

N° 202

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 février 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'aide humanitaire en Indonésie,

Par MM. Michel CHARASSE et Adrien GOUTEYRON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Asie du Sud-Est.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE :	
ACEH, UNE PROVINCE ENCLAVÉE, DÉSHÉRITÉE ET DÉVASTÉE	
I. UN BILAN HUMAIN VERTIGINEUX	7
A. L'IMPACT DE LOIN LE PLUS MEURTRIER EN ASIE	7
B. DES DÉGATS MATÉRIELS IMPRESSIONNANTS	8
II. UN IMPACT ÉCONOMIQUE MESURÉ	9
III. UNE SITUATION HUMANITAIRE COMPLIQUÉE PAR L'OCCUPATION MILITAIRE ET LA CORRUPTION	10
A. DES TENSIONS SÉPARATISTES QUI ONT CONDUIT À PLACER LA PROVINCE SOUS CONTRÔLE MILITAIRE	10
B. DES RISQUES DE CORRUPTION QU'ATTÉNUENT DE TIMIDES ESPOIRS DE RÈGLEMENT DU CONFLIT	11
DEUXIÈME PARTIE :	
L'ASSISTANCE HUMANITAIRE FOURNIE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES INTERVENANTS FRANÇAIS	
I. L'IMPORTANT PRÉSENCE FRANÇAISE	14
A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'ASSISTANCE HUMANITAIRE	14
1. Près de 60 millions d'euros de crédits budgétaires mobilisés d'emblée	14
2. Les dépenses publiques non directement imputables au budget de l'Etat	16
3. La mise en place opportune d'un délégué interministériel	18
B. LA MISSION DE SÉCURITÉ CIVILE, PREMIER REPRÉSENTANT DES MOYENS PUBLICS DE LA FRANCE	19
C. LE RÔLE DÉTERMINANT DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES	20
1. Les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'opération « Beryx »	20
2. Les actions réalisées à Sumatra	22
3. Une présence efficace et visible	24
D. L'ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	25
1. La dialectique urgence / reconstruction	25
2. Des ressources financières inédites dont il convient d'assurer la transparence	27
3. Quelques exemples d'actions humanitaires réalisées par les ONG	30
E. LES INITIATIVES PRISES PAR LES ENTREPRISES FRANÇAISES PRÉSENTES EN INDONÉSIE	34

II. LE RÔLE D'ASSISTANCE ET DE COORDINATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	37
A. DES ATTRIBUTAIRES PRIVILÉGIÉS DES DONNS GOUVERNEMENTAUX	37
1. <i>Des besoins globaux évalués par les Nations Unies à un milliard de dollars</i>	37
2. <i>Un montant élevé de promesses de dons des Etats</i>	38
B. LES IMPORTANTS ENGAGEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES	39
1. <i>L'Union européenne</i>	39
2. <i>La Banque mondiale, acteur majeur de la reconstruction</i>	42
C. UNE FONCTION ESSENTIELLE DE COORDINATION EXERCÉE PAR LE BCAH	43
D. LE PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL AU CŒUR DE L'URGENCE	45
TROISIÈME PARTIE :	
DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS ET INCERTITUDES	
I. LE POSITIONNEMENT ET LES AMBIGUITÉS DES ONG	48
A. UNE ACTIVITÉ INÉGALE QUI APPELLE UNE MEILLEURE COORDINATION	48
1. <i>L'humanitaire entre nécessité et activisme</i>	48
2. <i>Des initiatives trop éparses</i>	49
B. UNE PRÉSENCE DANS BIEN DES CAS ILLUSOIRE SUR LE LONG TERME	51
II. LE DIMENSIONNEMENT DES MOYENS DES OPÉRATEURS PUBLICS FRANÇAIS	52
A. UNE RELATIVE ABONDANCE DE MATÉRIEL	52
B. UNE SOUS-DOTATION FINANCIÈRE	53
III. LE MANQUE DE LISIBILITÉ DES INTENTIONS GOUVERNEMENTALES	53
A. LA DÉLICATE QUESTION DU RELOGEMENT DES SANS-ABRIS	53
B. REVIREMENTS ET FLOUS DÉCISIONNELS	54
QUATRIÈME PARTIE :	
QUELLES RÉPONSES ET ENSEIGNEMENTS À MOYEN TERME ?	
I. PRENDRE LES DEVANTS SUR CERTAINS CHANTIERS PRIORITAIRES	56
A. LA ROUTE CÔTIÈRE MEULABOH-BANDA ACEH, SYMBOLE DE LA RECONSTRUCTION	56
B. LES AUTRES CHANTIERS POTENTIELS D'INFRASTRUCTURES	57

