

Urgence, Réhabilitation et Développement : *Analyse de l'action humanitaire effectuée au Sri Lanka à partir du tsunami de 2004 à la lumière des enjeux entourant les liens entre urgence et développement.*

Mémoire réalisé par
Marie-Camille Mortelmans

Promotrice
Catherine Gourbin

Lectrice
Stéphanie Merle

Année académique 2016-2017
Master en Relations Internationales, Finalité Action Humanitaire

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Mortelmans Marie-Camille, Le 10 août 2017.

Avant-propos

En premier lieu, j'aimerais remercier ma promotrice, Madame Catherine Gourbin, pour sa disponibilité et ses conseils tout au long de la rédaction de ce mémoire.

J'aimerais également remercier Laetitia, Florence, et Delphine et Guillaume de m'avoir accordé de leur temps en relisant et en corrigeant mon écriture parfois farfelue. À ce propos, je remercie particulièrement Stéphane et Axelle Piret de m'avoir conseillée et d'avoir pris le temps d'analyser les moindres termes de cet écrit. Sans eux, ce travail ne saurait être ce à quoi il ressemble aujourd'hui.

Je remercie également Hugo, qui a su, comme toujours, me soutenir et disperser mes doutes tout au long de la rédaction de ce mémoire, ainsi que ma mère, pour ses nombreux encouragements.

En dernier lieu, je souhaite remercier mes grands-parents, Monsieur et Madame André et Nicole Decoster, qui m'ont permis d'avoir la chance d'aller à l'université et d'avoir accès à une éducation de qualité pour me permettre de construire la vie que je désire.

Ce mémoire leur est dédié, en honneur de leur soutien et de leur affection, en reconnaissance de tout le temps que ma grand-mère a pu m'accorder durant la durée de ma formation et en la mémoire de mon grand-père et de mon père, qui auraient été fiers de voir l'aboutissement de ces années d'études.

TABLE DES MATIERE

Introduction	8
1. L'aide humanitaire d'urgence.....	11
1.1. Caractéristiques principales	11
2. L'aide au développement.....	13
2.1. Caractéristiques principales	13
3. Le lien entre urgence et développement	15
3.1. L'émergence d'un nouveau type de conflits	17
3.2. Une nouvelle perception du lien entre urgence et développement	19
3.3. Une remise en question des pratiques classiques	22
3.4. Renforcer la coopération internationale pour un développement plus efficace : la Déclaration de Paris et l'approche cluster	24
3.4.1. La Déclaration de Paris	24
3.4.2. L'approche Cluster comme tentative de solution ?	27
4. Présentation du cas d'étude : le Sri Lanka	30
4.1. Situation géographique et économique.....	31
4.2. Politique intérieure	33
4.3. Effectif de la population	33
4.4. Le conflit ethnique	35
4.4.1. Le bilan humain du conflit civil.....	38
4.5. Le tsunami du 26 décembre 2004.....	39
4.5.1. Des conséquences à long terme.....	41
4.5.2. Rareté du phénomène	42
5. Analyse : Quelle application du renforcement du lien entre urgence, réhabilitation et développement dans les opérations humanitaires suite au tsunami au Sri Lanka ?.....	43
5.1. L'aide humanitaire au Sri Lanka	44
5.1.1. La phase d'urgence.....	46
5.1.2. La phase de réhabilitation et de développement	47
5.2. Le lien entre urgence, réhabilitation et développement dans les caractéristiques majeures de la réponse au tsunami au Sri Lanka	48
5.2.1. Un financement pour l'urgence... Mais après ?	50
5.2.2. Une coordination compliquée.....	54
5.2.3. L'influence mutuelle du conflit civil et des mécanismes d'aide	63
6. Conclusions de l'analyse	68
7. Les principales leçons tirées après le tsunami	72
7.1. Renforcer la coordination humanitaire	73
7.2. Une meilleure gestion du financement.....	74
7.3. Favoriser une approche intégrant les dynamiques conflictuelles	76
7.4. Renforcer la réduction des risques et la résilience	77
Conclusion.....	80
Bibliographie :	84
Annexes :	94

INTRODUCTION

Dans le domaine de l'action humanitaire, le besoin de relier les actions de secours, de réhabilitation et de développement fait l'objet de nombreuses discussions depuis des décennies. Les écrits sur le sujet abordent la modification des crises depuis la fin de la Guerre Froide qui a poussé les acteurs de l'humanitaire à revoir leur lecture des conflits et donc, au final, leurs pratiques d'action.

Ce mémoire a pour objectif de faire le point sur les discussions autour du lien entre urgence, réhabilitation et développement et d'analyser comment cette dimension a été incluse dans les dynamiques des opérations humanitaires au Sri Lanka à la suite du tsunami de 2004. Pour ce faire, les principaux débats théoriques sur la question du lien entre urgence, réhabilitation et développement seront abordés dans la première partie de cet écrit. Il sera ensuite question de savoir comment les opérations d'aide humanitaire au Sri Lanka étaient régies par des idées et des pratiques favorisant le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement. La réflexion à la base de ce travail cherchait à comprendre comment, dans la pratique, le lien entre urgence, réhabilitation et développement est mis en place et quels sont les contraintes et les obstacles à ce genre de démarche. Ainsi, le cas du Sri Lanka a été choisi car il est un exemple très représentatif de crise complexe impliquant un conflit civil et une catastrophe naturelle, et qui a demandé une des réponses les plus complexes de l'histoire de l'aide humanitaire. Le pays a connu simultanément des phases d'urgence, de réhabilitation et de développement et permet ainsi de faire l'objet d'une étude de cas pertinente dans le cadre des questionnements à la base de ce mémoire.

Compte tenu de l'objectif de cette analyse, cette étude se concentre sur les aspects les plus pertinents de la réponse au tsunami au Sri Lanka dans le cadre d'une analyse du lien entre urgence, réhabilitation et développement. Ainsi, la réflexion s'agence autour de trois des principales caractéristiques de cette action : la coordination, le financement et l'imbrication d'une situation de

catastrophe naturelle et d'un conflit civil. Chacun de ces domaines a eu une influence généralement négative sur les liens entre les opérations de secours, de réhabilitation et de développement au Sri Lanka et ont fait l'objet d'analyses les années suivant la catastrophe et ont permis de tirer des leçons de cette expérience.

La coordination de l'aide humanitaire a été d'une grande complexité. La faiblesse des structures de coordination et la multitude d'agences et d'organisations présentes sur place ont amoindri l'efficacité globale de l'aide. Ceci s'est conjugué à des difficultés d'action dues au contexte conflictuel et aux relations difficiles entre le gouvernement, le groupe armé des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoule et les organisations humanitaires. Ces dynamiques ont eu un impact sur la coordination et donc sur l'implémentation du lien entre urgence, réhabilitation et développement.

Aux défis se rapportant à la coordination se sont ajoutés ceux inhérents à l'immense quantité de fonds disponibles, qui ont favorisé un climat de compétition entre les organisations plutôt que de renforcer leur coopération, leur collaboration et leur coordination. Une telle quantité de financement a entraîné des tendances à s'inquiéter davantage de la façon dont les activités ont été perçues par les donateurs plutôt que de leur pertinence pour les populations touchées.

Abordant les thèmes de la réhabilitation et du développement, il pourrait sembler logique qu'une telle analyse évalue les résultats globaux de l'action humanitaire suite au tsunami. Bien qu'un tel exercice soit précieux, il est hors de portée de cette rédaction dont l'objectif est de se focaliser sur les liens entre les différents aspects de la réponse et sur les impacts que certaines démarches ont eus sur ces liens.

Ce mémoire s'appuie entièrement sur les données et les recherches existantes sur le sujet, en particulier sur les travaux de la « Tsunami Evaluation Coalition » (T.E.C.), une coalition formée par plusieurs agences humanitaires à la suite du tsunami afin de créer un secteur d'évaluation de la réponse

humanitaire. Les autres documents examinés abordaient le travail des O.N.G., des agences des Nations-Unies, du gouvernement sri lankais ainsi que des initiatives de la société civile et de la communauté sri lankaise, ce qui a permis d'assurer la prise en compte des points de vue et des mécanismes de fonctionnement de chacune des parties impliquées dans la réponse au tsunami.

En dernier lieu, un des concepts centraux de cet écrit doit être défini afin de permettre au lecteur de comprendre sa signification dans le cadre de cet écrit. Le concept de résilience est compris et utilisé ici comme un des objectifs majeurs de l'imbrication entre les activités d'urgence, de réhabilitation et de développement. Il a été choisi de retenir la définition de La Coalition Humanitaire, une coalition formée de plusieurs organisations humanitaires canadiennes, qui définit le concept comme ceci : « *la résilience est la capacité des communautés à faire face aux chocs (catastrophes naturelles ou d'origine humaine) sans compromettre leurs perspectives de développement à long terme* ». ¹ Ainsi, favoriser la résilience des populations permet de diminuer leurs vulnérabilités aux risques futurs et de renforcer leurs capacités d'action. Ce concept est central dans les réflexions à propos du lien entre urgence, réhabilitation et développement, notamment car il requiert une interaction entre les secteurs de l'humanitaire et du développement pour être effectivement réalisé.

¹ COALITION HUMANITAIRE, *Renforcer la résilience : entre l'aide humanitaire et l'aide au développement*, [en ligne], <http://coalitionhumanitaire.ca/medias-ressources/fiches-dinformation/renforcer-la-resilience>, consulté le 10 août 2017.

1. L'aide humanitaire d'urgence

Nous allons définir ici ce qu'est l'aide d'urgence dans ses fondements et ses buts principaux. Il est nécessaire de définir les objectifs, les acteurs et les pratiques de l'aide humanitaire d'urgence pour comprendre en quoi ses actions se distinguent de celles traditionnellement mises en œuvre dans une optique de développement. Seront ensuite abordées les caractéristiques spécifiques aux actions développementalistes pour ensuite pouvoir analyser le lien étroit et subtil qui unit ces deux types d'assistance humanitaire. Une fois ces aspects théoriques définis, il sera question de les confronter aux actions effectuées par les acteurs humanitaires au Sri Lanka après le tsunami de 2004.

1.1. Caractéristiques principales

L'aide humanitaire d'urgence a pour but de fournir une assistance et une protection aux personnes vulnérables et de répondre aux besoins fondamentaux des populations et groupes de personnes affectés par un conflit ou une catastrophe naturelle. C'est une aide qui est ponctuelle, généralement établie dans un espace-temps précis. La finalité de l'action humanitaire d'urgence est de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant les crises.²

Les principales actions qui sont mises en place dans une démarche d'urgence concernent l'accès à l'eau et l'assainissement, la distribution de denrées alimentaires, la mise en place d'abris et l'apport de soins médicaux. L'aide humanitaire d'urgence est censée compléter l'aide apportée par les autorités du pays en crise (lorsque les autorités sont encore capables d'agir ou qu'il y a encore un gouvernement plus ou moins effectif à la tête du pays) et s'inscrit dans le même temps dans l'ensemble plus vaste de l'assistance fournie par la communauté internationale.

² O.E.C.D., *Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le C.A.D.*, 2012, page 7, [en ligne], <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/FRhumanitarian.pdf>, consulté le 2 juillet 2017.

L'aide d'urgence est censée être limitée dans le temps et ne durer que quelques semaines ou mois. De par son action « rapide », l'aide d'urgence évite classiquement les contacts avec les pouvoirs publics et laisse les acteurs du développement s'engager auprès des communautés et négocier avec les politiques. Cette action rapide peut donc parfois être dépourvue d'une véritable prise en compte des bénéficiaires (en les intégrant dans les processus d'aide) et d'être surtout fort réactive.³

Au niveau de leur financement, les programmes d'urgences sont généralement soutenus par des donations privées et des subsides gouvernementaux comme par exemple les États-Unis à travers l'U.S.A.I.D. *Office of Foreign Disaster Relief*.⁴ L'Union européenne avec ses États membres sont d'ailleurs les plus grands donateurs du monde, fournissant près de la moitié du financement mondial pour les opérations de secours aux victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme.⁵

L'aide d'urgence (tout comme le développement) repose sur les quatre principes qui définissent le spectre de l'aide humanitaire en général. La définition de ces principes nous vient du Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) qui, dès 1921, a proclamé que son action reposait sur quatre principes : le principe d'*humanité* (l'aide s'adresse à toutes les personnes qui en ont besoin), le principe de *neutralité* (sans considération politiques), le principe d'*impartialité* (l'assistance est fournie sans discrimination aucune) et le principe d'*indépendance* (l'action humanitaire est indépendante de tout gouvernement ou formation politique et ne peut être utilisée comme instrument politique).⁶

³ *The Difference Between International Relief and Development*, Lifewater, 12 octobre 2014, [en ligne], <https://lifewater.org/blog/international-relief-and-development/>, consulté le 30 juin 2017.

⁴ SHAIKH Alanna, *What's the difference between relief and development programs?*, 12 mai 2008, [en ligne], <http://bloodandmilk.org/2008/05/12/whats-the-difference-between-relief-and-development-programs/>, consulté le 30 juin 2017.

⁵ « Humanitarian Aid », U.N.I.C.E.F., [en ligne], https://www.unicef.org/eu/humanitarian_aid.html, consulté le 12 juillet 2017.

⁶ REYMOND Philippe, MARGOT Jonas et MARGOT Antoine, *Les limites de l'aide humanitaire*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, 2007, page 8.

Traditionnellement, l'aide d'urgence prend fin lorsque les besoins primaires et vitaux sont maîtrisés dans l'ensemble et que les autorités de l'État aidé sont à nouveau en mesure de fournir les services de base à sa population.⁷

Principales caractéristiques de l'aide d'urgence
Actions de court terme
Délivrée dans des zones dévastées ou en conflit
Offre une réponse à un incident, un événement
Objectif : sauver des vies

2. L'aide au développement

2.1. Caractéristiques principales

L'aide au développement a pour objectif général de répondre aux problèmes d'ordre structurels, systémiques comme l'analphabétisme, qui peuvent être des obstacles au développement économique, institutionnel et social d'une société. Le but du développement est donc d'instaurer un processus de long terme qui a pour objectif d'assurer l'autosubsistance des membres d'une population à travers une organisation communautaire qui promeut l'interdépendance de ses membres.⁸

⁷ CONFÉDÉRATION SUISSE, *Aide d'urgence, la mission première de l'aide humanitaire suisse*, mis à jour le 16 mai 2017, [en ligne], <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/prevention-catastrophes-aide-urgence-reconstruction/katastrophen-undnothilfe1.html>, consulté le 12 juillet 2017.

⁸ ALOYSIUS JOHN, *Linking, Relief, Rehabilitation and Development : The Tsunami Experience*, décembre 2009, [en ligne], <http://aloyusjohn.fr/wp-content/uploads/2010/11/LRRD.pdf>, consulté le 13 juillet 2017.

Pour ce faire, les développeurs tentent de renforcer les capacités locales pour assurer la résilience des populations et des moyens durables de subsistance.⁹

L'aide au développement se concentre donc sur la stabilité sociale, économique et politique sur le long terme, renforçant l'autosuffisance du pays, la capacité du gouvernement, la reconstruction des infrastructures, soutenant des programmes qui appuient le renforcement des capacités des organisations locales à participer au processus, etc. Classiquement, ce sont également les acteurs du développement qui travaillent sur les processus de prévention des crises et des catastrophes, permettant ainsi, par exemple, de diminuer les risques de recrudescence d'un conflit, préparer les populations vivant dans des zones à risques de catastrophes naturelles, diminuer la contraction du V.I.H. ou d'autres maladies, etc.

Dans le *continuum* classique de l'aide humanitaire, les actions de développement se mettent en place lors de la phase de post-crise, lorsque la crise aiguë, alors gérée par l'aide d'urgence, est terminée et que les actions des humanitaires se tournent vers la réhabilitation et la reconstruction.

Habituellement, les acteurs du développement se tiennent à l'écart des conflits, à l'opposé des acteurs de l'urgence. À la base, cette position de « recul » se justifiait par plusieurs phénomènes inhérents aux situations de crises auxquels les développeurs ne pouvaient faire face directement. Par exemple, l'insécurité engendrée par les conflits poussait au retrait du personnel de développement qui n'était pas formé à travailler dans des zones dans lesquelles la violence est extrêmement présente. Une autre raison qui explique le retrait traditionnel des acteurs du développement au cœur des crises s'explique par la difficulté de travailler dans la « turbulence » qui ne

⁹ HUMANITARIAN COALITION, *From Humanitarian to Development Aid*, Fact Sheet, n.d., [en ligne], <http://humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/factsheet-from-humanitarian-to-development-aid.pdf>, consulté le 9 juillet 2017.

permet pas de mettre en place des contreparties locales ni d'ancrer une action qui soit directement liée aux bénéficiaires.¹⁰

Contrairement aux acteurs de l'urgence, les développeurs mettent en place un lien étroit avec les partenaires et les bénéficiaires. Dans le cadre de leurs programmes, les développeurs doivent prendre le temps d'identifier et de construire des partenariats qui peuvent permettre d'atteindre leur objectif principal de renforcement des compétences et des capacités locales. Ce renforcement se fait par des approches participatives qui permettent, à terme, l'autonomisation des populations bénéficiaires.¹¹ Les membres de la communauté soutenue sont donc directement intégrés dans les processus de planification et de prise de décision dans lesquels ils jouent un rôle actif. Ils sont donc les acteurs de leur propre développement.

Principales caractéristiques du développement
Actions de moyen et long termes
Classiquement délivré dans les pays en développement
Offre une réponse aux problèmes systématiques
Objectif : favoriser le développement économique, social et politique

3. Le lien entre urgence et développement

Dans un monde souvent caractérisé par des conflits armés, des fragilités et des crises environnementales, la relation entre l'urgence, la réhabilitation et le développement est au centre de nombreuses discussions dans les recherches visant à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire et à

¹⁰ VERON Jean-Bernard, *Le positionnement des « développeurs » face à la crise*, Agence Française de Développement, in Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, « Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire », Plaisant, octobre 2004, page 15.

¹¹ AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET GROUPE U.R.D., « Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit », *Savoirs communs*, n°2, 2008, page 16.

répondre aux nouveaux contextes émergeant de la modification des crises depuis une trentaine d'années. Face à des crises prolongées, les O.N.G. ont évalué les limites des interventions dans l'urgence qui ne prenaient pas assez en compte les conséquences à plus long terme, tandis que d'un autre côté, les acteurs du développement ont « accepté » de prendre en compte ces « zones grises » qui suivent immédiatement les catastrophes naturelles ou les sorties de crise et qui leur permettent de mieux assumer leur rôle dans le traitement des facteurs structurels des crises.¹²

En 1995, le Parlement européen publiait le rapport « *Linking Relief, Rehabilitation and Development* » qui avait pour but d'analyser l'efficacité de l'aide et le besoin accru d'engager une dimension de renfort des objectifs de développement dans les efforts de secours ainsi que des mesures de développement qui préparent les communautés à mieux résister aux situations d'urgence et aux catastrophes. La tendance est alors de chercher à combler les lacunes entre l'aide d'urgence et le développement. L'un des concepts-clés du rapport du Parlement européen va se baser sur le fait que la transition entre les programmes d'urgence et de développement est loin d'être linéaire, contrairement aux postulats généralement admis sur la question. Bien au contraire, l'idée selon laquelle ce processus est un cycle continu dans lequel les populations se déplacent constamment de l'urgence vers le développement, et inversement, va émerger.¹³

Le but de la réflexion entre urgence, réhabilitation et développement est donc d'encourager le renforcement du lien entre ces actions pour permettre une sortie effective et durable des crises, ou du moins d'assurer au mieux la prévention d'une érosion ultérieure des mesures de développement.

La problématique « Urgence, Réhabilitation, Développement » n'est donc pas nouvelle, mais elle a désormais pris une actualité particulière tant

¹² SEVERINO Jean-Michel, GRÜNEWALD François, *Ensemble, de l'urgence au développement*, Paris : La Croix, 12 décembre 2007, [en ligne], http://www.urd.org/IMG/pdf/publispe_lien_urg_dev_Lacroix.pdf, consulté le 6 juillet 2017.

¹³ HUMANITARIAN COALITION, *op. cit.*

les contextes d'instabilité se multiplient. Ce revirement dans la perception du lien entre urgence et développement est notamment dû aux nouveaux types de conflits qui ont émergé depuis la fin de la Guerre Froide et qui poussent les acteurs de l'urgence et du développement à remettre en question leurs pratiques.

3.1. L'émergence d'un nouveau type de conflits

Les crises auxquelles sont confrontés les acteurs de l'humanitaire et du développement aujourd'hui sont bien différentes de celles ayant généré les mouvements pionniers de l'action humanitaires comme Henri Dunant et la Croix-Rouge pendant la bataille de Solferino, Save the Children, etc. À cette époque, et ce jusqu'à la fin de la Guerre Froide, les conflits se déroulaient majoritairement entre des États qui envoyaient des soldats sur des champs de bataille plus ou moins délimités, construisant ainsi l'action humanitaire principalement autour du secours des blessés de guerre. Ce genre de conflits, les guerres interétatiques, ont mené la communauté internationale à légiférer sur le droit international de la guerre et de l'humanitaire, mettant ainsi en place les quatre Conventions de Genève qui achevèrent d'ériger la structure d'une conscience collective de l'action humanitaire. La nature des conflits a changé depuis lors et les combats se sont transformés en guerres internes, en conflits intraétatiques, opposant souvent un gouvernement à un ou plusieurs groupes armés ou plusieurs groupes armés entre eux. Les années 1990 (à travers les crises en Afrique des Grands Lacs, dans les Balkans, etc.) ont montré combien les conflits actuels sont complexes et combien y intervenir en tant qu'acteur humanitaire relève d'un « art délicat », où il faut pouvoir gérer des contraintes multiples telles que géographiques, chronologiques, politiques, sociales, etc.¹⁴ À ce sujet, l'O.C.D.E. estimait qu'un milliard et demi de personnes vivait dans des pays touchés par des cycles répétés de violence et d'insécurité en 2013.¹⁵

En plus d'une évolution notable des crises dues à des conflits armés, les catastrophes naturelles, dont l'augmentation est liée à l'accélération des

¹⁴ HUSSON Bernard, PIROTTE CLAIRE, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en questions*, Paris : Karthala, 1997, page 23.

