissent mal le « terrain » (langue, structures, traditions), et ils recherchent des « relais » locaux tout en délaissant les ONG locales. Un contrôle par les autorités nationales est d'autant plus malaisé que les structures administratives sont détruites (en particulier en Indonésie). De son côté, l'ONU parvient difficilement à coordonner l'aide internationale.

Malgré ses imperfections initiales, l'action menée en urgence est considérée globalement satisfaisante : aucune épidémie significative au sein des populations réfugiées ; la plupart des enfants isolés sont placés dans des familles d'accueil (objectif : éviter l'orphelinat) ; peu de malversations (quelques ONG « étoiles filantes ») et de « ratés » (double vaccination), mais de grandes inégalités locales dans l'aide apportée (au détriment des collectivités les moins accessibles).

Après les urgences, l'objectif est d'aider la population à reconstruire son habitat, ses écoles et dispensaires, et à relancer son économie (routes, pêche, tourisme). L'espace humanitaire est désormais mieux régulé : de nombreuses ONG sont reparties, les organismes internationaux déjà implantés sur place (CRI, UNICEF, FAO, ACF, ...) tiennent une place dominante, les instances de coordination sont plus efficaces.

Toutefois, cette phase de reconstruction prend du retard : fin 2005, 200 000 personnes vivent toujours dans un habitat temporaire au Sri Lanka ; seul un quart des maisons sont reconstruites en Indonésie ; la



Figure 2. Animation d'un groupe d'enfants dans un camp de réfugiés en Indonésie © Unicef, Estey.

plupart des écoles et dispensaires sont toujours provisoires.

D'abord parce qu'elle doit être préparée, ce qui prend du temps : évaluer les besoins en associant la population, négocier avec les autorités locales, coordonner les activités des organismes d'aide étrangers et faire une place aux ONG locales. Et aussi parce qu'elle se heurte à des difficultés qui se nouent notamment autour de problèmes juridiques (propriété des maisons, des terres). Or le choix du site et du mode d'habitat conditionne l'implantation des équipements collectifs (routes, points d'eau, assainissement) ; par ailleurs, l'administration locale tarde à prendre des décisions, ou bien celles-ci ne sont pas toujours cohérentes (influence de « forces » politiques variées).

Effets pervers d'une forte présence humanitaire : une dépendance de la population (assistantat), une surenchère sur la rémunération du personnel local salarié, une inflation des prix (matériaux de construction, carburant, ...).

A la fin de 2005, 25 à 35 % des crédits rassemblés sont effectivement utilisés, et une grande partie des autres sont déjà affectés à des tâches de reconstruction (le plus souvent dans le cadre de plan sur 3-5 ans). Celles-ci sont d'autant plus coûteuses que l'objectif est de ne pas reconstruire à l'identique, mais de faire mieux et de mettre à profit les crédits disponibles pour entreprendre des actions d'aménagement, de développement.

Au cours de cette première année, l'Unicef concentre ses efforts sur : la vaccination des enfants contre la rougeole

(1,4 million), la réhabilitation de systèmes d'adduction d'eau (114), la distribution de moustiquaires à des femmes et enfants (560 000) et celle de fournitures scolaires (1,4 million d'enfants), et à une aide psychosociale aux enfants isolés ou dans des camps de réfugiés (figure 2).

La Cour des Comptes scrute l'aide apportée par des organismes français à la suite du tsunami. Dans un rapport de janvier 2007, elle émet 4 critiques : une affectation très lente des dons, le manque d'information aux donateurs, le financement d'opérations sans lien avec le sinistre, des imprécisions comptables. Sur les 32 organismes contrôlés, 15 reçoivent un « satisfecit » ; les comptes des 17 autres font l'objet de « réserves » ou de « recommandations ».

L'action de l'Unicef. Cinq ans après

Dans le cadre des actions de reconstruction, l'Unicef a poursuivi deux objectifs principaux : d'une part, faire venir de l'eau salubre (puits neufs, stations de pompage) et améliorer l'assainissement, installer des écoles plus robustes, implanter des services sociaux plus performants ; d'autre part, mieux assurer la sécurité des communautés (face aux catastrophes naturelles) et des enfants vulnérables (dont tous ceux devenus orphelins) (figure 3).

Ces actions sont menées principalement dans 6 pays (Inde, Indonésie, Maldives, Myanmar, Sri Lanka, Thaïlande) ;



Figure 3. Une école reconstruite en Indonésie; élèves portant un uniforme neuf, munis de livres © Unicef, Estey.

elles sont plus secondaires dans 2 autres (Malaisie, Somalie) (figure 4).

Bilan global de l'aide apportée par l'Unicef

- *Santé*
 - 86 établissements de santé construits et 7318 équipés (dont en Indonésie, 20 dispensaires « intégrés » assurant bilans de santé, compléments alimentaires, vaccinations);
 - 60 200 agents de santé formés;
 - 3,5 millions de moustiquaires distribuées (essentiellement en Indonésie et Myanmar).

- *Eau, assainissement*
 - Mise en place ou remise en état des installations d'eau et d'assainissement pour 875 000 personnes (dont 565 000 élèves) (figure 5).

- *Enseignement*
 - Fournitures scolaires d'urgence pour 2,2 millions d'élèves;
 - 1 300 écoles neuves ou remises en état, pour 331 000 élèves;
 - 32 400 éducateurs formés.

- *Protection de l'enfance*
 - Prise en charge et aide psychosociale après le tsunami : 1,3 million d'enfants.



Figure 4. Dans l'école précédente, une salle de classe équipée © Unicef, Estey.



Figure 5. Cisternes d'eau à la disposition d'une école primaire en Indonésie © Unicef, Estey.

A la fin de 2009, l'Unicef a utilisé 97 % des crédits collectés (695 millions \$) : 48 % en Indonésie, 27 % au Sri Lanka. Ils ont été consacrés pour près de 35 % à l'éducation, 20 % à l'eau / assainissement, 20 % à la santé/nutrition, 9 % à la protection de l'enfance.

L'action de l'Unicef est parvenue à son terme. Les nouvelles installations et les services mis en place sont, soit progressivement remis aux autorités locales (dès 2007 en Inde, en 2010 en Indonésie, Sri Lanka), soit intégrés aux programmes réguliers des Bureaux de l'Unicef.

En Indonésie, la Province d'Aceh (et une île voisine) a été particulièrement dévastée par le tsunami. Sa reconstruction serait exemplaire (cf. « La renaissance d'Aceh après le tsunami : un exemple à suivre ? » Le Monde, 10 janvier 2010).

Face à l'ampleur des dégâts, les autorités gouvernementales ont mis en place, dès le printemps 2005, un organisme central chargé de coordonner les programmes humanitaires : il a concentré les pouvoirs de plusieurs Ministères, disposé d'un rôle de commandement et piloté les projets de restauration (proposés par près de 500 ONG nationales et internationales). Son bilan en 2009 est impressionnant : 140 000 maisons reconstruites, 1 759 établissements scolaires refaits à neuf, 1 100 hôpitaux et centres de santé rouverts, 363 ponts et 20 ports reconstruits, des milliers de bateaux de pêche remplacés, 67 000 ha de terres agricoles réhabilités, ... Sur les 7,2 milliards \$ rassemblés par le Gouvernement et les organismes internationaux, 6,7 ont été utilisés, permettant « d'effacer les traces du passé ». Cet organisme central a été dissous en avril 2009. ■