II. PROMOUVOIR UNE RÉPONSE FRANÇAISE PERTINENTE, RAPIDE ET RIGOREUSE	58
A. DONNER AUX POSTES LES MOYENS DE LEUR ACTION.....	58
B. PROMOUVOIR UNE AIDE DURABLE ET CIBLÉE	59
1. <i>Maintenir la capacité de coordination sur la durée</i>	59
2. <i>Garantir l'attractivité et le ciblage des prêts de l'AFD</i>	60
III. AIDER À LA RÉHABILITATION DE L'AGRICULTURE	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
CARTES DE LA PROVINCE D'ACEH ET DE L'INDONÉSIE	73
PROGRAMME DE LA MISSION	75

INTRODUCTION

Le 26 décembre 2004, un séisme marin de magnitude 9, au large de la côte ouest de Sumatra, provoquait un raz-de-marée qui ravageait en quelques heures des centaines de kilomètres de côtes dans le pourtour de l'Océan Indien. La catastrophe a ainsi affecté une dizaine de pays riverains¹, causé plus de 300.000 victimes et plusieurs millions de sans-abris et de personnes déplacées.

L'impact humain du tsunami s'est toutefois révélé très inégal selon les pays. Si le Sri Lanka est le pays proportionnellement le plus touché², **l'Indonésie a payé le plus lourd tribut humain avec plus de 233.000 morts ou disparus**³ (estimation au 14 février 2005). Les dégâts y sont essentiellement concentrés sur la côte ouest de la province d'Aceh, au nord de Sumatra, qui cumule un sous-développement économique et une situation de crise politique aiguë. Sur le plan économique, les analyses tendent à s'accorder sur un impact relativement limité, tant en termes de coût de reconstruction (environ 9 milliards de dollars pour l'ensemble de la région) que d'incidence sur la croissance, bien que la situation de chaque pays soit, là encore, très variable (diminution potentielle du taux de croissance de 4 points aux Maldives, où le tourisme représente une part prépondérante du PIB, mais très réduite en Indonésie).

La catastrophe a fortement ému la communauté internationale et conduit à une mobilisation **sans précédent de moyens financiers et humains, tant de la part des autorités gouvernementales que de la société civile**, au profit de l'urgence humanitaire. Les dons de particuliers aux ONG et organisations du système onusien ont rapidement afflué (on considère ainsi qu'un Français sur deux a effectué un don), élan de générosité que l'on ne saurait regretter, mais qui conduit nécessairement à s'interroger sur ses motivations, sa pérennité et l'inégalité de traitement des drames humains qui jonchent notre histoire récente. Il en a résulté des situations inédites de surfinancement et de refus de nouveaux dons de la part de certains organismes récipiendaires.