¹⁵ HUMANITARIAN COALITION, *op. cit.*

changements climatiques, sont de plus en plus fréquentes.¹⁶ Selon le Bureau des Nations-Unies pour la réduction des risques de catastrophes (U.N.I.S.D.R.), ces désastres naturels ont tué plus de 600 000 personnes en vingt ans, avec plus de 4,1 milliards de personnes blessées, devenues sans abri ou ayant eu besoin d'une aide d'urgence.¹⁷ Selon l'O.N.U. également, la plupart des populations vit aujourd'hui dans des zones à risques de catastrophes naturelles et on s'attend à ce que la proportion de personnes en danger augmente de plus en plus.¹⁸

La modification des crises pousse donc les acteurs de l'humanitaire à sortir du strict et habituel découpage chronologique de la gestion de leurs opérations. La séparation traditionnelle des activités d'urgence et de développement repose sur une idée des crises comme étant des accidents transitoires, ponctuels. C'est une vision qui est erronée car les crises constituent l'évolution de toute société.¹⁹ La théorie conventionnelle en gestion de l'action humanitaire distingue différentes phases se succédant de manière linéaire, l'achèvement de la précédente signalant le commencement de la suivante. On parle alors d'une approche linéaire du *continuum*. Pourtant, les crises n'évoluent que très rarement de façon linéaire et suivre un schéma immuable sur ce genre d'approche ne permet pas de saisir les dynamiques transversales qui animent l'évolution des crises.²⁰

Au contraire, nous sommes aujourd'hui confrontés à des crises qui sont durables et où coexistent des temporalités différentes. Le cas du Sri Lanka, qui sera analysé dans la suite de cet écrit, est un excellent exemple de l'imbrication continue entre urgence et développement.

¹⁶ Dans le rapport *The Human Cost of Weather Related Disasters* de novembre 2015, le Bureau des Nations-Unies pour la réduction des risques de catastrophes (U.N.I.S.D.R.) indique que 90% des catastrophes naturelles sont liées aux intempéries.

¹⁷ UNITED NATIONS, *20-year review shows 90% of disasters are weather-related; US, China, India, Philippines and Indonesia record the most*, [en ligne], <http://www.unisdr.org/archive/46793>, consulté le 3 juillet 2017.

¹⁸ UNITED NATIONS, *op. cit.*

¹⁹ HUSSON Bernard, PIROTTE Claire, *op. cit.*, page 32.

²⁰ *Ibid.*

3.2. Une nouvelle perception du lien entre urgence et développement



Les schémas ci-dessus, provenant du groupe U.R.D.²¹, permettent de bien saisir le « glissement » de perception au niveau du lien entre urgence et développement. Globalement, l'aide humanitaire pourrait être découpée en trois phases : la Guerre Froide, durant laquelle les acteurs de l'urgence étaient les seuls dans les zones de conflit, la phase de la fin de la Guerre Froide qui se caractérise par les grandes opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'O.N.U. (Bosnie-Herzégovine...) et enfin la période post Guerre Froide et surtout après les attentats du 11 septembre 2001 et l'avènement de la « guerre contre le terrorisme » qui a modifié les pratiques sur le terrain.²²

La fin de la Guerre Froide va faire disparaître petit à petit les oppositions entre les différents acteurs. Avant cette période charnière, le passage entre urgence, réhabilitation et développement était considéré comme linéaire et sans lien entre les périodes. Ainsi, des discussions autour du lien entre urgence et développement vont développer la notion de « *continuum* », qui porte avec elle une réflexion surtout méthodologique pour tenter d'améliorer le passage d'une action rapide et à court terme à une vision de moyen et long terme.²³

Néanmoins, il apparaît que ce n'est pas que la problématique du « passage » entre urgence et développement qui est la plus pertinente à repenser, mais bien la lecture des crises qui ne correspond plus à la réalité²⁴.

²¹ Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire*, France : Plaisiant, octobre 2004, page 8.

²² Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *op. cit.*, page 10.

²³ *Ibid.*

²⁴ Schémas : Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *op. cit.*

Les crises qui vont apparaître après la chute du mur de Berlin ne peuvent plus être schématisées par un pic de violence à gérer dans l'urgence avant de passer au développement, car elles sont récurrentes, perdurent dans le temps et sont généralement bien plus complexes qu'il n'y paraît.

Les crises auxquelles doivent faire face les humanitaires aujourd'hui sont de toutes sortes, ce qui les oblige à adopter une approche globale : elles sont politiques, économiques, alimentaires, structurelles, etc., et leurs effets se cumulent et se chevauchent au sein d'un même espace national et temporel, rendant caduque et inutile une action en phases distinctes. Cette situation de phases se chevauchant a bien été représentée notamment au Sri Lanka, où l'on pouvait trouver en même temps des poches d'affrontements militaires, des zones « paisibles », des zones dévastées par le tsunami et des zones en sortie de guerre (espaces « libérés » par le gouvernement des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoule (T.L.E.T) ou inversement).

Les réflexions autour des questions de la nouvelle lecture des crises viennent du consortium anglo-saxon A.C.O.R.D, qui, avec les O.N.G. anglaises, a la particularité d'inclure dans une même agence les secteurs d'urgence et de développement.²⁵ Le consortium a été poussé à revoir ses stratégies parce que la plupart de leurs programmes de développement en Afrique se trouvaient amoindris par des situations de crise non anticipées.²⁶

Les réflexions d'A.C.O.R.D. vont faire apparaître le concept de *contiguum* pour tenter d'imaginer des modes d'action intelligents qui puissent « s'adapter » aux contextes complexes et évolutifs des crises actuelles. Le principe du *contiguum* s'oppose à celui de *continuum* dans le sens où le *contiguum* ne met plus en perspective uniquement un passage harmonieux entre l'urgence et le développement. Comme discuté précédemment, le principe du *continuum* sous-entendait trois phases d'opérations distinctes où les actions de réhabilitation et de développement n'étaient mises en place qu'à

²⁵ HUSSON Bernard, PIROTTE Claire, *op. cit.*, page 61.

²⁶ *Ibid.*

la fin des phases d'urgence. Néanmoins, l'idée d'un *continuum* affirmait donc déjà l'idée d'un lien entre urgence et développement, diminuant ainsi la césure complète qui était opérée entre ces trois phases dans les opérations humanitaires menées avant la fin de la Guerre Froide. L'idée du *contiguum* a été imaginée pour schématiser les nouveaux modes d'action complexes dans lesquels un croisement de savoir-faire entre les pratiques d'urgence et celles de développement s'opère. Cette notion permet de mieux gérer des contextes évolutifs qui demandent une multiplicité des acteurs et une simultanéité des actions.²⁷ Elle permet de dépasser les caractéristiques classiques de la relation entre urgence et développement ; il est aujourd'hui question de faire travailler les urgenciers avec des méthodes du développement comme la création de diagnostics qui tentent de comprendre en profondeur la réalité des contextes, un renforcement de l'inclusion des savoirs et des capacités endogènes, de travailler sur des systèmes durables, etc.²⁸. D'un autre côté, cette nouvelle dimension pousse les développeurs à prendre en compte les phénomènes de crise dans leurs stratégies de développement afin de renforcer les aspects de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles par exemple.

Par contre, il serait erroné de considérer la théorie du *contiguum* comme étant un processus technique. C'est une théorie qui se base sur la prise en compte des facteurs politiques, économiques et socioculturels qui précèdent et posent toute intervention d'aide.

²⁷ VERON Jean-Bernard, *Le positionnement des « développeurs » face à la crise*, Agence Française de Développement, in Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire*, Plaisant, octobre 2004, page 15.

²⁸ Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire*, Plaisant, octobre 2004, page 10.

3.3. Une remise en question des pratiques classiques

« Dans une situation de crise, mener une action conduite dans l'urgence puis une autre en faveur du développement est vide de sens, en raison de la simultanéité des besoins. »

Grünewald F., Severino J.-M.²⁹

L'antagonisme historique entre les actions d'urgence et de développement est donc peu opératoire dans la pratique actuelle et apporte une certaine confusion pour les acteurs de l'aide. Certes, les domaines de compétences de chacun, les spécificités et les expertises demeurent du ressort presque unilatéral d'un des deux types d'aides. Cependant, de plus en plus d'organisations humanitaires mènent des actions de secours puis des projets inscrits dans le moyen ou le long terme, voire de manière simultanée, opérant alors sur plusieurs phases de la crise.³⁰ Pour Bernard Husson et Claire Pirotte, auteurs du livre « Pratiques Humanitaires en question » (Karthala, 1997) et membres du groupe de recherche U.R.D., un des points centraux du débat sur le lien entre urgence et développement réside dans la combinaison des analyses des compétences des différents acteurs. Husson et Pirotte précisent que leurs difficultés et leurs interrogations sont bien souvent similaires : pertinence des actions, partage des responsabilités, relations avec les médias ou les pouvoirs locaux³¹... À ce titre, il en va donc de la responsabilité des acteurs de redéfinir les contours de leurs méthodes et de leurs objectifs afin d'optimiser l'impact et la qualité des programmes d'aides.

Néanmoins, la relation entre urgence, réhabilitation et développement reste difficile à mettre en place d'un point de vue méthodologique et

²⁹ SEVERINO Jean-Michel, GRÜNEWALD François, *op. cit.*

³⁰ LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *L'aide humanitaire : définitions et controverses*, 22 novembre 2012, [en ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000530-l-aide-humanitaire-en-questions/questions-a-philippe-ryfman>, consulté le 2 juillet 2017

³¹ HUSSON Bernard, PIROTTE CLAIRE, *op. cit.*

opérationnel. Cela est notamment dû au fait que la finalité des actions de ces deux aides sont différentes, leurs instruments et méthodes de travail sont distincts sur de nombreux points, comme il l'a été vu dans les parties précédentes. Pourtant, de plus en plus de grands acteurs non gouvernementaux (Croix-Rouge, O.N.G. ...) mènent des actions de secours en premier puis mettent en place des projets inscrits dans le long ou le moyen terme, apportant un caractère de plus en plus « multi-mandats » à leurs opérations. Beaucoup de pays connaissent aujourd'hui des situations d'instabilité plus ou moins durable dans lesquelles les acteurs sont forcés d'adapter leurs pratiques. Cela a comme conséquence qu'un nombre croissant d'O.N.G. a désormais tendance à s'orienter vers des réponses multiples, offrant à la fois des programmes d'urgence et de développement. Par exemple, certaines O.N.G. qui étaient à la base spécialisées dans le développement ont mis en place une certaine culture de l'urgence en acquérant des savoir-faire associés. Les organisations axées sur l'urgence ont également fait évoluer leurs pratiques et font désormais des rapprochements avec des pratiques du développement, notamment autour du concept d'approche participative qui a été repris depuis peu du développement par de plus en plus d'acteurs de l'urgence.³²

Ainsi, le concept du lien entre urgence, réhabilitation et développement semble être compris par la plupart des acteurs du domaine. Mais là où des différences s'opèrent, c'est au niveau de l'inclusion pratique de cette dimension dans le travail effectif. Les organisations qui œuvrent dans une optique de développement (reconstruction, élimination de la pauvreté, etc.) ont tendance à demander un mandat général pour intégrer le lien entre U.R.D. tandis que d'autres, comme la Croix-Rouge, comprennent le lien mais rappellent que leur mandat initial est de sauver des vies et de pouvoir empêcher de nouvelles pertes humaines dans la phase de réhabilitation.³³ Pourtant, à la lumière des analyses des dernières décennies sur le sujet, il

³² C.E.F.E.B., A.F.D et U.R.D., *Actes du séminaire : Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit*, France, juin 2007, page 17, [en ligne], http://www.urd.org/IMG/pdf/Coll_Mlle_AFD_crisis_conflits-2.pdf, consulté le 10 juillet 2017.

³³ GOYDER Hugh et alii., *Links between relief, rehabilitation and development in tsunami response*, I.N.T.R.O.C., MARS 2006, Page 22.

semble clair qu'une plus grande coopération entre les secteurs d'aide et qu'une inclusion d'une perspective de développement durable dans toute action entreprise devraient se manifester dans le travail de terrain. Car ces dimensions, au vu des réflexions sur le sujet, semblent être les clés d'une aide qui soit efficace, pertinente, centrée sur les bénéficiaires et durable.

3.4. Renforcer la coopération internationale pour un développement plus efficace : la Déclaration de Paris et l'approche cluster

Face à la nécessité de renforcer les structures permettant aux acteurs de mieux travailler leur coordination et leur coopération, des démarches internationales communes se sont développées. Parmi celles-ci, deux peuvent être soulignées : la co-signature de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 entre des États et des institutions internationales et l'approche cluster, censée promouvoir de nouvelles techniques pour améliorer la prévention, la responsabilisation et le partenariat entre les groupes d'action humanitaire.

3.4.1. La Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris, établie en 2005 entre des États et des institutions internationales sous l'égide du Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E., a pour objectif principal de réformer les méthodes d'acheminement et de gestion de l'aide afin d'augmenter l'efficacité des actions entreprises, notamment en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, de consolidation de la croissance et de renforcement des capacités de progression vers les huit Objectifs du Millénaire pour le développement (2000).³⁴ La Déclaration s'inscrit dans une démarche officielle de renforcement de la coopération entre les acteurs afin d'améliorer les résultats des actions de développement.

³⁴ AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, *Principes fondateurs : la Déclaration de Paris*, [en ligne], <http://www.afd.fr/home/AFD/developpement-durable/efficacite-aide/declaration-paris>, consulté le 2 juillet 2017.

La Déclaration est articulée autour de cinq principes : 1. l'appropriation des politiques, stratégies de développement et de la coordination de l'appui au développement par les pays bénéficiaires. 2. L'alignement de l'aide par rapport aux stratégies, procédures et institutions nationales pour le développement. Un alignement permet alors aux pays bénéficiaires d'être les premiers acteurs de leur développement. 3. L'harmonisation des procédures et des programmes des donateurs afin de permettre une meilleure transparence. Le but de ce principe est de réduire la complexité des procédures d'octroi et de gestion grâce à une convergence à la source. 4. Une gestion axée sur les résultats en contrôlant l'efficacité du processus et en élaborant des cadres d'évaluation pour pouvoir communiquer de manière efficace les progressions des stratégies nationales. 5. La responsabilité mutuelle des donateurs et des pays bénéficiaires afin de créer un réel partenariat entre les acteurs de l'aide.³⁵

En plus de cet ensemble de principes, les pays et bailleurs de fonds signataires de la Déclaration ont convenu d'une série d'objectifs-cibles articulés autour des principes de la Déclaration à atteindre en 2010. Une enquête de suivi de la mise en œuvre de celle-ci en 2011 a malheureusement révélé que la plupart des objectifs n'avaient pas été atteints³⁶ et que les bailleurs de fonds avaient en général moins rempli leurs engagements que les pays signataires.³⁷

La déclaration de Paris se révélait donc comme une promesse à engager les acteurs de l'aide humanitaire à suivre des principes d'actions communes afin de pouvoir offrir une assistance au développement qui soit réellement pertinente pour les pays bénéficiaires. Les principes qu'elle énoncé étaient censés affirmer l'appropriation de leur développement par les bénéficiaires et assurer ainsi une démarche ancrée dans un développement durable. Cette démarche s'inscrivait donc totalement dans les conclusions des

³⁵ AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, *op. cit.*

³⁶ BROW Stephen, *Qu'est-il advenu de l'efficacité de l'aide ?*, Un seul monde, publié le 30 novembre 2017, [en ligne], http://quebec.huffingtonpost.ca/un-seul-monde/efficacite-aide-internationale_b_13137132.html, consulté le 17 juillet 2017.

³⁷ AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, *op. cit.*

réflexions autour du renforcement du lien entre urgence et développement. Pourtant, les suivis d'évaluation de l'application des engagements de la Déclaration ont encore une fois démontré l'écart entre les promesses et les réalités du terrain. En 2011, à Busan lors d'un forum de haut niveau, les acteurs de la Déclaration de Paris vont modifier le texte pour ne plus parler de « l'efficacité de l'aide » mais bien de « l'efficacité du développement ». À Busan, on abandonne les principes d'alignement et d'harmonisation présents dans la déclaration de Paris et on rajoute la transparence et les partenariats inclusifs.³⁸ Après Busan, un Partenariat mondial pour une coopération au développement est mis en place, composé de représentants de pays fournisseurs et bénéficiaires de coopération, de gouvernements locaux, de la société civile, du secteur privé et de l'O.N.U. qui établit de nouvelles cibles.³⁹ Dans le rapport de progrès du Partenariat entamé en 2016, on remarque une fois de plus qu'aucune cible n'a été atteinte en 2015, malgré un certain progrès dans la majorité des indicateurs analysés.⁴⁰ Du 28 novembre au 1^{er} décembre 2016, les membres du Partenariat se réunissaient à Nairobi pour discuter notamment des raisons des résultats décevants des mesures établies par le Partenariat.

Il y a donc un désir notable d'améliorer et de renforcer les mesures d'actions mises en place mais cela reste inefficace car, sur le terrain, les acteurs ne suivent ou ne peuvent pas suivre les démarches conseillées. D'après Stephen Brown, professeur de sciences politiques à l'Université d'Ottawa et membre du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société, les acteurs du terrain opèrent toujours selon les principes de Paris, ignorant presque l'existence des réunions de Busan et de Nairobi. Ils se focalisent donc sur l'aide. La plupart du temps, il semblerait que les acteurs croient dans la forme plutôt que dans le fond aux principes d'harmonisation, d'appropriation et d'alignement de l'aide. Dans la pratique, cela aboutit à des tentatives d'améliorer le travail collectif qui se résument souvent à de vagues échanges d'informations sans qu'aucun acteur

³⁸ BROW, *op. cit.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

ne change ses activités pour s'harmoniser avec celles des autres.⁴¹ Pourtant, cela fait des décennies que le monde de l'aide sait qu'améliorer la coopération entre les différents secteurs constituant l'assistance (qu'elle soit d'urgence ou de développement) renforcera la résilience, le développement des populations et l'efficacité de l'aide distribuée.

3.4.2. L'approche Cluster comme tentative de solution ?

L'année de la signature de la déclaration de Paris, une autre approche voit le jour dans le cadre de la Réforme du système des Nations-Unies sur la coordination humanitaire. Ce programme a introduit plusieurs nouvelles techniques pour améliorer la prévention, la responsabilisation et le partenariat entre les groupes d'organisations humanitaires. Parmi ces techniques figurait l'approche de responsabilité sectorielle ou approche cluster.⁴²

Les clusters sont des groupes d'organisations humanitaires constitués dans le cadre de chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire (eau, santé, logement, logistique...) qui forment un système de coordination sectorielle. Chaque cluster a une ou plusieurs organisation(s) désignée(s) « chef de file » qui opère(nt) aux niveaux mondial et national. Les chefs de file du niveau mondial s'occupent de renforcer la préparation à l'échelle du système et coordonnent les capacités techniques pour répondre aux besoins d'urgence humanitaire dans leur secteur. Au niveau national, les chefs de file font le lien entre le gouvernement et les coordonnateurs résidents et/ou humanitaires.⁴³ Ce système vise à garantir une approche qui soit cohérente et complémentaire entre les intervenants. Cela permet aux acteurs d'identifier des moyens de mieux travailler ensemble sur base de structures de coordinations qui sont déterminées par le contexte local et choisies par le Coordinateur de l'action humanitaire et l'équipe pays concernée.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² O.C.H.A., *L'O.C.H.A. d'une seule voix : L'approche cluster*, mai 2012, [en ligne], [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message Cluster%20Approach_vFR.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message%20Cluster%20Approach_vFR.pdf), consulté le 20 juillet 2017.

⁴³ O.C.H.A., *op. cit.*

Cette technique de coordination est intéressante dans le renforcement du lien entre urgence, réhabilitation et développement, car elle permet une approche globale dans laquelle les stratégies nationales peuvent être intégrées. Bien que l'approche cluster soit à la base prévue pour les situations d'urgence, elle permet également le renforcement des capacités nationales lorsque c'est nécessaire et permet donc à celui-ci de se développer dans de meilleures conditions.⁴⁴ Cette approche permet d'agencer l'ensemble des activités humanitaires dans le but d'atteindre les objectifs nationaux définis par l'ensemble des partenaires et approuvés par les chefs de file sectoriels et s'inscrit donc dans une démarche globale allant de la prévention à la reconstruction.⁴⁵

Néanmoins, malgré des avancées importantes au niveau des mesures prises pour renforcer le lien entre urgence, réhabilitation et développement, il a été constaté que rares sont les instruments qui intègrent directement une dynamique qui lie les deux secteurs. La déclaration de Paris est plus axée sur les dispositions pour renforcer les effets des mesures de développement et l'approche cluster est à la base prévue pour les situations d'urgence. Bien que l'approche cluster permette quand même de renforcer le lien entre urgence et développement en prévoyant la coordination des actions jusqu'au développement et en ciblant des objectifs définis en fonction des contextes nationaux, elle ne prévoit à la base pas de lier ces deux mondes de l'humanitaire. Il semblerait donc que l'écart entre les deux types d'assistance soit malgré tout maintenu, notamment de par les mesures internationales de guidance qui ne prévoient pas spécialement un renforcement du lien entre les deux secteurs mais qui permettent le renforcement de chacun des domaines séparément.⁴⁶

Pourtant, nous l'avons vu précédemment, une des pierres angulaires du lien entre urgence et développement réside dans la coordination et la coopération

⁴⁴ HUMANITARIAN RESPONSE, *What is the Cluster Approach?*, [en ligne], <https://www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach>, consulté le 22 juillet 2017.

⁴⁵ Voir Annexe n°3. Pour plus de détails sur l'approche cluster.

⁴⁶ HUMANITARIAN RESPONSE, *op. cit.*

des acteurs des deux univers. Les études sur le sujet démontrent que c'est par la coordination, la coopération et surtout la modification des pratiques classiques que les acteurs de l'humanitaire doivent réaliser leurs actions afin qu'elles rentrent dans une dynamique qui favorise l'atteinte d'un objectif global de développement et d'amélioration durables des conditions de vie des populations assistées.

Ainsi, la nécessité de lier l'urgence au développement est discutée depuis des décennies et beaucoup de concepts ont émergé de ces discussions. Au commencement des réflexions, les concepts tentaient de combler l'écart entre les dynamiques d'aides (approche du *continuum*) puis une plus grande conscience de la complexité et de la superposition du temps et des défis (*approche contiguum*) a émergé.⁴⁷ Les acteurs de l'humanitaire semblent désormais saisir la nécessité de ne pas réduire leurs activités à du sauvetage et qu'elles devraient, au contraire, favoriser le développement à long terme.

Il semble donc impératif que les acteurs du développement et de l'urgence continuent à discuter, apprennent à se connaître et à se comprendre afin d'arriver à mettre en place un système qui unit leurs actions. Les tendances récentes confirment cette opinion sur le sujet via, par exemple, l'importante place qu'a pris le concept de résilience au centre des débats et la possibilité d'alignement des différents acteurs de l'aide dans un but commun qu'il induit.⁴⁸

⁴⁷ RUBEN Ruerd, *Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?*, I.O.B. Study, n°380, mai 2013, page 30.