Les engagements financiers des Etats ont également atteint des montants très élevés et n'ont pas été épargnés par une certaine surenchère et le « benchmarking », alimentés par des luttes d'influence géopolitiques et la focalisation des médias sur le rang des donateurs. L'activisme budgétaire des

¹ *Le Bangladesh, la Birmanie, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Maldives, les Seychelles, le Sri Lanka, la Somalie et la Thaïlande.*

² *Les trois quarts des côtes ont été touchées et les destructions d'infrastructures de transport sont importantes. Les secteurs de l'agriculture et de la pêche ont été fortement atteints.*

³ *Le nombre de victimes y a été plus largement et plus durablement sous-estimé que dans les autres pays.*

Etats supporte toutefois deux tempéraments : les engagements ne valent pas versements effectifs¹, ainsi que l'exemple du séisme de Bam l'a malheureusement illustré fin 2003, et les périmètres des contributions annoncées sont disjoints, certains Etats y incluant par exemple les prêts concessionnels ou leur quote-part dans les versements effectués par les organisations internationales ou par l'Union européenne.

Les raisons de cette générosité compulsive et désordonnée, que l'on ne peut s'empêcher de confronter au relatif et cruel désintérêt que suscitent les drames du continent africain, sont aussi multiples qu'incertaines : l'ampleur démesurée du raz-de-marée naturellement, mais aussi son caractère relativement « original » par rapport aux catastrophes qui ont marqué la mémoire collective au cours des dernières décennies (séismes et inondations principalement) ; le nombre relativement élevé de touristes occidentaux (en particulier d'Europe du nord) parmi les victimes ; l'ampleur et la durée des restitutions médiatiques, à mesure que parvenaient les images tournées par les vacanciers. Il faut également relever un certain sentiment d'injustice et de fatalité devant les « excès » de la nature dans un contexte de montée des inquiétudes liées aux changements climatiques, perception qui contraste avec le soupçon diffus de culpabilité qui pèse sur les drames d'origine humaine, tels que les conflits interethniques, les génocides et la pandémie du sida.

Ayant constaté le volume élevé des crédits budgétaires engagés par la France dans les actions d'urgence, l'importance des moyens civils et militaires mis en œuvre et les difficultés de coordination locale des multiples intervenants en Asie du sud-est, votre commission des finances, au titre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place que lui confère l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a jugé utile et nécessaire de réaliser une **mission d'évaluation et de contrôle de l'organisation de l'aide humanitaire en Indonésie**, pays le plus touché par la catastrophe. Cette mission a été conduite, du 28 janvier au 2 février 2005, par vos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, respectivement rapporteurs spéciaux des crédits de l'aide au développement et des affaires étrangères, secteurs auxquels ressortit l'aide humanitaire. Vos rapporteurs spéciaux se sont ainsi rendus successivement dans la province d'Aceh et à Jakarta (cf. programme), où ils se sont entretenus avec des représentants civils et militaires français (ambassade de France, ONG et commandement de l'opération d'assistance humanitaire Beryx) et d'organismes des Nations-Unies.

¹ L'ONU ne prend ainsi en compte que les engagements écrits, dont la valeur juridique est incertaine mais dont le coût politique du déni peut être élevé.

PREMIÈRE PARTIE : ACEH, UNE PROVINCE ENCLAVÉE, DÉSHÉRITÉE ET DÉVASTÉE

I. UN BILAN HUMAIN VERTIGINEUX

A. L'IMPACT DE LOIN LE PLUS MEURTRIER EN ASIE

Le 26 décembre 2004 à 7 heures 58, un séisme de magnitude 9 sur l'échelle de Richter (suivi de répliques entre 6 et 7,3), soit le plus violent observé depuis quarante ans, s'est produit au large de la côte ouest de la province indonésienne d'Aceh, au nord de Sumatra. **L'épicentre était situé à 250 kilomètres au sud sud-est de Banda Aceh** et à 30 kilomètres sous le lit de l'océan. L'onde de choc et le déplacement des plaques tectoniques ont créé un tsunami de très grande ampleur, dont les vagues culminant par endroits à près de 18 mètres, se sont abattues en quelques minutes sur la côte ouest de la province, plus particulièrement sur une bande de 250 kilomètres de long entre les villes de Banda Aceh et Meulaboh, et ont pénétré à l'intérieur des terres sur une distance maximale de 5 kilomètres.