⁴⁸ *Ibid.*

4. Présentation du cas d'étude : le Sri Lanka

Le cas du Sri Lanka a été choisi car il pourrait devenir un cas d'école du concept de *contiguum*. Nous l'avons vu, cette notion a été créée pour caractériser les contextes des pays dans lesquels sont réunies à la fois des situations de paix, de conflit et de grande instabilité sans perspective claire de paix à l'époque. Le Sri Lanka est représentatif de cette situation car c'est un pays qui a dû faire face à une des catastrophes naturelles les plus meurtrières de l'histoire récente et en même temps à une guerre de libération qui a divisé le pays, et où la population a été manipulée par toutes les parties belligérantes. Le Sri Lanka a donc dû bénéficier d'une réponse diversifiée et prolongée de la part des acteurs de l'aide. L'État a vu sur son territoire près de deux cents organisations déployer de l'aide d'urgence et de développement depuis des années et nous avons désormais le recul nécessaire pour analyser le travail qui y a été mis en place à partir du tsunami de 2004. L'action humanitaire qui a été déployée à la suite du tsunami a également servi de « cas d'école » pour les acteurs de l'humanitaire qui ont commencé à remettre en question leurs pratiques classiques à la suite de la catastrophe et de certains échecs notoires d'actions de secours et de développement.

Également, comparé à d'autres États ayant connu des troubles plus ou moins similaires, comme par exemple Haïti, le Sri Lanka a su se relever d'un point de vue tant politique qu'économique et social et semble désormais se développer dans un processus de paix. Nous pouvons donc analyser une situation qui est terminée, qui a fait l'objet d'analyses et dont des leçons pour l'avenir ont été tirées. Le fait que le pays semble aujourd'hui stable est un point important car cela nous permet de croire que l'action d'urgence et de développement qui a été mise en place sur le territoire a été efficace malgré ses faiblesses et porte désormais ses fruits.

Le tsunami de 2004 a engendré un engouement humanitaire presque sans précédent, faisant venir au Sri Lanka des dizaines d'O.N.G. et de programmes internationaux en plus de ceux déjà présents pour le conflit civil. Ces actions ont fait l'objet de nombreuses recherches au cours de ces dernières années

et ont permis de faire évoluer les dynamiques professionnelles du domaine de l'action humanitaire d'urgence comme de développement en permettant de tirer des leçons des erreurs commises.

Il semble ainsi que le Sri Lanka offre des perspectives d'analyses pertinentes dans le cadre de cette recherche car il représente un excellent cas d'étude des crises complexes dans lesquelles les travailleurs humanitaires doivent évoluer aujourd'hui.

Il a précédemment été souligné l'importance d'une bonne connaissance du terrain et des cultures locales par les acteurs de l'humanitaire afin que leurs actions soient alignées sur les besoins réels des bénéficiaires. Il est donc également essentiel pour cette analyse de comprendre quelles sont les dynamiques principales qui animent le Sri Lanka et sa population. Ce chapitre aura donc pour but de décrire la situation du pays d'un point de vue géographique, économique, politique et social avant d'aborder un rapide résumé de la guerre civile qui déchira le pays de 1983 à 2009 et qui a eu une importante influence sur la distribution de l'aide humanitaire post-tsunami. Le tsunami de 2004 et ses conséquences humaines, écologiques et matérielles seront également abordés afin de préciser l'ampleur de la catastrophe avant d'entrer, au chapitre suivant, dans l'analyse propre de la réponse apportée sous l'angle du lien unissant urgence et développement.

4.1. Situation géographique et économique

La République démocratique socialiste du Sri Lanka, anciennement appelée Ceylan, est un pays insulaire d'Asie situé au sud-est de l'Inde dans l'Océan Indien. Il est séparé du continent par le Golfe de Mannar et le Déroit de Palk. Sa superficie est de 64 740 kilomètres carrés et il est peuplé de 21 millions de personnes.⁴⁹ Le pays dispose d'ailleurs de l'indice de Développement Humain le plus élevé d'Asie du Sud, le plaçant à la 73^{ème} place

⁴⁹ COFACE, *Sri Lanka*, janvier 2017, [en ligne], <http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Sri-Lanka>, consulté le 7 juin 2017.

mondiale.⁵⁰ La ville la plus importante de l'île est Colombo, la capitale commerciale et économique, qui est habitée par environ deux millions d'habitants. La capitale administrative et politique est la ville de Sri Jayawardenepura (Kotte).⁵¹

En janvier 2017, le Produit Intérieur Brut (P.I.B.) par habitant s'élevait à 3 849 dollars US, résultant d'une croissance en légère augmentation en 2016⁵². L'économie est en croissance depuis la fin de la guerre civile en mai 2009, avec une augmentation moyenne de 6,4 % entre 2010 et 2015.⁵³ En mars 2017, le pays est considéré comme pays à revenu intermédiaire inférieur selon le classement de la Banque Mondiale.⁵⁴ La majorité de la population sri lankaise reste rurale alors que l'agriculture ne représente que 9 % du P.I.B. (les denrées les plus cultivées sont le thé, le riz, la noix de coco et le caoutchouc).⁵⁵ Le secteur qui domine l'économie nationale est celui des services, comprenant le tourisme et les services à distance qui représentent 63 % du P.I.B.⁵⁶ Néanmoins, malgré une croissance économique positive, les pressions sur la balance des paiements (- 1,5 Md USD en 2015) et la dégradation de la situation des comptes publics pèsent lourd sur la position macroéconomique de l'île qui enregistre l'un des ratios de recettes fiscales sur le P.I.B. les plus faibles au monde.⁵⁷ Pour tenter d'enrayer ce mouvement, les autorités ont appelé à l'assistance financière du Fonds Monétaire International (F.M.I.) et se sont engagées à mettre en place des réformes structurelles afin de permettre la stabilité financière du pays à moyen et à long terme.⁵⁸

⁵⁰ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAIS, *Services économiques à l'étranger : Sri Lanka*, France, 2017, [en ligne], <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/sri-lanka>, consulté le 8 juin 2017

⁵¹ UNIVERSITÉ LAVAL, *Sri Lanka*, mis à jour le 27 décembre 2015, [en ligne], <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/asie/srila.htm>, consulté le 7 juin 2017.

⁵² COFACE, *op. cit.*

⁵³ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAIS, *op. cit.*

⁵⁴ The World Bank, *World Bank list of economies (March 2017)*, [en ligne], <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, consulté le 8 juin 2017.

⁵⁵ COFACE, *op. cit.*

⁵⁶ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAIS, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

4.2. Politique intérieure

La République Démocratique Socialiste du Sri Lanka est une république présidentielle. Le chef de l'État est le Président Maithripala Sirisena, élu depuis le 8 janvier 2015, qui succède à Mahinda Rajapaksa qui était au pouvoir depuis dix ans et dont on se souvient pour avoir mené une politique très dure envers la rébellion des T.L.E.T., pour son extrémisme bouddhiste et le niveau élevé de corruption de son gouvernement.⁵⁹ Tout comme le président Rajapaksa, le président Sirisena est membre du United People Alliance (U.P.F.A.), une alliance politique formée à partir de plusieurs partis dont l'influent Sri Lanka Freedom Party.⁶⁰ Le changement de chef d'État a laissé espérer un règlement rapide des problèmes relevant de la guerre civile mais force est de constater sur le terrain que les nombreuses résolutions internationales prises en ce sens n'ont produit que peu d'effets.⁶¹ Des problèmes relatifs aux droits des femmes, de certaines communautés, des castes hindoues opprimées, la situation des musulmans et la « question des disparus de la guerre civile et des terrains spoliés par l'armée » ne sont toujours pas réglés et certains dispositifs voient leur mise en œuvre reculer, apportant alors beaucoup d'incertitudes autour de ces problèmes.⁶²

4.3. Effectif de la population

Les langues officielles du pays sont le tamoul (25,2 % de la population) et le cinghalais (69 % de la population), mais l'anglais, qui y est également beaucoup parlé, est reconnu par la Constitution comme langue de communication.⁶³ La population du pays est très diversifiée, mais deux

⁵⁹ COURRIER INTERNATIONAL, « Sri Lanka. Nouveau président, nouvel espoir », publié le 12 janvier 2015, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/article/2015/01/12/nouveau-president-nouvel-espoir>, consulté le 19 juin 2017.

⁶⁰ COURRIER INTERNATIONAL, « Sri Lanka. Les Sri Lankais laissent les clés du pays au président Sirisena », publié le 19 août 2015, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/sri-lanka-les-sri-lankais-laissent-les-cles-du-pays-au-president-sirisena>, consulté le 19 juin 2017.

⁶¹ COURRIER INTERNATIONAL, 19 mars 2017, *op. cit.*

⁶² COURRIER INTERNATIONAL, « Sri Lanka. La pacification toujours engluée entre Tamouls et Cinghalais », publié le 19 mars 2017, Article paru initialement dans The Hindu, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/article/sri-lanka-la-pacification-toujours-engluée-entre-tamouls-et-cinghalais>, consulté le 19 mars 2017.

⁶³ UNIVERSITE LAVAL, *op. cit.*

groupes ethniques principaux se distinguent. Premièrement les Cinghalais, qui constituent le groupe majoritaire, occupent principalement la partie sud-ouest de l'île.⁶⁴ Les Tamouls, qui sont rassemblés à travers plusieurs communautés occupent proportionnellement une grande partie du territoire : ils contrôlent tout le nord de l'île, toute la côte est et une petite partie de la côte sud ainsi qu'une portion du centre de l'île. Approximativement, ils occupent donc près de la moitié du territoire de l'île alors que la population tamoule représente 25% des habitants du Sri Lanka.⁶⁵ Les Tamouls du centre de l'île proviennent majoritairement du Tamil Nadu, un État du sud de l'Inde, d'où ils ont immigré au 18^{ème} siècle pour travailler dans les plantations de thé de l'île appartenant alors à l'ancienne puissance coloniale britannique. Ce groupe est en grande partie bien assimilé mais il se distingue des groupes tamouls du nord et du nord-est de l'île qui se revendiquent d'une ethnie différente ayant des racines qui remontent à des milliers d'années.⁶⁶

À la dimension ethnique s'ajoute également l'appartenance religieuse des deux grandes communautés. Les Tamouls sont pour la plupart hindous tandis que les Cinghalais sont bouddhistes, ce qui fait du bouddhisme la plus grande religion du pays (environ 70 % de la population, dont 90 % de Cinghalais) suivie de l'hindouisme (15 % de la population, dont 80 % de Tamouls).⁶⁷ Le pays compte également parmi ses habitants des personnes de confession musulmane et chrétienne (15% de la population). Les musulmans parlent pour la plupart le tamoul et les chrétiens se retrouvent dans les deux communautés linguistiques principales.

⁶⁴ Voir Annexe n°1.

⁶⁵ UNIVERSITE LAVAL, *op. cit.*

⁶⁶ IRIN, « Le problème ethnique au Sri Lanka », Colombo, 2012, [en ligne], <http://www.irinnews.org/fr/report/97028/briefing-le-probl%C3%A8me-ethnique-au-sri-lanka>, consulté le 8 juin 2017.

⁶⁷ UNIVERSITE LAVAL, *op. cit.*

4.4. Le conflit ethnique

Le conflit au Sri Lanka peut faire (et a d'ailleurs déjà fait) l'objet de nombreuses recherches tant il fut long, meurtrier et complexe. Le but ici n'est pas d'analyser le conflit, mais bien de poser le contexte dans lequel est survenu le tsunami de 2004 pour pouvoir comprendre dans quelles conditions les acteurs humanitaires et de développement ont dû mener leurs opérations et afin de pouvoir comprendre comment le conflit civil a parfois pu entraver le déploiement des activités de secours comme de développement.

La guerre civile qui déchira le pays pendant presque trente ans trouve ses racines dans l'opposition des deux principales ethnies du pays.⁶⁸ Depuis la gouvernance de l'État britannique de l'île (de 1796 à 1948), les Cinghalais affirment que les Tamouls ont toujours bénéficié de certaines faveurs (le nombre de Tamouls dans la fonction publique, dans les postes d'avocats ou de médecins par exemple étaient bien plus élevés que leur représentation au sein de la société), jouissant de certains pouvoirs et émanant souvent de hautes castes.⁶⁹ Seulement, lors de la création de l'État indépendant, cette tendance va s'inverser et l'on va voir naître un processus de « cinghalisation du pouvoir ».⁷⁰ En 1956, le Parti de la liberté (Sri Lanka Freedom Party, S.L.F.P), parti nationaliste cinghalais, prend la tête du gouvernement et le nouveau pays va voir s'installer en son sein des mesures discriminatoires qui s'étendent à toutes les catégories socioprofessionnelles tamoules.⁷¹ Cela s'est notamment exprimé lorsque que le Cinghalais devint la seule langue officielle, que la prééminence du bouddhisme comme religion dominante fut décidée, que des quotas en faveur de la majorité cinghalaise furent créés et privèrent ainsi la minorité tamoule de possibilité d'emplois dans le secteur public tandis que d'autres critères discriminants furent instaurés pour les accès à l'université

⁶⁸ MEYER Éric-Paul, « Ressort du séparatisme tamoul au Sri Lanka », *Le Monde Diplomatique*, Avril 2007.

⁶⁹ GERBAUT Sophie, *L'organisation des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul : Naissance, vie et mort d'une insurrection identitaire*, Université Jean Moulin Lyon III, juin 2009, [en ligne], <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/846/files/2012/08/MEMOIRE-M1-SOPHIE-GERBAUT.pdf>, consulté le 12 juin 2017.

⁷⁰ GERBAUT Sophie, *op. cit.*

⁷¹ MORAT Charles, *Sri Lanka, histoire d'une guerre oubliée*, Cercle E.R.I.S., 19 décembre 2008, [en ligne], <http://cercle-eris.over-blog.fr/article-25966460.html>, consulté le 12 juin 2017.

et plusieurs organisations politiques tamoules furent interdites. Ainsi, selon les séparatistes, le cadre institutionnel démocratique du Sri Lanka de l'époque ne donnait donc aucune garantie aux minorités linguistiques et religieuses.^{72 73} Ces nouvelles mesures entraîneront les premières confrontations entre Cinghalais et Tamouls. Les tensions s'apaiseront un temps avant de réapparaître au cours des années 1970 et d'atteindre leur acmé en juillet 1983.⁷⁴

À la suite des mesures discriminatoires instaurées envers les étudiants tamouls dans les universités, une colère estudiantine va voir le jour au travers de jeunes tamouls violents membres du TUF, un conglomérat de partis tamouls. D'autres groupes comme le Tamil New Tiger (T.N.T) naîtront au début des années 70. En 1976, le T.N.T. change de nom et devient le T.L.E.T. (Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul). Jusqu'au milieu des années 70, les représentants de la minorité essayèrent de trouver des solutions électorales et institutionnelles à ces problèmes, mais la génération suivante, déçue, bifurqua vers la voie de la violence pour atteindre un nouvel objectif : un territoire autonome pour la nation tamoule dans les districts de Jaffna, Mullaittivu, Batticaloa, Killinochchi, Ambarai et Trincomalee⁷⁵. Cet idéal va être porté par les T.L.E.T. qui mèneront une guerre de guérilla contre le gouvernement sri lankais à partir de 1982.⁷⁶ La guerre proprement dite éclate en juillet 1983 dans la péninsule de Jaffna, lorsque les Tigres tuent treize soldats cinghalais lors d'une embuscade. Cet évènement va servir de prétexte à des pogroms anti Tamouls qui vont faire fuir des milliers de Tamouls du pays ou qui vont les pousser à s'enrôler chez les Tigres.⁷⁷

⁷² MEYER, *op. cit.*

⁷³ PALANI Paris, « Sri Lanka : Le peuple tamoul martyrisé », Commission Journal, 3 juin 2009, [en ligne], <http://alternativelibertaire.org/?Sri-Lanka-Le-peuple-tamoul>, consulté le 12 juin 2017.

⁷⁴ MEYER, *op. cit.*

⁷⁵ Voir Annexe n°2.

⁷⁶ BAUD Jacques, *Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul (LTTE)*, GlobalTerrorWatch.ch, publié le 19 octobre 2014, [en ligne], <http://www.globalterrorwatch.ch/index.php/tigres-de-liberation-de-leelam-tamoul-ltte/>, consulté le 12 juin 2017.

⁷⁷ GOUVERNEUR Cédric, « Colombo rejette toute enquête », Le Monde Diplomatique, juin 2014, [en ligne], <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/06/GOUVERNEUR/50524>, consulté le 12 juin 2017.

Petit à petit, le groupe armé va s'imposer en éradiquant les mouvements rivaux, comme notamment en 1986 lors du « massacre de la Saint-Valentin » où 175 membres d'un groupe concurrent se sont faits tuer par les Tigres.⁷⁸ En 1987, l'insurrection d'extrême gauche du Front de libération du peuple (*Janata Vimukthi Peramena*, J.V.P.) éclate et le président sri lankais Ranasinghe Premadasa fait appel à l'Inde qui envoie l'Indian Peace-Keeping Force (I.P.K.F.) pour lutter contre les Tigres tandis que le gouvernement écrase le J.V.P. L'Inde et le Sri Lanka concluent ainsi un accord qui octroie certaines revendications séparatistes aux Tigres (comme l'accession au rang de langue officielle du tamoul, la libération de prisonniers, un référendum...) et qui confie à l'Inde le maintien de l'ordre et les opérations de désarmement au Sri Lanka. Les T.L.E.T refusent néanmoins d'être désarmés et l'opération de maintien de la paix échoue et évolue en guerre frontale. Incapables d'enrayer le processus de violence, les militaires indiens se retireront en 1990.⁷⁹

En 2000, la Norvège va s'impliquer dans la résolution du conflit et un cessez-le-feu est instauré en décembre 2001 par les Tigres qui décident d'accéder à la reconnaissance internationale par la voie politique. Le groupe crée une branche politique et remporte 6,8% des voix en 2004 lors des élections parlementaires. Néanmoins, les extrémistes cinghalais remportent les élections et anéantissent les espoirs de paix par leur montée au pouvoir. Le 7 juillet de la même année, un attentat suicide dans la capitale marque le retour des affrontements.

En 2005, de nouvelles élections nomment Monsieur Mahinda Rajapaksa à la présidence. Celui-ci va s'allier à des mouvements extrémistes cinghalais. Son gouvernement qualifiera la guerre ethnique de problème de « loi et d'ordre » et préconisera une solution militaire pour mettre un terme au conflit. Entre 2005 et 2006, le conflit reprend. Fin 2006, le médiateur norvégien Erik Solheim parvient à faire rentrer en négociations les parties belligérantes,

⁷⁸ MORAT, *op. cit.*

⁷⁹ MORAT, *op. cit.*

mais sans parvenir à un accord et les combats se poursuivent. En 2007, les Tigres perdent une partie de leur territoire et se concentrent alors dans le nord de l'île. En novembre de la même année, leur responsable politique, Thamilselvan, est tué et le groupe armé commence à subir une succession de défaites.⁸⁰

La guerre prendra officiellement fin le 20 mai 2009 à la suite de la mort de Velupillai Prabhakaran, chef des Tigres, et la défaite du groupe autour de Mullaittivu écrasé par l'armée sri lankaise.⁸¹

4.4.1. Le bilan humain du conflit civil

Entre 1983 et 2005, juste avant la dernière vague meurtrière du conflit, plus de 312 000 personnes avaient déjà été déplacées en fuyant les zones de conflits.⁸² Une nouvelle vague de violence reprit alors et on décompta 2 300 morts et 200 000 déplacés entre décembre 2005 et octobre 2006.⁸³ Les combats vont ensuite un peu s'apaiser pour regagner en intensité en janvier 2009, lors de la prise du chef-lieu des Tigres par l'armée sri lankaise. Les civils se retrouvèrent pris en étau dans les zones de combat entre l'armée gouvernementale et les Tigres qui les empêchèrent de fuir hors des territoires qu'ils contrôlaient. France Harrison, correspondante de la BBC au Sri Lanka au moment du conflit va qualifier ces dernières opérations comme étant « *les plus meurtrières du nouveau millénaire, dans l'intensité et la rapidité des meurtres* », rappelant également qu'entre quarante et septante mille civils ont été abattus en cinq mois.

⁸⁰ MORAT, *op. cit.*

⁸¹ POIRIEZ ROY Benjamin, *Après trois ans de guerre civile : le gouvernement du Sri Lanka face à la justice*, Perspective monde : outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945 : Université de Sherbrooke, Canada, [en ligne], <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=1388>, consulté le 13 juin 2017.

⁸² PAGONIS Jennifer, « Sri Lanka : aider les nombreuses personnes qui ont fui les récents combats », conférence de presse du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Palais des Nations, Suisse : Genève, 2008, [en ligne], <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2006/8/4acf4139f/sri-lanka-aider-nombreuses-personnes-fui-recents-combats.html?query=sri%20lanka>, consulté le 18 juin 2017.

⁸³ MORAT, *op. cit.*

À la fin du conflit, le 18 mai selon la date officielle, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (U.N.H.C.R.) a recensé 265 000 personnes inscrites dans des camps de réfugiés et de déplacés.⁸⁴ Au total, les vingt-cinq ans de guerre civile ont provoqué la mort d'environ cent mille personnes, les derniers combats menés entre fin 2008 et mai 2009 étant les plus meurtriers ont coûté la vie à environ quarante mille civils pris entre les feux des T.L.E.T. et ceux de l'armée gouvernementale selon les estimations des Nations Unies.⁸⁵

4.5. Le tsunami du 26 décembre 2004

Le 26 décembre 2004, un séisme de magnitude 9 s'est produit dans l'Océan Indien au large de l'île de Sumatra, engendrant un violent tsunami considéré comme l'un des plus destructeurs de l'histoire vers les côtes des pays de l'Océan Indien et ayant des répercussions jusqu'en Afrique.⁸⁶ Le tremblement de terre a soulevé une bande de plancher océanique jusqu'à six mètres de hauteur, provoquant un dégagement énergétique équivalent à 23 000 bombes atomiques. La vague qui s'est écrasée sur les côtes a atteint une hauteur allant jusqu'à onze mètres selon les endroits.⁸⁷

La vague du tsunami a touché 11 pays (L'Indonésie, le Sri Lanka, l'Inde, la Thaïlande, la Somalie, la Birmanie, les Maldives, la Malaisie, la Tanzanie, les Seychelles et le Bangladesh) et, en une journée, plus de 150 000 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues tandis que des millions d'autres se sont retrouvées sans abri.⁸⁸ Un mois plus tard, le 26 janvier, on dénombre 281 705 morts,⁸⁹ dont plus de 30 000 Sri Lankais. Le Sri

⁸⁴ AMNESTY INTERNATIONAL SUISSE, « Sri Lanka : l'horreur étouffée », in *Magazine Amnesty*, n°74, août 2013, [en ligne], <https://www.amnesty.ch/fr/sur-amnesty/publications/magazine-amnesty/2013-3/sri-lanka-l-horreur-etouffee>, consulté le 18 juin 2017.

⁸⁵ GOUVERNEUR, *op. cit.*

⁸⁶ NATIONAL GEOGRAPHIC NEWS, « The Deadliest Tsunami in History ? », 7 janvier 2005, [en ligne], http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1227_041226_tsunami.html, consulté le 13 juin 2017.

⁸⁷ UNITED STATE GEOLOGICAL SURVEY, « Northern Sumatra M9.0-December 26, 2004 », [en ligne], <https://earthquake.usgs.gov/learn/topics/sumatra9.php>, consulté le 16 juin 2017.

⁸⁸ NATIONAL GEOGRAPHIC NEWS, *op. cit.*

⁸⁹ GUERAICHE William, « Un tsunami d'incompréhension », *Outre-Terre*, 2005/2, n° 11, pp. 591-604., [en ligne],<http://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-591.htm>, consulté le 13 juin 2017.

Lanka est le pays le plus touché par le séisme après l'Indonésie et est celui qui se retrouve le plus affecté proportionnellement à sa taille. Un peu plus de 800 kilomètres de côte ont été soufflés par le raz-de-marée, touchant principalement les côtes du Nord et du Nord-Est et celles du Sud et du Sud-Ouest de l'île.⁹⁰ Le pays déplore 31 000 morts, plus de 6000 personnes disparues et plus de 800 000 déplacés suite au cataclysme, en plus de ceux causés depuis le début de la guerre civile.⁹¹ Et les dégâts sont loin de se compter uniquement en vies humaines : 75 000 maisons furent détruites et un million de personnes sur une population totale de 19 millions à l'époque se sont retrouvées sans abri.

BOX 5.1 IMMEDIATE IMPACT

Killed/missing persons: 35 322
Injured persons: 21 441
Internally displaced persons: 516 150
Widowed, orphaned, affected elderly and disabled persons: 40 000
Lost livelihoods: 150 000 (75 per cent of the total fishing fleet)
Value of lost assets: US\$900 million
Houses destroyed: 89 000
Schools destroyed or damaged: 183
Schools used as camps for IDPs: 446
Schoolchildren affected: 200 000
Health facilities destroyed or damaged: 102
Tourism infrastructure damaged:

Large hotels: 53 out of 242
Small hotels: 248
Related small enterprises: 210

Cultivated arable land affected by salinity: 23 449 acres

Note: IDP = internally displaced person.

Source: GOSL (2006).

⁹⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision d'aide humanitaire : Aide humanitaire en faveur des populations de l'Asie touchées par le séisme et le tsunami du 26 décembre 2004*, Direction générale de l'aide humanitaire-E.C.H.O., 2005, page 4.

⁹¹ UNHCR, *Sri Lanka : fin du programme post-tsunami pour les abris transitionnels*, United Nations Agency for Refugees, 22 novembre 2005, [en ligne], <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2005/11/4acf40e512/sri-lanka-fin-programme-post-tsunami-abris-transitionnels.html>, consulté le 16 juin 2017.

4.5.1. Des conséquences à long terme

Un désastre d'une telle ampleur ne comptabilise pas que des victimes sur le court terme. Les conséquences à moyen et long termes sont immenses : les risques d'épidémies et de dégradation générale de la santé, un manque accru d'eau dû à la salinité de la terre suite à la vague, des dégâts écologiques et matériels sont à prendre en compte en plus des dégâts psychologiques importants, des blessés et des milliers de personnes ayant perdu la vie. Le manque d'eau potable fut un défi majeur car la population a pour habitude de s'approvisionner en eau potable via des puits qui furent inutilisables à cause de la pollution des sources par l'eau de mer (environ 62 000 puits d'eau douce ont été contaminés par l'eau de mer ou par les égouts)⁹². Plus loin des côtes, des problèmes similaires furent rencontrés à cause de l'infiltration de l'eau de mer dans les nappes phréatiques, ce qui causa un manque d'eau généralisé.⁹³ Au niveau des dégâts écologiques, des zones côtières entières ont été altérées : récifs coralliens détruits par les débris ou par la violence des flots, terres agricoles inondées et salinées, plages et côtes érodées, pollution des sols par des produits chimiques déversés lors du bris des infrastructures, etc.⁹⁴

En plus des impacts humanitaires, les pertes économiques ont été estimées à un milliard de dollars (4,5% du P.I.B.) en plus des 700 millions de capitaux privés détruits. Le secteur des logements a subi des pertes estimées entre 306 et 341 millions de dollars tandis que les industries de la pêche et du tourisme ont perdu 403 millions d'infrastructures et d'équipement (97 millions pour la pêche et 250 pour le secteur du tourisme). Environ 3% de la main d'œuvre (200 000 personnes) ont perdu leur emploi, dont 100 000 personnes dans le secteur de la pêche.⁹⁵

⁹² ROUSSEL Florence, « Un an après le tsunami de l'Océan Indien, les conséquences environnementales sont encore visibles », 3 janvier 2006, [en ligne], <https://www.actu-environnement.com/ae/news/1459.php4>, consulté le 17 juin 2017.

⁹³ CNRS, *Le tsunami : un tournant dans la vie des Sri-Lankais*, non daté, [en ligne], <http://www2.cnrs.fr/presse/thema/671.htm>, consulté le 17 juin 2017.

⁹⁴ CNRS, *op. cit.*

⁹⁵ CHRISTOPLOS Ian, *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response*, mai 2006, Tsunami Evaluation Coalition, page 31.

4.5.2. Rareté du phénomène

Les phénomènes se rapportant à la terre (tremblement de terre, glissement de terrain, éruption volcanique, etc.) ne sont pas rares dans les régions qui ont été dévastées par le tsunami, notamment de la côte birmane au centre indonésien.⁹⁶ Néanmoins, presque aucun savoir à propos des dynamiques d'un tsunami n'était présent dans la culture générale, hormis un savoir traditionnel sur les îles Andaman et une vieille légende au Sri Lanka. Ceci explique pourquoi ni les autorités ni les populations n'ont eu les réflexes appropriés pour prévenir la catastrophe.⁹⁷ C'est d'ailleurs une thématique qui a été fort traitée dans les réponses de développement qui se sont mises en place à la suite du désastre. La création et l'implantation d'un système de prévention et de gestion des risques liés à des catastrophes naturelles se sont retrouvées au cœur des besoins importants identifiés pour le développement de l'État.

⁹⁶ CNRS, *op. cit.*

⁹⁷ GRÜNEWALD François., BOYER Béatrice., MAURY Hugues., *l'aide post-tsunami : 10 leçons apprises de l'évaluation de l'aide de l'État Français*, Groupe U.R.D., 26 mars 2006, page 3.

5. ANALYSE : Quelle application du renforcement du lien entre urgence, réhabilitation et développement dans les opérations humanitaires suite au tsunami au Sri Lanka ?

Cette analyse aura pour but de comprendre comment et si les opérations et les rôles des différents acteurs étaient régis par des pratiques prenant en compte le lien entre urgence, réhabilitation et développement. Bien qu'une crise comme un tsunami apparaisse comme accidentelle, l'ampleur de ses conséquences appelle des réponses allant bien au-delà de l'aide d'urgence. La catastrophe a en effet eu un impact immense sur les processus de développement déjà présents, sur le conflit civil et sur les pratiques humanitaires utilisées jusqu'alors. Il est donc question de savoir comment la population sri lankaise, luttant contre un conflit, souffrant de pauvreté chronique et d'un manque notable de respect des droits de l'homme (disparitions forcées, assassinats, emprisonnements arbitraires, etc. ont été certains des actes commis par les gouvernements en place durant le conflit civil) a-t-elle fait face au tsunami et à la réponse humanitaire internationale qui s'en est suivie.

Il est également question de savoir comment cette réponse a été articulée et pensée. Le financement sans précédent a-t-il permis de favoriser la transition entre urgence, réhabilitation et développement ? Comment les dynamiques conflictuelles qui animaient le pays ont-elles été prises en compte dans la gestion de la réponse au séisme ? Quelles ont été les caractéristiques principales de cette aide historique qui marqua à jamais les dynamiques de l'action humanitaire ? Comment une aide d'une telle ampleur a-t-elle été coordonnée et s'inscrivait-elle dans une démarche globale de résilience ? Quels ont été les « grands » échecs et succès des démarches entreprises lors de la réponse et quels apprentissages le secteur de l'humanitaire en a-t-il tiré ?

L'analyse veillera également à regarder comment s'est coordonné le passage de l'urgence à la réhabilitation et au développement et si les réflexions et recommandations sur l'importance de la contiguïté des actions

de secours et de développement tout au long d'une opération d'assistance ont été prises en compte sur le terrain

Pour commencer, il semble judicieux d'aborder rapidement les grandes lignes de l'aide humanitaire déployée au Sri Lanka dans ses dynamiques générales. Pour ce faire, les points suivants auront pour but de résumer très brièvement l'ampleur de l'aide dans ses phases d'urgence, de réhabilitation et de développement.

5.1. L'aide humanitaire au Sri Lanka

La situation du Sri Lanka à la suite du tsunami était critique. En plus d'être ravagé depuis des années par la guerre civile, la vague a asséné au pays le coup de grâce. Les effets du tsunami ont été exacerbés par la pauvreté endémique et la réponse humanitaire a été compliquée par les crises politiques qui ont affecté la zone pendant une génération.

Pourtant, l'importante médiatisation de la catastrophe va permettre à l'île de voir le monde entier s'intéresser à sa situation.⁹⁸ En quelques heures, le tsunami a soudainement attiré l'attention de la communauté internationale qui s'est mobilisée pour venir en aide aux victimes du désastre, rallumant alors la lumière sur la crise oubliée que traversait le pays. Un fort sentiment de solidarité, notamment du aux nombres de blessés étrangers, a généré une importante mobilisation grâce aux moyens de télécommunication qui ont permis de très vite relayer des images de la catastrophe. Le tsunami a par ailleurs marqué l'histoire de la générosité grâce aux plus de 13,5 milliards de dollars collectés au niveau mondial.⁹⁹ L'organisation Médecins Sans Frontières (M.S.F.) a même été forcée de demander aux donateurs d'arrêter d'envoyer des dons pour le tsunami dès le 3 janvier 2005 et a dû leur demander la permission de réaffecter les sommes collectées.¹⁰⁰

⁹⁸ CROIX-ROUGE FRANÇAISE, « Dossier de presse : Tsunami 10 ans après : La Croix-Rouge française dresse le bilan », Croix-Rouge française, Paris, 23 décembre 2014.

⁹⁹ CROIX-ROUGE FRANÇAISE, *op. cit.*

¹⁰⁰ MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, « Rapport d'activités 2005 », mai 2006, page 106, [en ligne], https://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/2006-05-13-MSF_Rapp_Activites_2005.pdf, consulté le 28 juin 2017.

En quelques jours, plus de 30 pays ont envoyé pas moins de 3000 humanitaires, des forces armées et des forces de Sécurité civile à travers le Sri Lanka et l'Indonésie, apportant ainsi leur aide aux organisations locales et internationales déjà présentes sur place (au Sri Lanka).

Dans le seul district de Trincomalee¹⁰¹, 60 O.N.G. étaient sur place 10 jours après la catastrophe.¹⁰² Néanmoins, c'est l'entraide locale, présente en premier lieu sur le terrain après la catastrophe, qui a été décisive et qui a permis de sauver énormément de personnes. Cette aide de première ligne a permis d'apporter un appui direct et un soutien aux familles affectées.¹⁰³ Bien que le pays n'eût jamais fait l'expérience d'un tsunami ou d'un autre désastre naturel de cette ampleur, les efforts initialisés par les communautés locales puis soutenus par le gouvernement et les organisations internationales dans les opérations d'urgence et de réhabilitation ont presque immédiatement permis de nourrir, vêtir et abriter les survivants.¹⁰⁴ Les personnes directement présentes sur le terrain apportent une aide précieuse jusqu'au déploiement de l'assistance gouvernementale ou internationale. Par exemple, les secouristes de la Croix-Rouge sri lankaise étaient bien évidemment les premiers professionnels présents sur place pour aider les victimes.

Cette aide de proximité a été soutenue par les organisations internationales et nationales qui ont été coordonnées sous l'égide des Nations Unies qui ont déployé au Sri Lanka plusieurs de leurs agences comme le H.C.R., le Fond pour l'enfance (U.N.I.C.E.F.), le Programme Alimentaire Mondial (P.A.M.), le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (O.C.H.A.), le Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.), etc. L'O.C.H.A. a eu pour rôle d'organiser l'aide des Nations Unies

¹⁰¹ Voir Annexe n°2.

¹⁰² MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, 2005, *op. cit.*

¹⁰³ JAYASURIYA Sisira, MCCAWLEY Peter, *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*, Asian Development Bank Institute and Elgar publishing, 2010, page 123.

¹⁰⁴ JAYASURIYA, MCCAWLEY, *op. cit.*

en cas de crise humanitaire et a coordonné les actions entre l'O.N.U., le gouvernement sri lankais et les O.N.G.¹⁰⁵

Le gouvernement sri lankais a d'ailleurs immédiatement réagi en faisant publier un communiqué de presse par le Bureau du Président déclarant l'état d'urgence dans le pays en raison de la gravité de la situation et a demandé une assistance internationale. Le lendemain, le Premier ministre et les Hauts fonctionnaires de l'administration ont tenu une réunion avec des représentants internationaux et des donateurs pour tenter d'endiguer les conséquences de la catastrophe.

5.1.1. La phase d'urgence

La phase d'urgence a commencé directement après le déferlement de la vague sur les côtes sri lankaises. Les premiers secours ont été apportés par les communautés locales et toutes les personnes présentes au moment du drame. L'assistance internationale a été déployée après que le gouvernement sri lankais ait officiellement déposé une requête d'assistance auprès de la communauté internationale et déclaré l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire.¹⁰⁶ Les agences gouvernementales sri lankaises ont rapidement pris la tête de l'organisation et de la coordination des efforts de secours tandis que les O.N.G. locales et la Croix-Rouge ont apporté l'assistance d'urgence immédiate et un toit pour les personnes devenues sans abri. Le gouvernement sri lankais a immédiatement mis à disposition ses actifs militaires, administratifs et logistiques à la disposition des secouristes et a rapidement créé des régimes compensatoires pour les personnes touchées par le tsunami.¹⁰⁷ Ainsi, pour un pays qui n'avait jamais connu de catastrophe naturelle d'une telle ampleur, le gouvernement et les institutions sri lankaises semblent avoir réagi de manière plutôt adaptée.

¹⁰⁵ « Asie du Sud : les secours sous la coordination de l'ONU », non daté, [en ligne], <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=9723&Cr=Tsunami&Cr1=OCHA#.WUwl4piLSt8>; consulté le 28 juin 2017.

¹⁰⁶ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *Strengthening emergency relief, rehabilitation, reconstruction, recovery and prevention in the aftermath of the Indian Ocean tsunami disaster*, Nations-Unies, New-York, 21 juin 2005, A/60/86-E/2005/77.

¹⁰⁷ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

En l'espace d'une journée, l'aide médicale, la nourriture de secours et le reste du matériel nécessaire dans les premières heures de l'urgence ont été rassemblés. Des abris temporaires ont été mis en place dans les écoles et dans d'autres bâtiments publics et religieux et les communautés divisées depuis des décennies ont fait preuve de coopération pendant la période la plus critique des opérations.¹⁰⁸

5.1.2. La phase de réhabilitation et de développement

La phase de réhabilitation a commencé presque en même temps que la phase d'urgence. Dès le départ, des activités de réhabilitation ont été prévues dans l'effort d'assistance et dans les deux semaines suivant la catastrophe, l'O.N.U. a envoyé des équipes afin de commencer l'évaluation des dégâts et de fournir un soutien aux autorités sri lankaises dans la planification de la phase de réhabilitation.¹⁰⁹ Les Nations Unies ont également indiqué dans un rapport¹¹⁰ que le coordinateur spécial pour l'assistance humanitaire aux pays touchés par le tsunami et un représentant du Groupe des Nations Unies pour le Développement ont fait plusieurs visites dans le pays pour vérifier que les programmes de secours intègrent directement des éléments de réhabilitation et attirer l'attention des acteurs humanitaires sur les besoins de réhabilitation précoce et rapide.¹¹¹

Le gouvernement sri lankais avait prévu d'étaler les phases de reconstruction et de réhabilitation sur une période allant de trois à cinq ans.¹¹² Certaines de leurs déclarations se sont révélées être des promesses un peu trop optimistes, comme par exemple les déclarations politiques qui annonçaient que tous les besoins permanents en matière de logement seraient satisfaits dans un délai d'un an. Or, dans les faits, ces besoins n'avaient pas été pleinement comblés fin 2006.¹¹³

¹⁰⁸ JAYASURIYA, MCCAWLEY, *op. cit.*, page 128.

¹⁰⁹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹¹⁰ Cf. CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹¹¹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹¹² JAYASURIYA, MCCAWLEY, *Op.cit.*, page 132.

¹¹³ *Ibid.*

D'autres mesures ont été prises pour tenter d'augmenter la vitesse de passage entre l'urgence et le développement comme la décision de rouvrir les écoles le plus vite possible, mettant ainsi des pressions pour quitter les écoles utilisées comme abris temporaires.¹¹⁴ Ce genre de mesure a permis de rapidement passer de la recherche d'un hébergement transitoire à la réinstallation permanente.

5.2. Le lien entre urgence, réhabilitation et développement dans les caractéristiques majeures de la réponse au tsunami au Sri Lanka

Le tsunami au Sri Lanka a affecté une pléiade de secteurs présentant des besoins, des pertes, une pauvreté, une vulnérabilité et des risques très différents. Il est donc nécessaire de prendre des précautions et de ne pas faire de généralisation rapide sur ce que représente le lien entre urgence, réhabilitation et développement pour les différentes populations affectées par le désastre. Pour cela, le premier pas est de se dégager de l'idée commune qui considère que la catastrophe a surtout affecté les plus pauvres. Ce désastre a affecté beaucoup de personnes différentes présentant un potentiel de résilience qui leur est propre, notamment en fonction de la forme de la pauvreté des victimes. De plus, la résilience des communautés pauvres est souvent directement liée à celle de leurs voisins plus riches puisqu'ils dépendent très souvent de l'emploi et des marchés pour leurs produits qui sont liés à la vitalité d'une économie plus large.¹¹⁵

Il faut également garder à l'esprit que ni le contexte de crise au Sri Lanka ni la réponse qui en a découlé n'étaient exclusifs ou sans précédent. Les problèmes qu'ont rencontrés les travailleurs de l'urgence et du développement se rapportent à ceux traités dans d'autres contextes au cours de ces vingt dernières années. Il semblerait donc raisonnable de s'attendre à ce que les organismes qui sont engagés dans une démarche de renforcement

¹¹⁴ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 32.

¹¹⁵ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 31.

du lien entre urgence, réhabilitation et développement aient développé le plus vite possible une stratégie post-tsunami et que les réflexions depuis longtemps induites sur le sujet aient été prises en compte. Car le passage vers le développement demande une préparation précoce et un développement sain nécessite une planification, une consultation et une bonne coordination avec d'autres secteurs.¹¹⁶ Une étude de la « Tsunami Evaluation Coalition » (T.E.C.) met pourtant en exergue une pénurie de stratégies post-tsunami.¹¹⁷ Il semblerait que les organisations, bien qu'ayant été assidues dans leurs rapports post-tsunami, ont décrit leurs activités plutôt que des objectifs, permettant ainsi de rassurer les donateurs privés sur l'utilisation des dons mais ne satisfaisant pas aux attentes du point de vue du lien entre urgence, réhabilitation et développement.¹¹⁸ Pourtant, une agence qui fournit un programme de travail planifié se positionne dès lors à la base d'une coordination plus efficace avec d'autres acteurs, en particulier avec les agences gouvernementales locales.¹¹⁹ Il va ressortir de l'étude de la T.E.C. qu'en général les sièges sociaux des organisations affirment que les principes du lien entre urgence, réhabilitation et développement ont guidé la réponse au tsunami, mais que dans les faits, cela n'a pas été confirmé par les acteurs sur le terrain.

Maintenant qu'ont été brièvement évoquées les différentes phases de l'action déployée à la suite du tsunami, il est question d'analyser comment celles-ci ont intégré, ou pas, une optique de lien entre l'urgence et le développement.

La présente analyse sera configurée autour de trois des aspects les plus notables de cette intervention humanitaire. Le premier aspect abordé sera le financement des interventions ; le second examinera la difficile coordination de l'action humanitaire et le troisième aspect analysera les impacts du conflit civil sur les opérations d'aide. Dans chacune de ces caractéristiques seront

¹¹⁶ GOYDER et alii., *op. cit.*, page 45.

¹¹⁷ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 22.

¹¹⁸ GOYDER et al., *op. cit.*, page 45.

¹¹⁹ *Ibid.*

analysées les dynamiques majeures de l'aide (d'urgence comme de réhabilitation et de développement) ainsi que les éléments qui ont favorisé ou défavorisé la mise en place d'une action pensée dans une optique de long terme. À la suite de cette réflexion, il sera alors question d'aborder les leçons qui ont été tirées des succès et des échecs de ces opérations par les acteurs de l'humanitaire.

5.2.1. Un financement pour l'urgence... Mais après ?

Nous l'avons déjà dit, le contexte de crise au Sri Lanka n'est pas sans précédent similaire. Cependant, un des facteurs de singularité de la réponse au tsunami de 2004 est le financement qu'elle a soulevé.

Le tsunami a marqué l'histoire de la générosité grâce aux plus de 13,5 milliards de dollars collectés au niveau mondial.¹²⁰ Néanmoins, cette quantité de financement sans précédent a été au cœur des débats dans la presse et dans les milieux de l'aide pour savoir s'il y avait eu « trop » d'argent.¹²¹ Pourtant, du point de vue du lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement, on peut se demander « trop d'argent pour quoi ? »¹²². Les tâches à accomplir pour la reconstruction et le développement sont d'une telle ampleur qu'il n'y a pas trop d'argent par rapport aux besoins.¹²³ Certes, les dons récoltés l'ont majoritairement été à travers des organisations axées sur l'urgence, ce qui a permis d'offrir une réponse rapide et efficace. Mais il n'en demeure pas moins que les efforts à fournir pour favoriser la réhabilitation et le développement étaient tout aussi importants, si pas plus. S'il a été vite compris qu'il y avait trop d'argent à dépenser dans les deux années suivant la catastrophe, la question s'est alors posée de savoir si les organismes responsables d'utiliser une telle ampleur de financement étaient capables de le faire et si une certaine conscience de ce qui pourrait ou devrait être fait avec cet argent une fois la phase d'urgence terminée était présente.¹²⁴ D'autant plus

¹²⁰ CROIX-ROUGE FRANÇAISE, *op. cit.*

¹²¹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 22.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

qu'il a été estimé que les fonds récoltés couvraient largement les coûts de l'urgence, de la réhabilitation et de la reconstruction.¹²⁵ Il est donc question de savoir si le montant et la nature de ce financement ont contribué à favoriser des programmes permettant une transition rapide vers le développement. La plupart des agences interrogées sur le sujet par le T.E.C. dans leur étude de mars 2006 semblaient convenir qu'un tel niveau de financement public disponible augmentait leur liberté de manœuvre pour mettre en place des programmes d'urgence qui prennent en compte le passage de l'urgence au développement.¹²⁶ Les fonds débloqués n'ayant pas de date limite, ce qui signifie qu'ils peuvent être alloués aux processus de réhabilitation et de développement une fois la phase critique de l'urgence dépassée.