Fin décembre et début janvier, **l'attention des média s'est focalisée sur les destructions causées par le tsunami en Thaïlande et au Sri Lanka**, compte tenu de la présence de nombreux touristes occidentaux dans ces pays, et le nombre de victimes à Sumatra a été sous-estimé. Il est cependant progressivement apparu que le bilan humain y serait extrêmement lourd ; il était ainsi évalué le 10 février 2005 à **plus de 233.000 victimes** (dont près de 170.000 enterrées), en incluant les disparus, soit 7 % des 4 millions d'habitants de la province et une part importante des 500.000 habitants de la côte ouest, la plus touchée. Le bilan demeurera sans doute durablement provisoire, compte tenu des dizaines de corps qui sont encore découverts chaque jour et de ceux qui demeurent enfouis sous les décombres. **L'ONU a en outre estimé que plus d'un million de personnes requéraient une assistance immédiate** (besoins en eau potable en particulier), et que près de deux millions seraient, à terme, concernées par les travaux de reconstruction et de réhabilitation.

Proportionnellement au nombre de morts, le raz-de-marée a en réalité fait relativement peu de blessés lourds, l'alternative laissée aux habitants de la côte étant le plus souvent tragiquement simple : la mort ou l'intégrité physique. Compte tenu de la proximité de l'épicentre, nombre d'habitants des villages côtiers n'ont pas eu le temps de se réfugier dans les collines environnantes, mais plusieurs milliers demeurent isolés hors de leur village, figés par la peur et le manque d'eau et de nourriture. De très nombreux

enfants, qui se trouvaient à l'école au moment du tsunami, sont décédés, et le **nombre d'orphelins a été dans un premier temps surestimé** : il serait selon l'UNICEF d'environ 8.000 enfants, au lieu des 50.000 initialement annoncés. Beaucoup de sans-abris se sont également réfugiés chez des parents ou amis : on trouve ainsi un grand nombre de maisons dans lesquelles les Acehnais vivent à dix ou quinze et dorment à même le sol la nuit, les femmes préparant le repas pour tous durant la journée.

B. DES DÉGATS MATÉRIELS IMPRESSIONNANTS

Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater sur place l'ampleur dramatique des dégâts, qui demeurent très visibles un mois après les événements et ont été causés non seulement par le tsunami, mais encore par le séisme. Des quartiers entiers des villes de Meulaboh et Banda Aceh ont été dévastés, des villages côtiers entièrement rasés, et des milliers d'arbres sont sectionnés à deux mètres du sol. L'effet du tsunami paraît semblable à celui d'un souffle atomique. Les habitations les plus rudimentaires ont été balayées, ne laissant subsister que la plate-forme en ciment. La vision de ces vestiges, où apparaissent les délimitations des pièces, est particulièrement éprouvante. Nombre d'édifices plus importants se sont également effondrés, et les gravats s'amoncèlent dans les rues des deux villes précitées. Des bateaux de pêche ont été déplacés sur plusieurs centaines de mètres et gisent au milieu des habitations. Au sud-est de Banda Aceh, une cimenterie de l'entreprise Lafarge a été en bonne partie détruite (345 ouvriers y ont trouvé la mort) ; les deux imposants navires échoués qui la bordent confortent l'impression de désastre.

La route côtière qui relie Banda Aceh à Meulaboh est impraticable ou détruite : des portions se retrouvent sous la mer, des pans de béton et des ponts ont été emportés. La ligne de côte a été bouleversée, et **35.000 hectares de rizières, inondés d'eau saumâtre et salée, pourraient être stériles pour plusieurs années** (selon l'ampleur du « nettoyage » des sols provoqué par la mousson). Le gouvernement indonésien a estimé que les destructions avaient affecté 1,3 million d'habitations et de bâtiments privés et publics (causant au moins 500.000 sans-abris), huit ports et dix-huit ponts. A Meulaboh, 43 écoles sur 48 ont été endommagées. Environ mille villages et quartiers urbains auraient été détruits ; le nombre des habitations rasées s'élève à 127.000 et celui des habitations endommagées à 150.000.