À propos de l'utilisation des fonds, certains acteurs locaux ont exprimé le souhait de voir les infrastructures endommagées ou détruites par le tsunami nettement améliorées lors de leur reconstruction. Cette demande va faire face à l'opposition du Front National Uni, une alliance électorale regroupant sept partis sri lankais, qui insiste sur le fait qu'il faut mettre la priorité sur l'assistance d'urgence des victimes de la catastrophe.¹²⁷

Certaines O.N.G., tant locales qu'internationales, contrôlaient des fonds importants. Il semble que les O.N.G. ayant directement eu leur propre financement assuré ont eu peu d'incitations à améliorer la coordination. L'O.N.U. déclarera même dans un de ses rapports que certaines O.N.G. présentes au Sri Lanka étaient ouvertement hostiles à toute action gouvernementale qui semblait être un « contrôle » sur leur indépendance.¹²⁸ Il est clair que les acteurs non-gouvernementaux ont dû faire face à beaucoup de difficultés à cause des tensions conflictuelles qui régnaient dans le pays. De par les principes fondateurs de leur mandat, les O.N.G. ont dû faire

¹²⁵ Oxfam *The Indian ocean tsunami, 10 years on: Lessons from the response and ongoing humanitarian funding challenges*, Oxfam Research Reports, 18 décembre 2014, page 11.

¹²⁶ L'étude en question, GOYDER et al., *op. cit.*, a été réalisée auprès de 9 agences multilatérales, 4 donateurs, 10 O.N.G., 3 agences gouvernementales, 5 O.N.G. locales et 2 organisations de recherche sri lankaises.

¹²⁷ BENNETT Jon, BERTAND William et alii., *Coordination of the International Humanitarian Assistance in Tsunami Affected Countries: evaluation Finding, Sri Lanka*, Tsunami Evaluation Coalition, n.d., page 31.

¹²⁸ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

attention à ne pas perdre la confiance des Tigres en se faisant assimiler comme « alliés » au gouvernement pour pouvoir continuer à apporter de l'aide aux populations touchées par le tsunami en zones contrôlées par le groupe armé. De plus, l'expérience entre O.N.G. varie considérablement. L'O.N.U. notera dans un de ses rapports que beaucoup des organisations sur le terrain ont manqué de connaissances locales et n'ont pas tenu compte des circonstances et des besoins des communautés soutenues dans leur précipitation à dépenser les fonds.

Certaines agences ont également fait part d'une « pression » pour distribuer une aide rapide et pouvoir apporter des résultats tangibles au public¹²⁹. Pourtant, d'autres arguaient que la quantité de fonds disponibles leur permettait d'augmenter leur liberté de manœuvre pour mettre en place des programmes d'urgence inscrits dans une dynamique sur le long terme. Nous pouvons donc en déduire que cette pression de résultats, de par la quantité importante de dons du grand public, a pu avoir un certain effet néfaste sur la dynamique de la réponse offerte. Car quand il donne, le public s'intéresse fortement à ce à quoi va servir l'argent donné. Certaines agences interrogées par l'*International NGO Training and Research Center* ont d'ailleurs exprimé que ce fort intérêt médiatique a poussé certaines organisations à prendre des risques plus élevés, dus à la certaine pression du public pour avoir des résultats rapides et efficaces.¹³⁰ Pourtant, cette pression du public a quand même forcé certaines agences à réfléchir sur le plus long terme afin de planifier l'utilisation des fonds disponibles et de détourner les pressions qui les poussaient à les utiliser dans des efforts inappropriés de court terme.¹³¹

L'importance des fonds récoltés et les enjeux sous-jacents à ceux-ci ont également eu un autre revers de médaille. Beaucoup d'agences interrogées dans les études et autres analyses suite au tsunami ont rapporté qu'un tel montant disponible avait favorisé la compétition entre les acteurs et découragé

¹²⁹ GOYDER et alii., *op. cit.*, page 47.

¹³⁰ GOYDER et alii., *op. cit.*, page 49.

¹³¹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 22.

les efforts de coordination de l'aide.¹³² ¹³³ Les zones faciles d'accès étaient « encombrées » d'organismes d'aides, ce qui a diminué la qualité et l'équité de la réponse apportée, laissant de côté certaines zones moins accessibles.

Au final, un tel niveau de financement a certes apporté une certaine souplesse d'action aux organisations, notamment par rapport aux conditions financières insuffisantes dans lesquelles les acteurs doivent agir habituellement. Néanmoins, cela a également contribué à créer des obstacles et des freins à un ancrage réel d'une action basée sur le renforcement du lien entre urgence et développement car les organisations semblent s'être plus concentrées sur leurs responsabilités par rapport aux donateurs que sur celles envers les populations touchées et les institutions nationales et locales avec lesquelles elles travaillent. Également, la « lutte » entre les organisations pour pouvoir dépenser les fonds reçus a remplacé les efforts de canalisation des ressources par des organismes compétents qui auraient pu prendre en compte les processus diversifiés, spécialisés, complexes et nécessaires pour relier le secours, la réhabilitation et le développement.¹³⁴

Seulement, la « faute » n'est pas uniquement à faire porter aux organisations d'aide. Un tel niveau de financement demande des capacités spécifiques de gestion et une compréhension prospective des possibles impacts de leurs opérations.¹³⁵ Il faut que les organisations aient les capacités d'utiliser un tel financement dans des actions posées dans une optique de développement durable dès la phase d'urgence.¹³⁶

De plus, la gestion des fonds est dépendante de la coordination mise en place entre les différents niveaux d'aides. Au plus la coordination est faible au moins les organisations ont la possibilité d'avoir des retours sur les actions des autres et de coordonner les leurs avec celles-ci des autres dans la

¹³² CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 23.

¹³³ GOYDER et alii., *op. cit.*, page 50.

¹³⁴ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 83.

¹³⁵ BENNETT, BERTAND et alii, *Op.cit.*, page 79.

¹³⁶ *Ibid.*

poursuite d'un objectif commun de développement. La « chaîne » de l'aide perd donc en efficacité et utilise les fonds de manière parfois inadéquate.

5.2.2. Une coordination compliquée

La réponse à la catastrophe a été l'un des défis logistiques et de coordination les plus complexes à gérer par le système de réponse des Nations-Unies.¹³⁷ L'ampleur de la catastrophe a demandé des efforts de coordination rapides et flexibles, nécessitant alors une prolifération d'actions et d'acteurs différents. Autant la coordination globale de l'aide à travers tous les pays touchés par le désastre a été difficile, autant celle propre à chaque État a été tout autant compliquée, surtout dans des États comme le Sri Lanka ou l'Indonésie dans lesquels certaines zones touchées par la vague étaient sous contrôle d'un groupe armé et difficiles d'accès.

Au Sri Lanka, la coordination peut être divisée en trois catégories distinctes : la coordination des activités entre les différentes composantes du gouvernement ainsi qu'entre le gouvernement et les différents districts et gouvernements locaux, la coordination entre les organismes et les 180 O.N.G. présentes sur l'île et enfin la coordination avec le groupe armé des Tigres qui contrôlent une partie du pays fortement touchée par le tsunami.¹³⁸

a. La coordination au niveau gouvernemental

Au niveau gouvernemental, les autorités ont immédiatement créé de nouveaux organes à Colombo pour s'occuper des efforts de secours et de réhabilitation. Ces nouveaux organes, le Centre des Opérations Nationales (C.N.O.), le *Task Force for Relief* (T.A.F.O.R.) et le *Task Force for Rebuilding the Nation* (T.A.F.R.E.N.) formèrent donc la réponse officielle à la catastrophe.¹³⁹ Un mois après le désastre, lorsque les opérations de secours

¹³⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹³⁸ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹³⁹ BENNETT, BERTAND et alii, *op. cit.*, page 5.

immédiat se terminèrent, l'action du C.N.O. fut réduite au profit de celles de la T.A.F.O.R.¹⁴⁰

D'un point de vue géographique, le Nord et l'Est de l'île étaient sous la responsabilité du Ministère des Secours, de la Réhabilitation et de la Réconciliation, tandis que le Sud était géré par le Ministère des Services Sociaux. Cette séparation géographique des responsabilités peut également avoir contribué à affaiblir la coordination des opérations.¹⁴¹ Au niveau local, de nombreux districts se sont vu attribuer des comités de coordinations dans les domaines clés (à la base pour le secours puis par la suite pour la réhabilitation et la reconstruction) mais l'O.N.U. dira que la relation exacte entre les niveaux central et local était souvent peu claire, notamment sur la capacité des autorités locales à pouvoir prendre des décisions significatives.¹⁴² D'autres entretiens avec des membres du gouvernement sri lankais, de l'O.N.U. et des O.N.G. internationales ont révélé que les entités gouvernementales nouvellement formées n'ont pas permis de coordonner correctement l'aide à cause du personnel non formé et inexpérimenté qui fut placé aux prises de décisions importantes.¹⁴³

Le gouvernement sri lankais a donc tenté de centraliser les opérations de secours et de réhabilitation à partir de Colombo, mais à part dans cette ville, il semble que le programme n'ait pas été très efficace ni efficient.¹⁴⁴ Cette centralisation a donc entravé une prise de décision rapide et certaines études ont mis en exergue qu'il en a résulté que les préoccupations et les réalités des communautés locales ont souvent été largement ignorées. Ce décalage avec les besoins réels des bénéficiaires est un problème important de la réponse au tsunami au Sri Lanka. Cela a contribué à amoindrir le renforcement d'un passage vers le développement car certaines actions de l'urgence et de la réhabilitation ne répondaient pas aux besoins réels de la population. Or, si la

¹⁴⁰ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹⁴¹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 83.

¹⁴² CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹⁴³ BENNETT, BERTAND et alii, *op. cit.*, page 6.

¹⁴⁴ BENNETT, BERTAND et al, *op. cit.*, page 32.

réponse ne répond pas aux besoins, cela signifie que toute la chaîne de l'aide est affaiblie et qu'au final les victimes de la catastrophe sont pénalisées.

Lors de la montée au pouvoir du président Rajapaksa en 2005, la T.A.F.O.R. fut démantelée et une nouvelle agence fut créée : la *Reconstruction And Development Agency* (R.A.D.A.). Le but de la R.A.D.A. était de ramener toutes les fonctions relatives au tsunami sous la même autorité. La R.A.D.A. rassemblait ainsi sous son contrôle toutes les agences créées pour la reconstruction après le tsunami.¹⁴⁵

Le gouvernement sri lankais a donc tenté de mettre en place un certain *leadership* pour relier l'aide d'urgence au développement, mais cela n'a pas été efficace. Bien que l'on puisse constater la présence d'une démarche servant à lier l'urgence au développement, les mesures prises par le gouvernement ont rendu les structures de la coordination plus faibles car celles-ci n'étaient pas stables.¹⁴⁶ Néanmoins, c'est une démarche qui doit tout de même être soulignée car, quand elle est correctement établie et fonctionnelle, cela participe à mettre en place un processus permettant d'établir des liens entre la communauté internationale, l'État hôte et la société civile. Ces liens sont essentiels pour assurer une démarche globale entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.¹⁴⁷

b. La coordination au niveau des organisations internationales et locales

Au niveau de la coordination avec les O.N.G., la difficulté majeure provenait de l'incroyable nombre d'organisations et d'acteurs de l'humanitaire présents dans le pays. Bien que le Sri Lanka eut été habitué à voir beaucoup d'O.N.G. sur son territoire à cause du long conflit qu'il subissait, la présence en une fois d'autant d'organisations est allé à l'encontre une coordination efficace. Cette grande présence d'O.N.G., en plus de l'influence déjà décrite du financement à ce sujet, a également conduit à un comportement

¹⁴⁵ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 83.

¹⁴⁶ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 38.

¹⁴⁷ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 37.

concurrentiel entre elles, faisant apparaître une « chasse » aux projets.¹⁴⁸ Même l'accès aux bénéficiaires est devenu l'objet d'une course. Certaines organisations avaient peur de se retrouver avec trop de biens et de personnel inutiles, d'autres ayant déjà répondu aux besoins des victimes. Ce phénomène s'est particulièrement manifesté au niveau des O.N.G. internationales, qui ont besoin de montrer leurs actions et leur efficacité pour prouver que l'argent récolté était effectivement dépensé à bon escient.¹⁴⁹ Au lieu de travailler en coopération et en collaboration, certaines O.N.G. étaient en compétition. Ceci les a donc menées à mettre en place des opérations qui manquaient de préparation et à faire des erreurs, ce qui a participé à amoindrir la qualité du travail, l'échange entre les groupes actifs sur le terrain et les efforts de coordination globale.¹⁵⁰

Également, au lieu de voir les O.N.G. locales être renforcées par la venue du soutien d'autres organisations, bon nombre d'entre elles se sont senties ébranlées par certaines des plus grandes O.N.G. internationales qui leur ont « volé » du personnel et des ressources.¹⁵¹ Une méfiance s'est donc installée entre les organisations locales (présentes depuis de nombreuses années sur le terrain) et certaines organisations internationales débarquées à la suite du tsunami. Il est clair qu'un tel climat ne peut être bénéfique au renforcement des dynamiques de coopération et d'actions communes. Pourtant, dans une optique de développement et d'une action commune centrée sur la personne (donc sur les bénéficiaires), il semble indispensable qu'O.N.G. locales et internationales coopèrent, se coordonnent et surtout se renforcent mutuellement. Les O.N.G. internationales doivent apporter leur expertise dans les cas de secours à grande échelle mais elles doivent également écouter les O.N.G. locales qui ont une appréciation beaucoup plus grande et inestimable des conditions locales et des sensibilités culturelles. La délicate situation dans laquelle se sont retrouvées les O.N.G. au Sri Lanka n'a pas été favorable à l'entreprise d'une réponse globale et inscrite dans un but

¹⁴⁸ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹⁴⁹ FRERKS Georg, KLEM Bart, *Tsunami Response in Sri Lanka: Report on a Field Visit From 6-20 February 2005, Conflict Research Unit, 2005, page 21.*

¹⁵⁰ FRERKS, KLEM, *op. cit.*

¹⁵¹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

commun de développement efficace. Des organisations qui rivalisent pour des projets dans les moyens et dans le temps ne peuvent pas implémenter des actions qui s'inscrivent dans le long terme. Car dans la précipitation, des erreurs sont commises et les actions établies ne sont pas ajustées aux besoins réels des bénéficiaires. Il est clair qu'une plus grande interaction, un plus grand engagement et une coordination accrue entre ces deux acteurs essentiels auraient grandement profité à l'effort global tant de secours que de reconstruction.

Bien que la réponse internationale ait été massive, elle n'a pas été bien coordonnée.¹⁵² Au-delà des analyses post-actions qui ont révélé ce problème, cela s'est évidemment manifesté sur le terrain, avec des impacts importants pour les populations bénéficiaires. Dans certaines régions du sud et du sud-ouest de l'île, l'aide a largement dépassé les pertes dues au tsunami tandis que dans certains endroits de l'est et du nord-est, l'aide reçue a été limitée.¹⁵³ La réponse internationale a souffert de sévères contraintes. En général, les organisations internationales travaillent dans des contextes dans lesquels le financement disponible n'est pas suffisant pour fournir une réponse complète à ceux qui en ont besoin. Ceci les pousse à devoir choisir entre fournir une partie d'assistance à tous ou apporter une assistance complète à certains sous-groupes sélectionnés en fonction des besoins¹⁵⁴. Dans le contexte du tsunami de 2004, la plupart des organisations internationales n'ont pas eu à faire face à cette contrainte,¹⁵⁵ mais malgré une quantité suffisante de fonds disponibles, les organisations ont dû faire face à d'autres contraintes qui ont amoindri l'efficacité de l'action d'aide, comme les contraintes de capacités ou de compétences inappropriées. Ces contraintes se sont surtout manifestées lors du passage à la phase de réhabilitation, qui est beaucoup plus complexe que celle d'urgence au cours laquelle les besoins sont plus ou moins uniformes. La réhabilitation, au contraire, implique des besoins spécifiques à

¹⁵² CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 28.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ COSGRAVE John, *Synthesis Report: Expanded Summary, Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean Tsunami*, Tsunami Evaluation Coalition, 2007, page 14.

¹⁵⁵ COSGRAVE *op. cit.*, page 14.

chaque contexte. Il en a résulté que de nombreux projets de réhabilitation ont finalement été en proie à des problèmes de qualité notamment dus à un manque de connaissances contextuelles de la part des acteurs humanitaires.¹⁵⁶

Ce manque de qualité s'est exprimé à travers des réponses parfois peu pertinentes visant à diminuer la pauvreté et accélérer le développement au Sri Lanka. Il a contribué à créer de fortes inégalités dans l'assistance délivrée.¹⁵⁷ Ces inégalités peuvent être divisées en quatre catégories distinctes : les inégalités nationales (par exemple entre les zones de conflit et de paix), les inégalités par secteur (par exemple entre le secteur de la pêche et les autres secteurs), les inégalités géographiques (entre secteurs plus ou moins accessibles en dehors des zones de conflit) et les inégalités sociales (entre les groupes marginalisés et les autres).¹⁵⁸ Ces inégalités se sont surtout exprimées au niveau de la distribution des actifs « simples » comme des bateaux, des maisons, etc.¹⁵⁹ Par exemple, les agences ont fourni plus de bateaux de pêche que ceux qui avaient été perdus alors que la surpêche était déjà une préoccupation économique majeure dans le pays.¹⁶⁰ D'autre part, de nombreux projets se sont « contentés » de remplacer les actifs physiques perdus, fournissant alors de l'aide à ceux qui avaient perdu du matériel, au détriment des plus démunis qui n'avaient pas perdu d'objets de valeur mais plutôt des terrains, des emplois, etc.¹⁶¹ Beaucoup de répondants à diverses études sur le sujet ont également signalé une forte impression d'inégalité dans les aides perçues entre différentes zones de l'île. Les zones de conflit ravagées par le tsunami et les zones ravagées par le tsunami n'ont pas bénéficié de la même aide. Cela s'est particulièrement manifesté au niveau de la phase de reconstruction et du développement car les zones dirigées par les T.L.E.T. étaient parfois difficiles d'accès et les organisations y travaillant ont révélé qu'elles estimaient que le gouvernement sri lankais y avait entravé leur

¹⁵⁶ COSGRAVE, *op. cit.*, page 18.

¹⁵⁷ OXFAM, *op. cit.*, page 20.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 23.

¹⁶⁰ COSGRAVE, *op. cit.*, page 18.

¹⁶¹ *Ibid.*

travail¹⁶². Cette impression d'inégalité a été confirmée dans le sens où la couverture d'aide dans les régions du Nord et de l'Est, pourtant les plus affectées par le désastre naturel, a été relativement faible, en comparaison à d'autres qui n'étaient pas sous l'égide tamoule.¹⁶³ Le tableau suivant, qui recense le statut de la progression du relogement dans les différents districts et provinces du pays fin novembre 2006 peut confirmer cette situation.

Table 5.9 Status of housing progress by region (end-November 2006)

District/Province	Homeowner-driven		Relocation	
	Requirement	Completed	Requirement	Completed
Galle	11 405	9 590	3 720	2 793
Matara	6 048	5 409	2 120	1 372
Hambantota	1 469	1 344	4 643	4 162
<i>Southern Province</i>	18 922	16 343	10 483	8 327
Colombo	60	53	1 387	107
Gampaha	253	234	436	218
Kalutara	5 290	4 537	2 862	1 687
<i>Western Province</i>	5 603	4 824	4 685	2 012
Ampara	21 347	10 298	3 721	871
Batticaloa	19 499	9 581	2 961	850
Trincomalee	3 635	3 378	2 872	884
<i>Eastern Province</i>	44 481	23 257	9 554	2 605
Jaffna	4 424	1 720	4 257	1 348
Mullaitivu	5 193	387	458	53
Killinochchi	611	0	393	143
<i>Northern Province</i>	10 228	2 107	5 108	1 544
Total	79 184	46 531	29 830	14 488

Source: GOSL (2006).

Tableau ¹⁶⁴

Ces données permettent de démontrer les écarts de reconstruction entre les provinces du Sud et de l'Ouest qui ont presque complété les besoins en la matière, contrairement aux provinces de l'Est, qui arrivent à peine à 50% et 20% de leurs « objectifs ».

¹⁶² CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 38.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Tableau: JAYASURIYA Sisira, MCCAWLEY Peter, *op. cit.*, Page 139.

Ces écarts de quantité de l'aide distribué peuvent donc être considérés comme le résultat des circonstances conflictuelles qui ont, bien évidemment, entravé les dynamiques de l'aide humanitaire, mais également comme un des résultats des failles de la coordination des opérations humanitaires sur le pays.

Il est clair que coordonner un afflux aussi massif d'aide est très compliqué et qu'une mauvaise gestion a contribué à faire apparaître des problèmes qui ont affecté le passage de l'urgence au développement. Mais le problème majeur concernant le lien entre urgence et développement à ce niveau se trouve surtout dans le fait que les efforts de coordination dans les deux premières années se sont limités à coordonner les différentes activités des organisations plutôt que de promouvoir des résultats et des objectifs stratégiques communs.¹⁶⁵ Pourtant, mettre en place une coordination qui est globale et qui prend en compte tous les acteurs, les domaines politiques et les structures parallèles qui participent à l'effort d'aide est essentiel pour renforcer le lien entre urgence et développement et permettre une action qui soit orientée vers un objectif global et de long terme. Ce n'est pas un savoir nouveau et il semble être reconnu par la plupart des organisations, tous mandats confondus. Il aurait fallu une coordination plus stratégique, axée sur l'appui des efforts de réhabilitation et de développement. Car pour que l'impact des actions de soutien et d'aide (de secours comme de développement) soit durable sur le long terme, il faut une harmonisation et un alignement des actions avec le gouvernement et la communauté d'aide.¹⁶⁶ Nous l'avons déjà souligné précédemment, des recherches datant d'il y a plus de vingt ans signalaient déjà le besoin accru d'engager une dimension de renfort des objectifs de développement dans les efforts de secours, aussi complexe que la tâche puisse paraître. Cette réflexion aurait dû être au centre du déploiement de l'aide post-tsunami et aurait dû guider la coordination et les relations entre tous les acteurs de l'aide. Cela aurait sûrement permis d'éviter les efforts qui ont mal fonctionné comme l'abandon de logements reconstruits,

¹⁶⁵ RUBEN, *op. cit.*, page 16.

¹⁶⁶ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 39.

la distribution de denrées inadaptées, la reconstruction de plus de bateaux que de perdus, la construction inadaptée de certains bateaux, etc.

c. La coordination avec les T.L.E.T. et les zones en conflit

Le troisième « groupe » de coordination notable au Sri Lanka est la coordination avec les Tigres de Libération de l'Eelam Tamoule, qui contrôlaient une grande partie des provinces du Nord et de l'Est de l'île. Du point de vue de la coordination et de l'efficacité de l'aide apportée aux victimes du tsunami, l'aspect des relations entre le groupe armé, le gouvernement et les O.N.G. a été le plus difficile à gérer.¹⁶⁷ Il a été très compliqué de trouver un arrangement mutuel acceptable pour toutes les parties permettant un partage de l'aide et l'accès par les O.N.G. aux zones contrôlées par les Tigres. D'un côté, les sections gouvernementales et de nombreux groupes communautaires se sont opposés à tout accord permettant de reconnaître les Tigres en tant que pouvoir administratif dans les zones qu'ils contrôlaient. De l'autre, le groupe armé n'a pas voulu accepter un arrangement qui dilue ses pouvoirs.¹⁶⁸

La mauvaise coordination entre les nombreux groupes et organismes impliqués dans l'effort d'assistance au Sri Lanka a été une grave contrainte par rapport à l'efficacité de l'aide et donc du renforcement du lien entre les différentes phases d'action. Aucun des « groupes » d'aide n'a pu communiquer de manière efficace avec les autres et ils ont également tous rencontré des difficultés à se coordonner en leur sein. Que ce soit entre le gouvernement et les différentes branches du pouvoir, les O.N.G. entre elles, entre les O.N.G. et le gouvernement, entre le gouvernement et les T.L.E.T. et entre les T.L.E.T. et les O.N.G., la coordination mise en place entre ces groupes semble avoir été affaiblie par un certain manque de compétences et de communication.

¹⁶⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹⁶⁸ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

Certaines O.N.G. ont été réticentes à s'engager avec les structures administratives du gouvernement et le comportement compétitif de certaines O.N.G. internationales à l'égard des O.N.G. locales a également été un problème majeur entravant la bonne coordination de l'aide au Sri Lanka.¹⁶⁹ Il semble indispensable que les préoccupations humanitaires soient équilibrées par rapport aux réalités politiques, aussi compliquée que soit cette tâche. Cela inclut le fait de mieux ancrer le lien entre urgence et développement dans les contextes et les processus nationaux comme locaux. Il faut que cette question soit traitée à travers les différents niveaux d'aide et cela semble encore plus difficile à mettre en place de manière concrète lorsque la coordination entre ces niveaux est faible.

5.2.3. L'influence mutuelle du conflit civil et des mécanismes d'aide

Alors qu'en Indonésie le conflit civil s'est en partie atténué suite aux ravages engendrés par le tsunami, au Sri Lanka, la réponse apportée à la suite de la catastrophe a plutôt contribué à exacerber les tensions entre les Tigres et le gouvernement.¹⁷⁰ Avant le tsunami, il y avait déjà de profondes disparités entre certaines régions dues aux effets prolongés du conflit.¹⁷¹ À la suite des premières interventions humanitaires, les attitudes politiques envers la société civile et les organisations internationales devinrent de plus en plus suspicieuses. Alors qu'une période initiale de collaboration entre le gouvernement, les organisations et les Tigres de Libération par rapport aux efforts d'aide avait été mise en place, des plaintes dénonçant un manque accru d'aide de la part du gouvernement dans certaines régions tamoules virent le jour.¹⁷² À la suite de ces préoccupations, un accord de « partage de l'aide » fut finalement signé par le gouvernement sri lankais et les rebelles tamouls après de très longues négociations. Cet accord avait pour but d'assurer une distribution équitable de l'aide dans toutes les parties touchées par le tsunami et permis de mettre en place le « *Post-Tsunami Operational*

¹⁶⁹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES, *op. cit.*

¹⁷⁰ OXFAM, *op. cit.*, page 23.

¹⁷¹ BRUSSET Emery et al., *A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004*, S.I.D.A., 2009, page 39.

¹⁷² BRUSSET et al, *op. cit.*, page 39.

Management Structure » (P.-T.O.M.S.) en partenariat avec l'aide internationale afin de canaliser l'aide. Ce mécanisme prévoyait donc l'accès aux zones contrôlées par les Tigres dans les provinces du Nord et de l'Est du pays. L'accord prévoyait également la mise en place d'un Fonds régional permettant aux donateurs de distribuer les fonds directement dans les provinces sous contrôle des Tigres.¹⁷³ L'accord prit fin en novembre 2005, à la suite de l'élection du nouveau président Rajapaksa, ouvertement opposé à tout accord de paix. Souhaitant mettre en place une politique « dure » envers les Tigres de Libération, il préféra privilégier une solution militaire au conflit et mettre fin au P.-T.O.M.S.^{174 175}.

Ainsi, selon les agences sri lankaises et le Secrétariat Général de l'O.N.U., le processus de reconstruction a dû faire face à d'énormes difficultés selon les secteurs, en raison des blocages inhérents au conflit civil. Par exemple, les restrictions dans les transports de certains matériaux de construction ont empêché l'aide internationale d'atteindre certaines zones sinistrées, en plus de la difficulté d'accès à certaines zones, ce qui a renforcé les dynamiques d'inégalités déjà présentes avant la catastrophe.¹⁷⁶ Le conflit a également eu des répercussions sur la coordination globale de l'aide. Comme déjà discuté, au niveau du gouvernement, le Ministère de l'Aide, de la Réhabilitation et de la Reconstruction (*Ministry of Relief, Rehabilitation and Reconciliation*) était chargé des responsabilités concernant la zone nord de l'île affectée par le conflit tandis que le Sud était sous la responsabilité du Ministère des Services Sociaux (*Ministry of Social Services*). Cette séparation géographique des responsabilités a compliqué une coordination globale et l'a affaiblie.¹⁷⁷

L'aide fournie en réponse au tsunami et le conflit civil se sont mutuellement influencés. D'une part, l'aide fournie a exacerbé les tensions déjà présentes entre les parties belligérantes et de l'autre le conflit a entravé

¹⁷³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES *op. cit.*

¹⁷⁴ Oxfam Research Reports, *op. cit.*, page 23.

¹⁷⁵ BRUSSET et al, *op. cit.*, page 39.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 38.

le bon déploiement des opérations d'urgence, de réhabilitation et de développement.

La présence simultanée d'une catastrophe et d'un conflit complexe doit pousser les acteurs de l'urgence et du développement à réfléchir à la manière dont ils vont agencer leur travail. Idéalement, les organisations auraient dû mettre en place des approches dont les programmes sont sensibles aux situations de conflit. Ce type d'approche permet d'inclure une profonde compréhension du contexte dans lequel l'aide humanitaire doit agir et permet d'anticiper et donc de minimiser les impacts parfois négatifs de l'action. Le but est donc d'éviter que l'aide apportée ait pour conséquence d'exacerber les conflits, notamment en renforçant les tensions entre les parties belligérantes à propos de l'aide¹⁷⁸. Le rapport du T.E.C. précédemment cité a d'ailleurs souligné que, bien que la plupart des agences interrogées sur le sujet aient eu conscience que la combinaison de conflits et de désastres naturels est une question stratégique par rapport aux pratiques d'actions, peu ont démontré sur le terrain une stratégie claire pour faire face aux enjeux que cette situation recouvrait.¹⁷⁹ Christoplos ajoutera d'ailleurs à ce sujet qu'une des exceptions notables à cette situation est l'approche de l'U.N.H.C.R. au niveau de sa politique envers les personnes déplacées au Sri Lanka.

¹⁷⁸ OXFAM, *op. cit.*, page 23.

¹⁷⁹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 23.

**La politique de l'U.N.H.C.R. envers les personnes déplacées au
Sri Lanka**

L'U.N.H.C.R. a basé son action au Sri Lanka sur les principes de non-discrimination et ceux du « Guiding Principles on Internal Displacement », qui réaffirme le droit international existant et qui précise que le principe de non-discrimination envers les personnes déplacées est également valable pour les déplacés internes, quelle que soit la cause du déplacement.

Cette stratégie a permis de réduire les inégalités entre les déplacés provenant du conflit et ceux à la suite du tsunami et d'amoindrir les impacts négatifs que ce genre de situation peut induire. Un an après le désastre, l'U.N.H.C.R. a également organisé une « discussion » avec plusieurs organisations internationales sur le sujet afin qu'elles puissent tirer des leçons de cette expérience sur la nécessité d'implémenter au plus vite une stratégie d'action qui prenne en compte les enjeux de la présence simultanée d'une situation de catastrophe naturelle et de conflit.¹⁸⁰

Ainsi, hormis les exceptions telles que l'action de l'U.N.C.H.R. au niveau des personnes déplacées, la différence entre les paroles et les actes effectifs sur le terrain peut-être expliqué par le fait que le conflit (en général) est toujours considéré comme une contrainte externe indépendante sur l'effort de secours et de développement.¹⁸¹ Alors qu'idéalement, si on veut réfléchir à cette thématique d'un point de vue de la contiguïté entre l'urgence et le développement, il faudrait considérer l'impact du conflit sur les efforts d'aide comme une question transversale. Il est impératif de réaliser des analyses stratégiques de l'interaction des efforts de secours et de relance avec les conflits, car l'aide humanitaire, de par la présence internationale et la gestion des ressources qu'elle incombe, est devenue une source de tension sociale, et donc de possible exacerbation des conflits.¹⁸²

¹⁸⁰ U.N.H.C.R., *The internally displaced in Sri Lanka: discussion paper on equity*, 1 décembre 2005, page 3. [en ligne], <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7F1294200D436748492570DC000A48B-D-unhcr-lka-1dec.pdf>, consulté le 6 août 2017.

¹⁸¹ BRUSSET et al, *op. cit.*, page 40.

¹⁸² *Ibid.*

Les études traitant du sujet soulignent l'importance d'une prise de conscience du fait que le lien entre urgence, réhabilitation et développement et les initiatives de réduction des risques ont besoin de prendre en compte la nature complexe et mixte des risques et des opportunités qui se présentent lorsqu'un phénomène naturel affecte une société en proie à un conflit.

Au Sri Lanka, les dynamiques conflictuelles et d'aide humanitaire se sont négativement influencées et pourtant la combinaison d'une catastrophe naturelle et d'une situation politique complexe n'était pas une première. Le problème se situe dans le fait qu'en général cette situation ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans les situations d'urgence.¹⁸³ Pourtant, la présence simultanée de ces deux situations demande une grande attention pour traiter le lien entre urgence et développement car cela fait apparaître de nouvelles faiblesses et peut avoir de lourdes conséquences pour les populations concernées.

Suite notamment aux analyses des réponses apportées aux victimes du tsunami, certaines agences telles que l'O.C.H.A. et les Nations Unies se sont mises à analyser le clivage originel entre leurs sections « catastrophes naturelles » et « conflits » afin de favoriser une réponse intégrée et effective aux catastrophes naturelles qui trouvent leurs racines dans des conflits.¹⁸⁴

¹⁸³ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 24.

¹⁸⁴ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 27.

6. Conclusions de l'analyse

La coordination et la coopération entre les acteurs d'une opération d'aide humanitaire sont une des pierres angulaires du renforcement du lien entre urgence, réhabilitation et développement. Or, au Sri Lanka, bien que plusieurs tentatives en ce sens aient été manifestement mises en place, la coopération et la coordination entre les acteurs ont souvent été faibles et ont révélé de sérieuses lacunes de fonctionnement. Au niveau du gouvernement, la coordination a été affaiblie par les nombreux changements de structure et les relations parfois difficiles avec certaines O.N.G. et les Tigres de Libération. Malgré une tentative de mettre en place une coordination globale et centrée sur le développement, les mesures du gouvernement ont été peu efficaces et contrecarrées à la base par leur volonté d'affaiblir les T.L.E.T.

Alors que la plupart des acteurs de l'humanitaire semblent marquer un support général à l'importance de lier les travaux d'urgence, de réhabilitation et de développement dans les études sur le sujet, il semblerait pourtant qu'au niveau opérationnel le concept de *contiguum* se limite toujours à être un *continuum* temporel de phases distinctes d'actions. Le lien entre urgence, réhabilitation et développement semble avoir plutôt été pensé à certains niveaux de secteurs d'activités plutôt qu'au travers d'une stratégie nationale. Pourtant, une stratégie intégrant un lien entre ces différentes phases doit s'implanter entre tous les acteurs de la crise. Cette coordination semble essentielle et pourtant il a été reproché à de nombreuses agences internationales de ne pas avoir fait d'efforts importants pour harmoniser ou aligner leurs efforts sur ceux des acteurs nationaux.¹⁸⁵

La présence de près de deux cents O.N.G. sur le territoire sri lankais a également affaibli la coordination et la coopération entre les acteurs et a participé à favoriser un esprit de compétition entre les O.N.G. Le climat de compétition a également affaibli la coopération entre les organismes, les faisant agir de manière unilatérale. Cette situation s'est déroulée au détriment

¹⁸⁵ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 37.

des populations qui ont dû faire face à un manque accru d'information et à des actions qui n'étaient parfois pas alignées sur leurs besoins réels.

Comme le souligne Christoplos, cet aspect plus ou moins unilatéral des actions de certaines agences vient des défis qu'a posé l'incroyable financement donné pour répondre à la catastrophe. Nous l'avons vu ci-dessus (se référer au point 5.2.1.), un tel financement a fait subir des « pressions de résultats » et une sorte de course au projet à financer, et cela a certainement encouragé la mise en place d'actions individuelles, au détriment d'autres en lien avec les institutions locales et nationales. À ce sujet, certaines agences ont expliqué dans des études post-tsunami qu'elles considèrent leur rôle comme faisant partie d'une action solidaire avec les populations et que donc l'implication d'autres acteurs dans la relation ne serait pas pertinente ou que ce genre de coordination peut retarder le programme d'action prévu et réduire la flexibilité de l'organisation¹⁸⁶ (dès lors « liée » à d'autres acteurs). Seulement, ce ne sont pas les seules raisons de la faible coordination entre les programmes nationaux et internationaux. La situation épineuse du Sri Lanka a également dû pousser les acteurs de l'humanitaire à ne pas vouloir prendre part au conflit et donc de tenter de garder une certaine distance du gouvernement pour ne pas rentrer dans les divisions politiques nationales.¹⁸⁷

Par ailleurs, les dynamiques conflictuelles et les relations difficiles avec les Tigres de Libération ont également participé à affaiblir la coopération et la coordination entre les différents acteurs de l'aide.

L'aide internationale a participé à exacerber les tensions entre le gouvernement et les Tigres de Libération. La mauvaise coordination entre les acteurs au niveau gouvernemental a favorisé l'inégalité dans la distribution de l'aide, défavorisant en général les populations du Nord et de l'Est de l'île. Pourtant, l'équité dans la distribution de l'aide est une notion très importante

¹⁸⁶ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 37.

¹⁸⁷ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 37.

dans des situations de conflit car l'aide n'y est pas perçue comme neutre et les tensions qu'elle peut générer ainsi que les autres conséquences possibles sont à prendre en compte dans les stratégies d'action.¹⁸⁸

La plupart des faiblesses dans les efforts de lier l'urgence au développement semblent donc être le résultat d'efforts plutôt insuffisants et des faibles capacités de certaines O.N.G. à ancrer les interventions d'assistance dans une prise de conscience des réalités sociales, économiques et politiques du terrain. L'analyse démontre qu'en général, un manque de liaison entre la réponse de l'aide et les dynamiques politiques, économiques et sociales au moment des faits a été constaté. Par exemple, la surpêche, les inégalités et les déplacements interne étaient posaient déjà problème et avaient déjà des impacts sur le développement et la résilience des bénéficiaires. Pourtant, ces questions n'ont en général pas été incluses dans les programmes d'action.

Toutefois, implanter un lien fort entre urgence et développement dans une action de secours d'une telle ampleur demande des capacités spécifiques. Les évaluations de la T.E.C. souligneront que cela nécessite de mobiliser du personnel national et international qui comprenne les politiques et surtout les succès et les échecs de développement passés dans les zones touchées pour que leurs actions futures aient un réel impact durable pour les populations.

D'un autre côté, une des preuves notables de l'échec de l'entreprise d'une action globale basée sur un renforcement du lien entre urgence et développement réside dans le fait que les modalités d'aide post-tsunami et les changements politiques ont affecté la pauvreté chronique et la pauvreté transitoire. Il y a donc eu un certain impact négatif notable de l'action d'aide sur la population. Un lien efficace entre urgence et développement ne peut se manifester qu'au travers d'un équilibre entre les efforts pour répondre aux deux types de pauvreté, et cela implique donc de regrouper les principes de

¹⁸⁸ "Do No Harm", en ligne, <http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>, consulté le 29 juillet 2017.

l'urgence et du développement et de veiller à ce qu'ils soient tous les deux suivis.¹⁸⁹

Au niveau du financement disponible, il a été constaté que les fonds étaient nettement suffisants pour couvrir les besoins de la phase urgente et permettre en même temps ou par la suite des actions de développement. La question était de savoir si des actions ont été mises en place pour combiner les interventions d'urgence et de développement de manière appropriée. Cela n'a généralement pas été le cas. Certes, l'aide d'urgence a rapidement permis d'atténuer une majorité de la pauvreté transitoire à la suite du tsunami, mais elle n'a pas réussi à empêcher de placer un grand nombre de victimes dans les rangs de la pauvreté chronique.¹⁹⁰

Également, malgré le haut niveau de financement, les problèmes de gestion et de coordination de l'aide ont constitué des obstacles importants pour la bonne utilisation des fonds disponibles.

¹⁸⁹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 81.

¹⁹⁰ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 81.

7. LES PRINCIPALES LEÇONS TIREES APRES LE TSUNAMI

Fin 2004, notamment en réaction aux frustrations concernant la réponse internationale aux crises du Darfour et du Soudan, l'O.N.U., par l'intervention de son ancien Coordinateur des Secours d'Urgence Jan Egeland, a commandé l'Examen des réponses humanitaires.¹⁹¹ Le but de cet examen était de développer un « plan d'action conjoint pour améliorer l'efficacité et la rapidité de la réponse humanitaire aux situations d'urgence ». ¹⁹² Pour ce faire, l'examen a analysé les réponses à plusieurs situations d'urgence complexes, y compris le tsunami et a mené, à terme, à une réforme majeure du système de coordination humanitaire : le Programme de Réforme Humanitaire.¹⁹³ Cette réforme va intégrer trois nouveaux piliers : les clusters, responsables d'améliorer la coordination humanitaire en la rendant plus prévisible ; le Fonds central d'intervention d'urgence, pour un financement mieux géré ; et un renforcement des coordinateurs humanitaires, pour renforcer le leadership humanitaire.¹⁹⁴ Cette réforme est importante par rapport au renforcement de la possibilité pour les acteurs de l'humanitaire de mettre en place des actions basées sur une approche du *contiguum* et de permettre le renforcement du lien entre urgence et développement.

Bien des leçons ont été tirées de l'expérience de l'aide post-tsunami dans l'Océan Indien. Pour des raisons de clarté et de cohérence par rapport à cet écrit, il a été choisi de se focaliser sur les leçons en lien avec les trois caractéristiques principales qui ont été dénotées précédemment : la coordination, le financement et le lien entre aide et conflit civil. Il sera également question d'aborder en outre une autre leçon tirée des conséquences de la catastrophe : les capacités de prévention et d'alerte mises en place suite au tsunami.

¹⁹¹ OXFAM, *op. cit.*, page 19.

¹⁹² HUMANITARIAN REFORM PROJECT, *Synthesis Report: Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process*, n.d., page 8. [en ligne], <file:///Downloads/synthesis-report-review-of-the-engagement-of-ngos-with-the-humanitarian-reform-process-2008.pdf>

¹⁹³ HUMANITARIAN REFORM PROJECT, *op. cit.*, page 8.

¹⁹⁴ OXFAM, *op. cit.*, page 19.

Les leçons qui ont été tirées de l'expérience du tsunami tendent toutes vers le renforcement des lacunes qui affaiblissent le lien entre urgence, réhabilitation et développement. Les problèmes de coordination, de financement et d'approche des conflits font partie des obstacles majeurs de l'efficacité de l'aide. Comblé certaines lacunes de ces thématiques pourrait donc nettement améliorer la qualité de l'assistance internationale et, *in fine*, renforcer de manière efficace le lien entre urgence, réhabilitation et développement par la mise en place d'actions qui sont réalisées dans un but commun de résilience.

7.1. Renforcer la coordination humanitaire

L'un des thèmes les plus récurrents dans les évaluations de l'aide humanitaire post-tsunami aborde le sujet de la nécessité d'une meilleure coordination humanitaire dans les crises urgentes.

Les réformes du secteur de l'humanitaire à ce sujet vont introduire l'approche cluster comme tentative de solution aux problèmes soulevés par les problèmes de coordination entre les différentes organisations présentes lors de la réponse au tsunami. L'approche cluster et ses dynamiques ont déjà été évoquées précédemment (se référer au point 3.4.2.). Une étude de 2010 commanditée par l'O.C.H.A. a révélé que cette nouvelle approche semblait réellement améliorer la coordination entre les différents organismes mais qu'elle a du mal à inclure de manière concrète les acteurs locaux de la réponse, alors qu'ils forment une capacité locale importante et dont les savoirs doivent être pris en compte.¹⁹⁵ Face à ces critiques, l'*Inter-Agency Standing Committee* (I.A.S.C.) a mis l'accent sur le renforcement de la coordination entre les clusters afin de s'assurer qu'ils ne soient déployés que lorsqu'il est logique de le faire.¹⁹⁶ À la base donc, les rôles des acteurs humanitaires locaux et nationaux ne faisaient pas partie du processus de la réforme. C'est un aspect qui peut être vivement critiqué en regard des problèmes évoqués par rapport à la coordination car l'un des aspects qui ressortent le plus des

¹⁹⁵ OXFAM, *op. cit.*, page 19.

¹⁹⁶ *Ibid.*

analyses sur le sujet est l'importante nécessité d'inclure les acteurs locaux dans les processus. L'objectif principal d'une amélioration de l'aide humanitaire doit être de renforcer l'action humanitaire, de la rendre plus efficace et d'accroître son impact positif sur les populations. Ce n'est donc pas le partenariat qui doit être considéré comme une fin en soi, mais bien l'objectif global d'amélioration des impacts de l'aide.¹⁹⁷

Toutefois, la coordination entre les organisations, et donc le partenariat qui en résulte, reste un point essentiel à améliorer pour assurer une aide efficace. Certains facteurs doivent être mis en place pour assurer que la coordination permette une meilleure réponse. Il s'agit notamment de l'établissement de véritables partenariats, d'un leadership fort et d'une responsabilisation accrue envers les populations et les donateurs.¹⁹⁸

Seulement, pour qu'une amélioration se produise, il faut qu'il y ait un engagement partagé à améliorer la prestation et le rendement de tous les acteurs de l'humanitaire. Toutes les parties prenantes doivent véritablement être en mesure de s'engager, d'être entendues et prises au sérieux, sans quoi de tels partenariats (ceux de type clusters) risquent d'avoir des impacts négatifs sur tout le système.

7.2. Une meilleure gestion du financement

L'expérience de la gestion du financement des fonds récoltés à la suite du tsunami a fait apparaître de sérieuses lacunes au niveau de la dynamique de ce secteur. Bien que le niveau de financement ait été exceptionnel, cela a posé problème au niveau de la capacité des O.N.G. à gérer un tel flux de dons. Tout d'abord, durant les premiers mois de la réponse au tsunami, l'allocation et la programmation ont été surtout gérés par la politique et les et la disponibilité des fonds plutôt que par les évaluations des besoins. Il n'y avait pas de réel système de prise de décision fondée sur les besoins. Une grande

¹⁹⁷ HUMANITARIAN REFORM PROJECT, *op. cit.*, page 9.