Les conséquences humanitaires ont été d'emblée très importantes : arrêt de toute activité économique (pêche, agriculture, commerce) et éducative, pénurie d'eau potable et de nourriture, blessures infectées, choc psychologique lié à la perte de tout ou partie de sa famille et à la vision de corps épars. **La crainte d'épidémies dues à l'eau s'est progressivement dissipée au fil des semaines** ; environ 90 cas de tétanos (non contagieux) ont néanmoins été relevés, et une campagne de vaccination

des enfants contre la rougeole, maladie très contagieuse et potentiellement meurtrière, a été menée, en particulier par les médecins militaires français. La destruction de la route reliant Banda Aceh à Meulaboh rend difficile l'acheminement de l'aide.

II. UN IMPACT ÉCONOMIQUE MESURÉ

En dépit de ses conséquences humanitaires dramatiques, le raz-de-marée devrait exercer un impact économique réduit à l'échelle du pays pour trois raisons : **la zone géographique concernée est relativement restreinte, les principales richesses de la province n'ont pas été touchées, et la région se trouvait déjà dans un état de relatif sous-développement par rapport au reste du pays.** Le coût des dégâts sur cinq ans demeure toutefois aléatoire, les prévisions variant entre 3 et 4,5 milliards de dollars (la réalité sera sans doute proche de l'estimation haute), et près d'un million de personnes pourraient basculer dans la pauvreté.

La province d'Aceh représente environ 2 % de la population indonésienne et 2,2 % du PIB. Les activités économiques de la côte ouest se limitent essentiellement à la pêche et à la culture vivrière¹ et ont été en grande partie anéanties², tandis que **les installations pétrolières et gazières** du centre industriel de Lhokseumawe, situées dans la partie nord-est et qui contribuent à renforcer les aspirations indépendantistes, **ont été préservées.** Hors de ces ressources énergétiques, la région est très déshéritée puisque l'illettrisme demeure répandu et **40 % de la population vit sous le seuil de pauvreté.**

Les gouvernements successifs n'ont en effet guère développé les infrastructures publiques (routes, institutions scolaires et médicales) et n'ont pas permis aux Acehnais d'accéder au même progrès économique que les autres régions périphériques de l'archipel indonésien (Kalimantan, Bali ou Sulawesi). De surcroît, près de 70 % des agents publics de la région auraient péri lors du raz-de-marée. Au total, **l'incidence sur le taux de croissance du pays pourrait n'être que de 0,2 point,** mais des tensions inflationnistes sont à craindre.

Les 19 membres du Club de Paris ont annoncé le 12 janvier 2005 un moratoire « immédiat et sans condition » (donc sans accord préalable du FMI ni traitement comparable avec les créanciers privés, selon les propos du président du Club de Paris) sur la dette des pays d'Asie concernés par le tsunami et qui en feraient la demande. L'Indonésie, dont la dette extérieure atteint 80 % de son PIB, a fait part de son intérêt et ne devrait donc pas

¹ Production de riz, de bois, de caoutchouc, d'huile de palme, de girofle et de poivre.

² Un pêcheur sur dix aurait été tué, et le nombre des pêcheurs endettés est évalué à 100.000 par le gouvernement indonésien.

acquitter l'échéance de 3,5 milliards de dollars due en 2005. Ces mesures s'exerceront sans préjudice des initiatives bi- et multilatérales, émanant des Etats (et de la France en particulier, cf. *infra*), de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement, et consistant en des dons et prêts à taux préférentiel.