¹⁹⁸ HUMANITARIAN REFORM PROJECT, *op. cit.*, page 11.

partie de la réponse a été motivée plus par la disponibilité de fonds ou par opportunisme contextuel.¹⁹⁹

Pourtant, il est nécessaire que le financement soit proportionnel aux besoins afin de permettre des réponses qui leur sont proportionnées. Un financement équitable entre les agences pourra leur permettre de développer des « capacités de pointe » et de mettre ainsi en place des actions préparées et investies dans la reconstruction et le renforcement des capacités des communautés. Par exemple, suite aux problèmes liés au financement rencontrés lors de l'action de l'U.N.I.C.E.F. dans les pays touchés par le tsunami, l'organisation a mis en place en 2007 une plateforme de sites web donnant accès aux acteurs de l'humanitaire à des procédures et des politiques simples d'urgence à suivre.²⁰⁰ Les lignes directrices de ces procédures permettent de favoriser la gestion de l'évaluation des besoins et la transition des plans de secours à ceux de réhabilitation.

Ainsi, sur la base des expériences de la gestion financière de la réponse au tsunami, de nouvelles lignes directrices ont été publiées, précisant comment les futurs fonds devraient être alloués et comment les bureaux nationaux devraient coordonner leurs projets dans un système d'information financière. Ceci leur permettra de faciliter le suivi financier et de mettre en place des rapports mondiaux et multi-agences qui serviront d'exemple dans les situations d'urgence futures.²⁰¹

Une autre leçon qui semble avoir été tirée à propos du financement est le fait que donner de l'argent est souvent bien plus efficace que la distribution de dons en nature. Certaines régions du Sri Lanka étaient « inondées » de dons inutiles (cravates, bikinis, etc.) qui ont submergé les points de transit et qui sont finalement devenus des déchets à devoir prendre en charge.²⁰² Ainsi,

¹⁹⁹ FLINT Michael, GOYDER Hugh, *Funding the tsunami response: a synthesis of findings*, Tsunami Evaluation Coalition, juin 2006, page 38.

²⁰⁰ U.N.I.C.E.F., *2004 Indian Ocean Tsunami : Lessons learned*, n.d., [en ligne], https://www.unicef.org/har08/index_tsunami.html, consulté le 23 juillet 2017.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

cette expérience a démontré le fait que la distribution d'argent est souvent la meilleure option car cela permet aux bénéficiaires d'avoir accès plus facilement aux articles de base dont ils ont besoin. Cela permet également de ne pas « court-circuiter » les marchés locaux en leur insufflant de nouvelles liquidités en leur permettant ainsi de ne pas s'effondrer à la suite du déploiement de l'aide.²⁰³

7.3. Favoriser une approche intégrant les dynamiques conflictuelles

Nous l'avons vu précédemment, la réponse humanitaire déployée à la suite du tsunami a eu pour impact d'intensifier les tensions déjà présentes entre les Tigres et le gouvernement sri lankais. Les études jointes de la T.E.C. ont révélé que les impacts de l'aide sur le conflit n'ont pas été prévus et qu'en général les organisations internationales sur le terrain se sont très peu engagées dans des approches sensibles aux conflits.²⁰⁴ Or, une fois encore, l'influence de l'aide humanitaire sur les conflits n'est pas une discussion neuve. Elle vit le jour à la fin des années 90 et permet de faire apparaître le concept d' « approche sensible aux conflits ».

L'approche « sensible aux conflits » implique de faire un examen approfondi du contexte opérationnel dans lequel les acteurs opèrent. Cette compréhension du contexte conflictuel (et ses enjeux sociaux, économiques et politiques sous-jacents) doit être prise en compte pour ajuster les activités en conséquence afin d'atteindre l'objectif final de résilience.²⁰⁵

Depuis l'expérience du tsunami, il y a eu une sorte de prise de conscience de cette capacité de l'intervention humanitaire à exacerber les conflits. La situation du Sri Lanka a conduit à mettre en place des groupes de travaux et de recherche pour tenter de comprendre les dynamiques autour de ce problème.²⁰⁶

²⁰³ U.N.I.C.E.F., *op. cit.*

²⁰⁴ OXFAM, *op. cit.*, page 23.

²⁰⁵ BARBERO Christian, BAYNE Sarah, BRUSSET Emery et alii., *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment*, Colin Roth Editor, n.d., page 21.

²⁰⁶ OXFAM, *op. cit.*, page 23.

Cependant, une évaluation de 2012²⁰⁷ du système humanitaire a mis en exergue qu'il est toujours nécessaire que les organisations consacrent davantage d'efforts à la compréhension des contextes dans lesquelles elles travaillent.²⁰⁸ Et cela ne doit pas s'arrêter aux dynamiques conflictuelles. Nous l'avons vu, il est essentiel que les acteurs de l'humanitaire comprennent au mieux leur contexte d'action pour que les réponses apportées soient cohérentes et utiles aux populations aidées. Dans le même sens, coordonner les actions au contexte receveur permet de les ancrer dans un objectif plus global de résilience et donc de soutenir le lien entre urgence et développement.

7.4. Renforcer la réduction des risques et la résilience

Bien qu'il y ait eu des heures entre le tremblement de terre à l'origine du tsunami et le déferlement de la vague, la population sri lankaise a été prise par surprise car il n'existait pas de système d'alerte précoce mise en place.²⁰⁹

En dépit de leurs conséquences néfastes, les catastrophes offrent une « opportunité » de reconstruire ce qui a été détruit de manière à réduire les risques des catastrophes futures. Dès janvier 2005, de nombreuses demandes ont été faites aux organisations pour que leurs programmes de reconstruction portent une attention accrue à la réduction des risques.²¹⁰ Ces demandes ont notamment reçu une impulsion spéciale grâce à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes tenue à Kobe en janvier 2005.

En résultat des réflexions de la Conférence Kobe, plus de dix millions de dollars américains ont été alloués au renforcement des systèmes d'alertes

²⁰⁷ TAYLOR G. et al., *The State of the Humanitarian System*, London: Overseas Development Institute, 2012, page 20.

²⁰⁸ OXFAM, *op. cit.*, page 23.

²⁰⁹ LINDBORG Nancy, « Lessons learned a Decade after the Indian Ocean Tsunami », publié le 26 décembre 2014, [en ligne], <https://blog.usaid.gov/2014/12/lessons-learned-a-decade-after-the-indian-ocean-tsunami/>, consulté le 29 juillet 2017.

²¹⁰ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 69.

précoces de l'Océan Indien.²¹¹ Ces systèmes d'alerte permettent aux pays de la région de détecter et de se préparer aux tsunamis ou tremblements de terre qui arriveraient dans ce secteur. Les balises de détection ont notamment prouvé leur efficacité en ayant permis à des millions de personnes vivant près des côtes de l'Océan Indien de fuir lors d'un tremblement de terre survenu près d'Aceh en 2012.²¹² L'U.S.A.I.D. a également fourni seize millions de dollars pour supporter le développement du Système d'Alerte Tsunami de l'Océan Indien.²¹³

L'inclusion d'une stratégie de réduction des risques permet de créer un lien entre urgence et développement car cela pousse les acteurs à mettre en place une action proactive plutôt que réactive.²¹⁴ Cela va se caractériser dans des capacités d'intervention et de planification des possibles situations d'urgence. Une stratégie de réduction des risques se concentre donc sur la planification en fonction des partenaires et de leurs capacités.²¹⁵

La prévention des futures catastrophes passe également par le renforcement de la résilience des communautés. Toutes les avancées dans le développement d'une communauté peuvent être réduites à néant si cette communauté n'est pas préparée aux chocs naturels qui continueront à se produire. Pour renforcer les dynamiques entourant le concept de résilience, l'U.S.A.I.D., en partenariat avec la Fondation Rockefeller et S.I.D.A., a lancé le Partenariat mondial sur la Résilience. Ce partenariat a pour but de stimuler les investissements et les innovations qui permettent aux communautés de mieux gérer leur adaptation aux chocs « inévitables ».²¹⁶

Renforcer la résilience est fondamental pour arriver à un objectif de développement des populations soutenues car son intégration dans des dynamiques d'aide permet de renforcer la capacité des populations et des

²¹¹ CHRISTOPLOS, *op. cit.*, page 69.

²¹² LINDBORG, *op. cit.*

²¹³ LINDBORG, *op. cit.*

²¹⁴ RUBEN, *op. cit.*, page 28.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ LINDBORG, *op. cit.*

gouvernements à résoudre des problèmes et à mettre en place un processus de gestion des risques futurs de l'urgence à la réhabilitation.

Au Sri Lanka, une initiative du gouvernement sri lankais et du P.N.U.D., soutenus par l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Norvège avait d'ailleurs été lancée à la suite de la catastrophe : le Programme de développement et de renforcement des capacités (P.D.R.C.). Alors totalement inscrit dans le long terme et dans une perspective de développement, le programme avait pour but de « développer la capacité du gouvernement et de la société civile dans la planification, la coordination des catastrophes et de l'information, la gestion et la prestation de services de réhabilitation et de reconstruction sur une base durable. »²¹⁷ Le renforcement des capacités devait être permis par le renfort des services publics et locaux, de la société civile et du secteur durable, ce qui esquissait donc les lignes d'une vaste initiative de développement permettant d'élaborer des politiques de réduction des risques tant au niveau local que gouvernemental.²¹⁸

²¹⁷ BRUSSET et al, *op. cit.*, page 98.

²¹⁸ BRUSSET et al, *op. cit.*, page 98.

CONCLUSION

L'objectif de cette recherche était de faire le point sur les discussions autour du lien entre urgence, réhabilitation et développement et d'analyser comment cette dimension a été incluse dans les dynamiques des opérations humanitaires au Sri Lanka à la suite du tsunami de 2004.

Il a été question d'analyser comment les opérations d'aide relatives au tsunami étaient régies par des idées et des pratiques favorisant le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement et quels étaient les obstacles et les contraintes à ce genre de démarche.

La synthèse de la théorie sur le sujet a d'abord permis de saisir les enjeux délicats entourant le lien entre urgence, réhabilitation et développement. Une fois ceux-ci compris, il a été question d'observer comment ils se sont manifestés dans la réponse humanitaire au Sri Lanka à la suite du tsunami.

L'analyse, axée autour de trois des caractéristiques principales de la réponse humanitaire au tsunami (la coordination, le financement et la présence simultanée d'un conflit ethnique et d'une catastrophe naturelle) a fait ressortir le fait que l'implémentation du lien entre urgence, réhabilitation et développement doit prendre ses racines dans les contextes et les processus locaux et nationaux. Les liens les plus importants entre les différentes phases d'action proviennent généralement de la population concernée et des institutions nationales publiques et privées dont elle dépend pour vivre et se développer. Il a été remarqué que les opérations d'aide ont fait preuve d'un manque accru de prise en compte des réalités sociales, économiques et politiques du pays, au point que l'assistance a fait s'exacerber les tensions conflictuelles entre le gouvernement et l'organisation armée des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul. À ce sujet, l'analyse a permis de mettre en exergue l'importance pour les acteurs humanitaires de favoriser des approches sensibles au conflit afin de limiter les impacts négatifs que peut provoquer une situation d'assistance internationale dans un pays en proie à un conflit civil.

Au niveau du lien entre urgence, réhabilitation et développement, il ressort que l'amélioration de l'implémentation du lien entre les phases d'action n'est pas que de l'unique responsabilité des agences qui doivent s'améliorer dans ce domaine. Il serait plutôt question d'analyser et de prendre conscience de la façon dont les actions humanitaires pourraient être orientées dans le but de soutenir les propres projets des communautés aidées. Car finalement, il semble qu'une des plus grandes faiblesses dans les efforts d'implémentation du lien entre urgence, réhabilitation et développement ait résidé dans un ancrage et une prise de conscience des réalités très insuffisants.

La quantité sans précédent de financement disponible a entraîné une tendance à s'inquiéter davantage de la façon dont les activités apparaîtront aux yeux des donateurs plutôt qu'envers leur pertinence pour les populations touchées. Les organisations ont donc évolué dans un contexte de compétition plutôt que de renforcer leur coordination afin d'orienter leurs actions dans la réalisation d'un objectif commun ce qui a eu un impact négatif sur les dynamiques de l'aide et sur l'implémentation d'un lien entre les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement, les organisations ne travaillant pas dans un climat de confiance et de partage des informations.

Pourtant, l'implémentation du lien entre urgence, réhabilitation et développement n'est pas que l'affaire d'un rapprochement entre les organisations d'urgence et de développement, bien que des lacunes doivent toujours être comblées à ce sujet. C'est au contraire une préoccupation qui doit s'inscrire dans une démarche d'harmonisation et d'alignement des actions et des processus entre les acteurs internationaux et l'ensemble des acteurs nationaux. Cette démarche doit s'inscrire dans la volonté d'atteindre un objectif commun de développement et de résilience des communautés touchées.

Néanmoins, les organismes impliqués dans la réponse au tsunami ne méritent pas de porter seuls le blâme de la manière dont les liens entre urgence, réhabilitation et développement se sont manifestés. Le Sri Lanka

luttait déjà depuis bien avant 2004 contre des problèmes de pauvreté, de surpêche et de violations des droits de l'homme en plus d'un conflit. « *La catastrophe a changé les règles du jeu du lien entre urgence, réhabilitation et développement, mais le jeu avait commencé depuis déjà bien longtemps* ». ²¹⁹

L'aide humanitaire ne peut non plus se résumer à ses acteurs, car elle fait partie d'un paysage beaucoup plus large, dans lequel les processus économiques et politiques les plus vastes ont un impact majeur sur la rapidité et les opportunités du lien entre urgence, réhabilitation et développement. ²²⁰

Face à ces évidences et aux leçons tirées de l'expérience du tsunami, la communauté internationale et la communauté humanitaire ont fait évoluer certaines de leurs pratiques et favorisent désormais des approches qui tentent de répondre aux lacunes soulevées par l'action du tsunami.

Les évolutions les plus pertinentes pour l'ancrage du lien entre urgence, réhabilitation et développement concernent notamment la mise en place de l'approche cluster, qui permet de résoudre certains problèmes de coordination en cas de crise complexe et de grande ampleur, mais qui fait toujours face à certaines lacunes. Bien que les clusters favorisent une bonne coordination verticale, à l'intérieur des domaines clés, la coordination horizontale, entre ces domaines, semble ne pas être très efficace et fait toujours l'objet de réajustement et d'évaluations. L'expérience du tsunami a également permis de renforcer les dynamiques de prévention des risques, que ce soit au niveau national pour que les gouvernements soient capables de répondre de la manière la plus efficace possible aux catastrophes (systèmes d'alerte précoce, éducation, renforcement des systèmes de santé, etc.) ou au niveau de la communauté internationale qui favorise désormais la mise en place de programmes de diminution des risques pour les populations touchées, mais

²¹⁹ CHRISTOPLOS Ian, *Op.cit.*, page 31.

²²⁰ CHRISTOPLOS Ian, *Op.cit.*, page 31.

également au sein même de leurs actions grâce aux approches sensibles aux conflits, etc. Toutes ces mesures, si elles sont implémentées de manière efficace et que leur pratique est adaptée à chaque contexte, peuvent être la preuve d'une véritable prise de conscience de la communauté humanitaire de l'importance de lier les actions d'urgence, de développement et de réhabilitation autour d'un objectif commun et global de résilience des communautés touchées. Il semble néanmoins essentiel que les professionnels du secteur continuent sans cesse à remettre leurs pratiques en question et à analyser comment améliorer le lien entre urgence, réhabilitation et développement dans leur propre domaine de compétence.

Pour terminer, il semblait également important de souligner le fait que malgré les nombreux défis auxquels ont dû faire face la communauté d'aide et le Sri Lanka, les efforts d'urgence, de réhabilitation et de développement ont tout de même porté leurs fruits. À la suite des opérations post-tsunami, des études ont démontré un réel développement en termes de réduction de la vulnérabilité et de renforcement de la résilience du Sri Lanka.²²¹

Aujourd'hui, notamment grâce aux nouvelles politiques du président Sirisena, le développement économique et la protection sociale ont permis à beaucoup de personnes de sortir de la pauvreté chronique suite au tsunami et en 2016, l'aide étrangère dans le pays avait diminué de 75% par rapport à 2009 (en termes de montants financés). Il est donc bon de rappeler que malgré de sérieux défis, le Sri Lanka s'est renforcé de ses expériences et semble désormais se développer dans un processus de paix.

²²¹ BRUSSET Emery et al, *Op.cit.*, Page 33.

BIBLIOGRAPHIE :

1) Monographies :

- **HUSSON Bernard, PIROTTE Claire**, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Paris : Karthala, 1997, 233 pages.
- **JAYASURIYA Sisira, McCAWLEY Peter**, *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*, Londres: Asian Development Bank Institute and Elgar publishing, 2010, 272 pages.

2) Articles scientifiques :

- **Agence Française de développement et Groupe U.R.D.**, « Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit », *Savoirs communs*, 2008, n°2, pp.1-60.
- **GUERAICHE William**, « Un tsunami d'incompréhension », *Outre-Terre*, 2005/2, n° 11, pp. 591-604.
- **NEUMAYER E., PLUMPER T.**, « Gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981-2002 », *Annals of the Association of American Geographers* 97, 2007, pp. 551-556.

3) Articles de presse :

- **CROIX-ROUGE FRANÇAISE**, « Dossier de presse : Tsunami 10 ans après : La Croix-Rouge française dresse le bilan », Croix-Rouge française, 23 décembre 2014.
- « Sri Lanka. La pacification toujours engluée entre Tamouls et Cinghalais », *Courrier International*, publié le 19 mars 2017. Article paru initialement dans *The Hindu*, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/article/sri-lanka-la-pacification-toujours-engluée-entre-tamouls-et-cinghalais>, consulté le 19 mars 2017.

- « Sri Lanka. Nouveau président, nouvel espoir », *Courrier International*, publié le 12 janvier 2015, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/article/2015/01/12/nouveau-president-nouvel-espoir>, consulté le 19 juin 2017.
- « Sri Lanka. Les Sri Lankais laissent les clés du pays au président Sirisena », publié le 19 août 2015, *Courrier International*, [en ligne], <http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/sri-lanka-les-sri-lankais-laissent-les-cles-du-pays-au-president-sirisena>, consulté le 19 juin 2017.
- **GOUVERNEUR Cédric**, « Colombo rejette toute enquête », *Le Monde Diplomatique*, juin 2014.
- **MEYER Éric-Paul**, « Ressort du séparatisme tamoul au Sri Lanka », *Le Monde Diplomatique*, Avril 2007.
- « Asie du Sud : les secours sous la coordination de l'ONU », Nations-Unies, non daté, [en ligne], <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=9723&Cr=Tsunami&Cr1=OCHA#.WUwl4piLSt8>; consulté le 28 juin 2017.

4) Articles de presse en ligne :

- **AMNESTY INTERNATIONAL SUISSE**, « Sri Lanka : l'horreur étouffée », *Magazine Amnesty*, n°74, août 2013, [en ligne], <https://www.amnesty.ch/fr/sur-amnesty/publications/magazine-amnesty/2013-3/sri-lanka-l-horreur-etouffee>, consulté le 18 juin 2017.
- « Le problème ethnique au Sri Lanka », *IrinNews.org*, 2012, [en ligne], <http://www.irinnews.org/fr/report/97028/briefing-le-probl%C3%A8me-ethnique-au-sri-lanka>, consulté le 8 juin 2017.
- **LINDBORG Nancy**, « Lessons learned a Decade after the Indian Ocean Tsunami », *Blog.USAID.org*, publié le 26 décembre 2014, [en ligne], <https://blog.usaid.gov/2014/12/lessons-learned-a-decade-after-the-indian-ocean-tsunami/>, consulté le 29 juillet 2017.
- « The Deadliest Tsunami in History? », *National Geographic News*, 7 janvier 2005, [en ligne], http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1227_041226_tsunami.html, consulté le 13 juin 2017.

- **PAGONIS** Jennifer, « Sri Lanka : aider les nombreuses personnes qui ont fui les récents combats », conférence de presse du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Palais des Nations, Suisse : Genève, 2008, [en ligne], <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2006/8/4acf4139f/sri-lanka-aider-nombreuses-personnes-fui-recents-combats.html?query=sri%20lanka>, consulté le 18 juin 2017
- **PALANI** Paris, « Sri Lanka : Le peuple tamoul martyrisé », *Commission Journal*, 3 juin 2009, [en ligne], <http://alternativelibertaire.org/?Sri-Lanka-Le-peuple-tamoul>, consulté le 12 juin 2017.
- **ROUSSEL** Florence, « Un an après le tsunami de l'Océan Indien, les conséquences environnementales sont encore visibles », 3 janvier 2006, [en ligne], <https://www.actu-environnement.com/ae/news/1459.php4>, consulté le 17 juin 2017.

5) Publications universitaires :

- **GERBAUT** Sophie, *L'organisation des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul : Naissance, vie et mort d'une insurrection identitaire*, Université Jean Moulin Lyon III, juin 2009, 108 pages, [en ligne], <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/846/files/2012/08/MEMOIRE-M1-SOPHIE-GERBAUT.pdf>, consulté le 12 juin 2017.
- **POIRIEZ ROY** Benjamin, *Après trois ans de guerre civile : le gouvernement du Sri Lanka face à la justice*, Perspective monde : outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945 : Université de Sherbrooke, Canada, [en ligne], <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=1388>, consulté le 13 juin 2017.
- **REYMOND** Philippe, **MARGOT** Jonas et **MARGOT** Antoine, *Les limites de l'aide humanitaire*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, 2007, 54 pages.
- **UNIVERSITE LAVAL**, *Sri Lanka*, mis à jour le 27 décembre 2015, [en ligne], <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/asie/srila.htm>, consulté le 7 juin 2017.

6) Documents officiels :

- **CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS-UNIES**, *Strengthening emergency relief, rehabilitation, reconstruction, recovery and prevention in the aftermath of the Indian Ocean tsunami disaster*, New-York: Nations Unies, 21 juin 2005, A/60/86-E/2005/77.
- **COMMISSION EUROPÉENNE**, *Décision d'aide humanitaire : Aide humanitaire en faveur des populations de l'Asie touchées par le séisme et le tsunami du 26 décembre 2004*, Bruxelles : Direction générale de l'aide humanitaire-E.C.H.O., 2005, 29 pages.

7) Rapports :

- **BARBERO** Christian, **BAYNE** Sarah, **BRUSSET** Emery et alii., *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment*, n.d., 121 pages.
- **BENNETT** Jon, **BERTAND** William et alii., *Coordination of the International Humanitarian Assistance in Tsunami Affected Countries: evaluation Finding, Sri Lanka*, Tsunami Evaluation Coalition, n.d., 33 pages.
- **BRUSSET** Emery et al., *A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004*, S.I.D.A., 2009, 58 pages.
- **CHRISTOPLOS** Ian, *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response*, Tsunami Evaluation Coalition, mai 2006, 102 pages.
- **COSGRAVE** John, *Synthesis Report: Expanded Summary, Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean Tsunami*, Tsunami Evaluation Coalition, 2007, 42 pages.
- **FLINT** Michael, **GOYDER** Hugh, *Funding the tsunami response: a synthesis of findings*, Tsunami Evaluation Coalition, juin 2006, 59 pages.

- **FRERKS Georg, KLEM Bart**, *Tsunami Response in Sri Lanka: Report on a Field Visit From 6-20 February 2005*, Conflict Research Unit, 2005, 33 pages.
- **GOYDER Hugh et al.**, *Links between relief, rehabilitation and development in tsunami response*, I.N.T.R.O.C., mars 2006, 57 pages.
- **GRÜNEWALD François., BOYER Béatrice., MAURY HUGUES.**, *l'aide post-tsunami : 10 leçons apprises de l'évaluation de l'aide de l'État Français*, Groupe U.R.D., 26 mars 2006, 7 pages.
- **Humanitarian Reform Project and NGOs**, *synthesis Report: Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process*, octobre 2009., [en ligne], https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/Executive%20Summary%20of%20Synthesis%20Report%20-%20NGOs%20and%20Humanitarian%20Reform%20-%20Oct%202009_0.pdf
- **MÉDECINS SANS FRONTIÈRES**, « Rapport d'activités 2005 », mai 2006, 131 pages.
- **OXFAM**, *The Indian ocean tsunami, 10 years on: Lessons from the response and ongoing humanitarian funding challenges*, Oxfam Research Reports, 18 décembre 2014, 44 pages.
- **RUBEN Ruerd**, *Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?*, I.O.B. Study, n°380, mai 2013, 122 pages.
- **SEVERINO Jean-Michel, GRÜNEWALD François**, *Ensemble, de l'urgence au développement*, Paris : La Croix, 12 décembre 2007, [en ligne], http://www.urd.org/IMG/pdf/publispe_lien_urg_dev_Lacroix.pdf, consulté le 6 juillet 2017.
- **TAYLOR G. et al.**, *The State of the Humanitarian System*, London: Overseas Development Institute, 2012, 37 pages.
- **U.N.C.H.R.**, *Global Report : Sri Lanka*, 2005, 6 pages.

- **U.N.H.C.R.**, *The internally displaced in Sri Lanka : discussion paper on equity*, 1 décembre 2005, 27 pages, [en ligne], <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7F1294200D436748492570DC000A48BD-unhcr-lka-1dec.pdf>, consulté le 6 août 2017.

8) Ressources électroniques :

- **AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT**, *Principes fondateurs : la Déclaration de Paris*, [en ligne], <http://www.afd.fr/home/AFD/developpement-durable/efficacite-aide/declaration-paris>, consulté le 2 juillet 2017.
- **ALOYSIUS John**, *Linking, Relief, Rehabilitation and Development : The Tsunami Experience*, décembre 2009, [en ligne], <http://aloyusjohn.fr/wp-content/uploads/2010/11/LRRD.pdf>, consulté le 13 juillet 2017.
- **BAUD Jacques**, *Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul (LTTE)*, GlobalTerrorWatch.ch, publié le 19 octobre 2014, [en ligne], <http://www.globalterrorwatch.ch/index.php/tigres-de-liberation-de-leelam-tamoul-ltte/>, consulté le 12 juin 2017.
- **BROW Stephen**, *Qu'est-il advenu de l'efficacité de l'aide ?*, Un seul monde, publié le 30 novembre 2017, [en ligne], http://quebec.huffingtonpost.ca/un-seul-monde/efficacite-aide-internationale_b_13137132.html, consulté le 17 juillet 2017.
- **CONFÉDÉRATION SUISSE**, *Aide d'urgence, la mission première de l'aide humanitaire suisse*, mis à jour le 16 mai 2017, [en ligne], <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themes-ddc/prevention-catastrophes-aide-urgence-reconstruction/katastrophen-undnothilfe1.html>, consulté le 12 juillet 2017.
- **CNRS**, *Le tsunami : un tournant dans la vie des Sri-Lankais*, n. d., [en ligne], <http://www2.cnrs.fr/presse/thema/671.htm>, consulté le 17 juin 2017.

- **COALITION HUMANITAIRE**, *Renforcer la résilience : entre l'aide humanitaire et l'aide au développement*, [en ligne], <http://coalitionhumanitaire.ca/medias-ressources/fiches-dinformation/renforcer-la-resilience>, consulté le 10 août 2017.

- **COFACE**, *Sri Lanka*, janvier 2017, [en ligne], <http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Sri-Lanka>.

- *Do No Harm*, en ligne, <http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>, consulté le 10 juillet 2017.

- **DYUKOVA Yulia, CHETCUTI Pauline**, *Les principes humanitaires en situation de conflit*, Action Contre la Faim, décembre 2013, 18 pages, [en ligne], <http://actioncontrelafaim.ca/wp-files/uploads/2013/08/principes-humanitaires-en-situation-de-conflit-fr.pdf>

- **U.N.I.C.E.F.**, *Humanitarian Aid*, [en ligne], https://www.unicef.org/eu/humanitarian_aid.html, consulté le 12 juillet 2017.

- **HUMANITARIAN COALITION**, *From Humanitarian to Development Aid*, Fact Sheet, n.d., [en ligne], <http://humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/factsheet-from-humanitarian-to-development-aid.pdf>, consulté le 9 juillet 2017.

- **HUMANITARIAN RESPONSE**, *What is the Cluster Approach?*, [en ligne], <https://www.humanitarianresponse.info/fr/coordination/clusters/what-cluster-approach>, consulté le 22 juillet 2017.

- **LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**, *L'aide humanitaire : définitions et controverses*, 22 novembre 2012, [en ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000530-l-aide-humanitaire-en-questions/questions-a-philippe-ryfman>, consulté le 2 juillet 2017.

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE FRANÇAIS**, *Services économiques à l'étranger : Sri Lanka*, France, 2017, [en ligne], <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/sri-lanka>, consulté le 2 juillet 2017.

- **MORAT Charles**, *Sri Lanka, histoire d'une guerre oubliée*, Cercle E.R.I.S., 19 décembre 2008, [en ligne], <http://cercle-eris.over-blog.fr/article-25966460.html>, consulté le 12 juin 2017.

- **O.C.H.A.**, *L'O.C.H.A. d'une seule voix : L'approche cluster*, mai 2012, [en ligne], <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message%20Cluster%20Approach%20vFR.pdf>, consulté le 20 juillet 2017.

- **O.E.C.D.**, *Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le C.A.D.*, 2012, 52 pages, [en ligne], <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/FRhumanitarian.pdf>, consulté le 2 juillet 2017.

- **SHAIKH Alanna**, *What's the difference between relief and development programs* ?, 12 mai 2008, [en ligne], <http://bloodandmilk.org/2008/05/12/whats-the-difference-between-relief-and-development-programs/>, consulté le 30 juin 2017.

- *The Difference Between International Relief and Development*, Lifewater, 12 octobre 2014, [en ligne], <https://lifewater.org/blog/international-relief-and-development/>, consulté le 30 juin 2017.

- **THE WORLD BANK**, *World Bank list of economies (March 2017)*, [en ligne], <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, consulté le 15 juillet 2017.

- **U.N.H.C.R.**, *Sri Lanka : fin du programme post-tsunami pour les abris transitionnels*, United Nations Agency for Refugees, 22 novembre 2005, [en ligne], <http://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2005/11/4acf40e512/sri-lanka-fin-programme-post-tsunami-abris-transitionnels.html>, consulté le 16 juin 2017.

- **U.N.I.C.E.F.**, "2004 Indian Ocean Tsunami : Lessons learned", n.d., [en ligne], https://www.unicef.org/har08/index_tsunami.html, consulté le 23 juillet 2017.

- **UNITED NATIONS**, *20-year review shows 90% of disasters are weather-related; US, China, India, Philippines and Indonesia record the most*, [en ligne], <http://www.unisdr.org/archive/46793>, consulté le 3 juillet 2017.

- **UNITED STATE GEOLOGICAL SURVEY**, *Northern Sumatra M9.0-December 26, 2004* », [en ligne], <https://earthquake.usgs.gov/learn/topics/sumatra9.php>, consulté le 16 juin 2017.

9) Contributions à des colloques

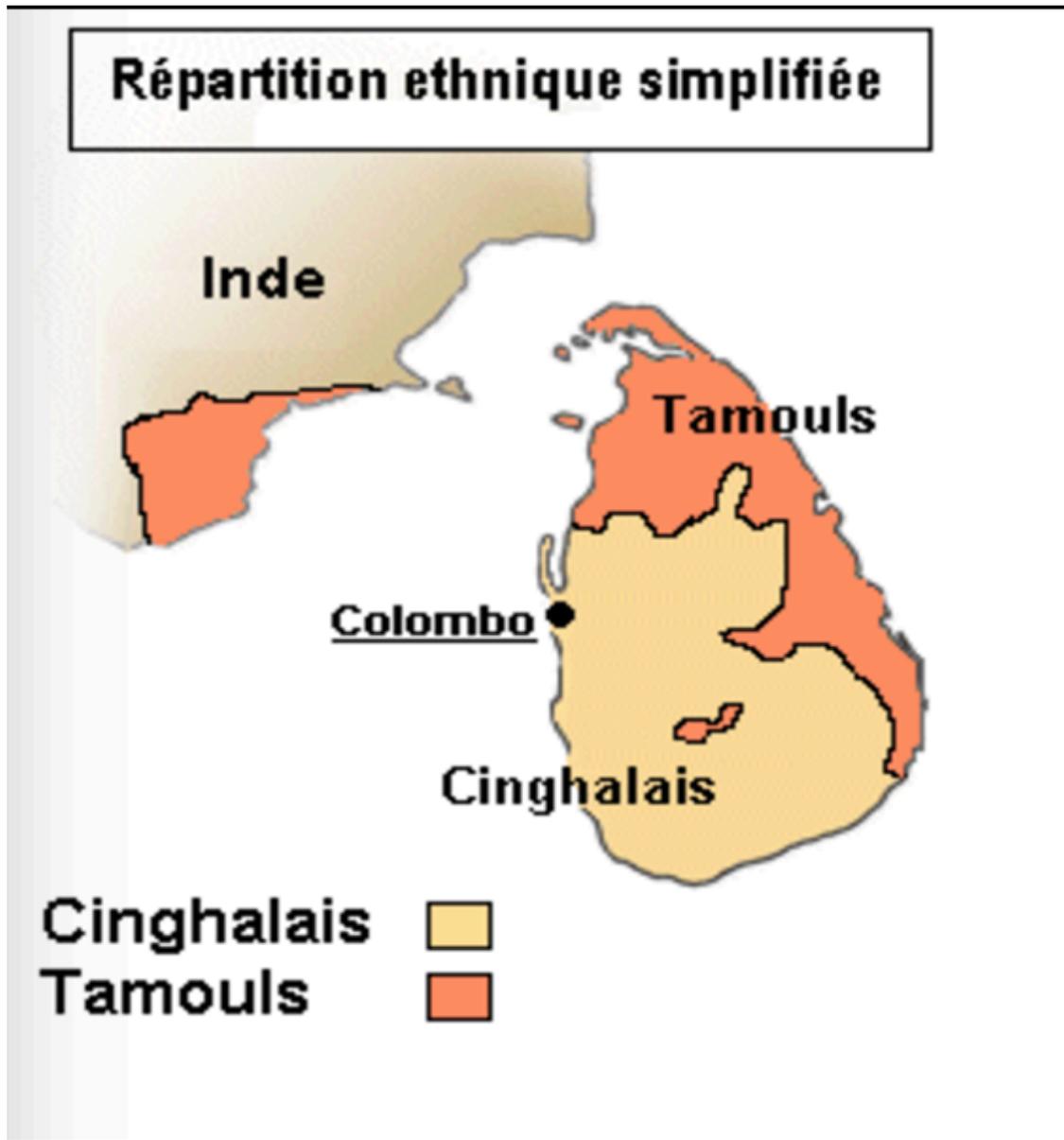
- **Groupe Urgence Réhabilitation et Développement**, *Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire*, France : Plaisiant, octobre 2004, 56 pages. [en ligne], http://www.urd.org/IMG/pdf/UAH2004_actes_FR.pdf
- **C.E.F.E.B.**, **A.F.D** et **U.R.D.**, *Actes du séminaire : Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit*, France, juin 2007, 60 pages. [en ligne], http://www.urd.org/IMG/pdf/Coll_Mlle_AFD_crises_conflits-2.pdf, consulté le 10 juillet 2017.
- **VERON** Jean-Bernard, *Le positionnement des « développeurs » face à la crise*, Agence Française de Développement, in Groupe Urgence Réhabilitation et Développement, *Actes des deuxièmes universités d'automne de l'humanitaire*, France : Plaisiant, octobre 2004, 56 pages.

INDEX ANALYTIQUE

C.I.C.R.	Comité international de la Croix-Rouge
F.M.I.	Fonds Monétaire International
M.S.F.	Médecins Sans Frontières
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement économiques
O.C.H.A.	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
O.N.U.	Organisation des Nations-Unies
O.N.G.	Organisation Non Gouvernementale
P.A.M.	Programme Alimentaire Mondial
P.D.R.C.	Programme de Développement et de Renforcement des Capacités.
P.I.B.	Produit Intérieur Brut
P.N.U.D.	Programme des Nations Unies pour le Développement
P.T.O.M.S.	Post-Tsunami Operational Management Structure
R.A.D.A.	Reconstruction and Development Agency
S.A.F.E.	Social Advancement for Family Empowerment
S.L.F.P.	Sri Lankan Freedom Party
T.N.T.	Tamil New Tiger
T.L.E.T.	Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul
U.N.D.A.C.	United Nations Disaster Assessment and Coordination
U.N.H.C.R.	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (United Nations High Commissariat for Refugees)
U.N.I.C.E.F.	Fond International des Nations Unies pour l'Enfance (United Nations International Children's Emergency Funds)
U.N.I.S.D.R.	Bureau des Nations-Unies pour la réduction des risques de catastrophes (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
U.P.F.A.	United People Alliance
U.R.D.	Urgence, Réhabilitation et Développement
U.S.A.I.D.	United States Agency for International Development

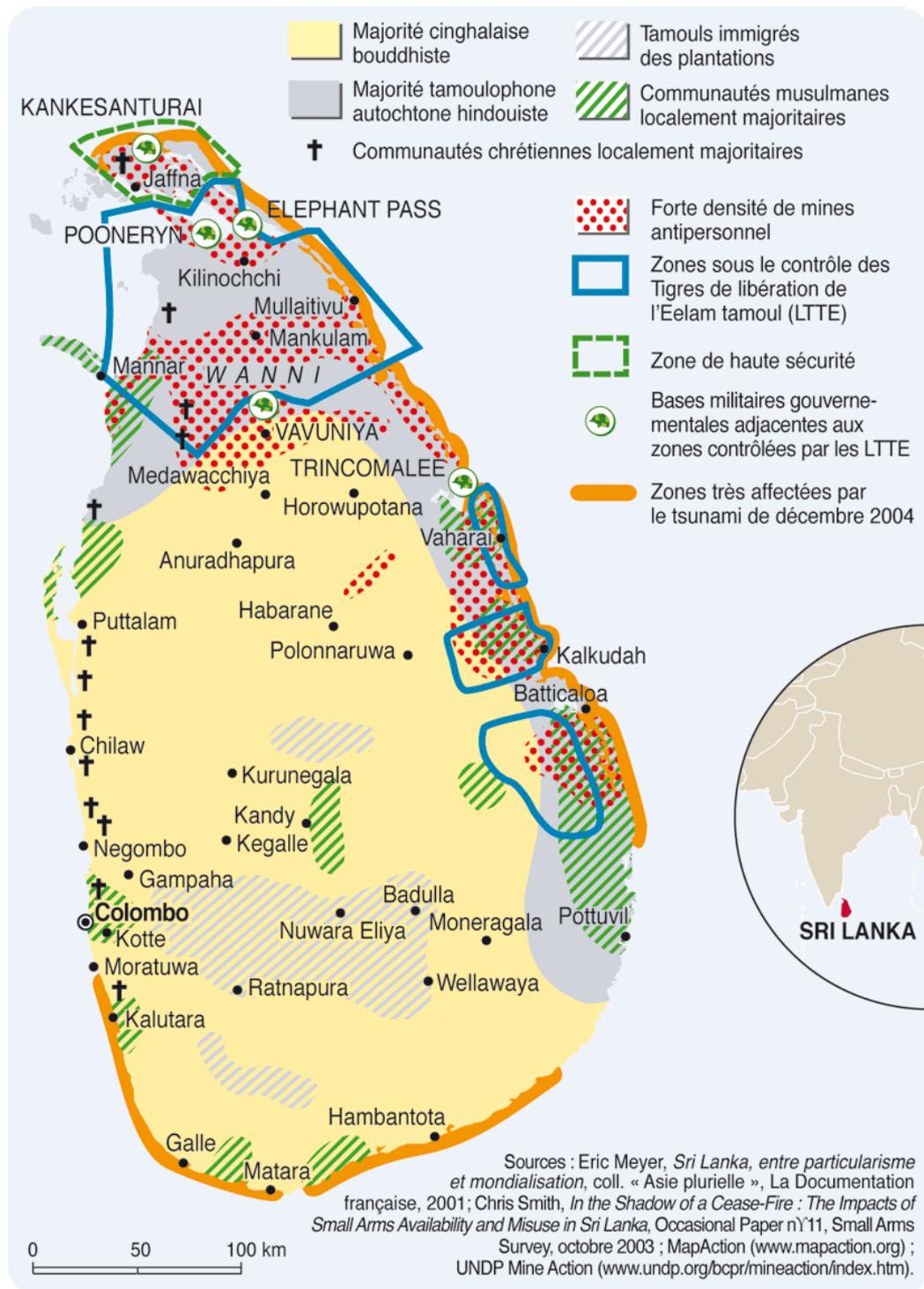
ANNEXES :

Annexe 1 : Répartition ethnique simplifiée²²²

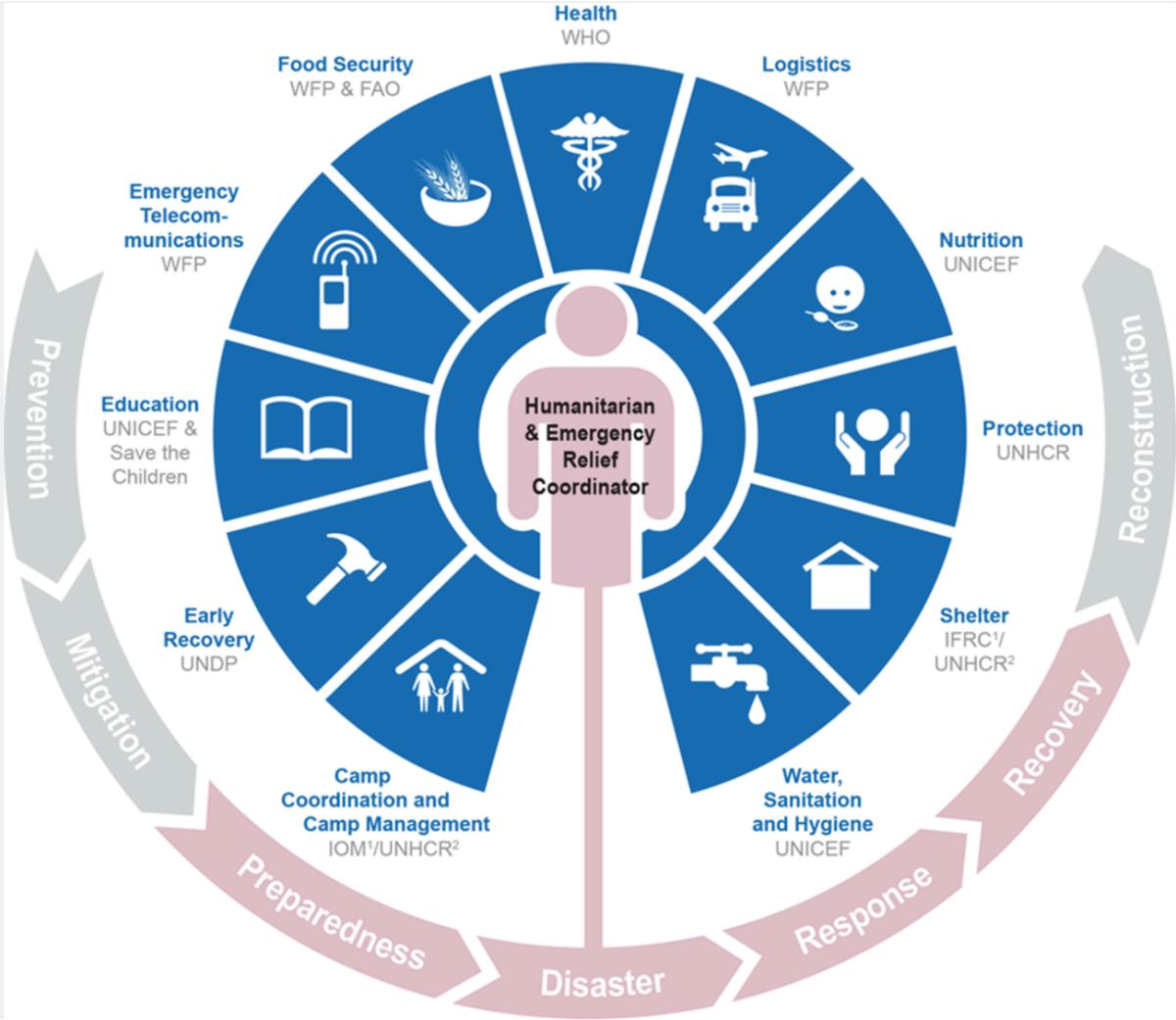


²²² UNIVERSITE LAVAL, « Sri Lanka », mis à jour le 27 décembre 2015, [en ligne], <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/asie/srila.htm>, consulté le 7 juin 2017.

Annexe n°2



Carte extraite de *L'Atlas du Monde diplomatique*, Armand Colin, Paris, 2006.



²²³ Tableau : www.humanitarianresponse.info

Résumé

Ce mémoire a pour objectif de faire le point sur les discussions autour du lien entre urgence, réhabilitation et développement et d'analyser comment cette dimension a été incluse dans les dynamiques des opérations humanitaires au Sri Lanka à la suite du tsunami de 2004. Pour ce faire, les principaux débats théoriques sur la question du lien entre urgence, réhabilitation et développement sont abordés en premier lieu. Il est ensuite question de savoir comment les opérations d'aide humanitaire au Sri Lanka étaient régies par des idées et des pratiques favorisant le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

Mots-clés : Humanitaire, Sri Lanka, Tsunami, Urgence, Développement

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/psad