III. UNE SITUATION HUMANITAIRE COMPLIQUÉE PAR L'OCCUPATION MILITAIRE ET LA CORRUPTION

A. DES TENSIONS SÉPARATISTES QUI ONT CONDUIT À PLACER LA PROVINCE SOUS CONTRÔLE MILITAIRE

Plus ancien foyer d'expansion de l'Islam de l'archipel indonésien, la province d'Aceh a été islamisée dès le XV^e siècle par le sultanat de Mascate¹, et a souvent fait figure d'ultime bastion de résistance à la colonisation hollandaise, de 1873 à 1905, puis à l'unification de l'Indonésie. La pratique de l'Islam y est stricte (la charia est partiellement en vigueur) mais pas nécessairement intégriste, et les Acehnais tirent une certaine fierté de l'appellation « *veranda* (ou seuil) *de La Mecque* » traditionnellement donnée à la région.

Depuis près de trois décennies, la province, qui bénéficie officiellement d'un statut particulier d'autonomie qui n'a jamais été vraiment appliqué, est le théâtre de fortes tensions séparatistes menées par le GAM (Gerakan Aceh Merdeka, « Mouvement Aceh Libre »), mouvement islamiste et nationaliste qui mène une guérilla contre l'armée indonésienne (appelée TNI). Le conflit a ainsi fait plus de dix mille morts depuis 1976, et on estime qu'il reste au maximum 2.500 combattants rebelles détenant 850 armes, face à près de 40.000 militaires. Cette situation insurrectionnelle contribue à renforcer l'isolement de la province, fermée aux étrangers qui y étaient quasiment absents avant le tsunami : située aux confins de l'Indonésie, elle dispose de faibles infrastructures et aucune activité touristique n'a naturellement pu s'y développer. Les autorités locales se sont employées à présenter cette province éloignée comme un refuge de brigands, d'habitants animés de sentiments anti-indonésiens et d'extrémistes religieux.

L'emprise de la TNI sur la province a été ébranlée en 1999-2000 par un mouvement civil en faveur d'un référendum d'autodétermination, mais les représentants de la société civile ont par la suite été neutralisés. **La loi**

¹ Aux XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles, le sultanat d'Aceh procurait à l'Europe la moitié de son poivre et entretenait des relations directes avec l'empire ottoman. En 1585, le sultan d'Aceh signa avec Elisabeth I^{ère} d'Angleterre un traité commercial. L'Angleterre conclut néanmoins en 1871 un traité avec la Hollande, levant toute objection à la colonisation d'Aceh par la Hollande.

martiale a été instaurée par la présidente Megawati le 19 mai 2003 et reconduite le 4 novembre de la même année. Les tentatives diplomatiques déployées pour sauver les accords de paix du 9 décembre 2002 ont toutes échoué et les revendications des parties sont demeurées irréconciliables. Le gouvernement exigeait du GAM qu'il dépose les armes et adhère définitivement au principe d'autonomie, excluant toute indépendance, tandis que le GAM revendiquait la mise en place d'un « dialogue global » et d'élections. Les ONG humanitaires et les journalistes se sont vus interdire l'accès à la province, et les opérations militaires ont entraîné le déplacement de plusieurs dizaines de milliers d'Acehnais. Le nouveau président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono (« SBY »), élu le 20 septembre 2004, a reconduit pour six mois l'état d'urgence civile le 18 novembre 2004.

La population locale n'est pas nécessairement favorable à l'insurrection menée par le GAM, et beaucoup estiment ne pas avoir besoin de la caution islamiste de ce mouvement pour pratiquer leur religion avec ferveur. Le nombre de sympathisants non armés du GAM au sein de la population demeure donc incertain, mais il est probablement faible (d'aucuns évoquent 5.000 personnes) au regard de la population. **Le GAM est soupçonné comme l'armée indonésienne de rapine et d'extorsion** en échange d'une « protection ». Depuis mai 2003, la tactique de l'armée a été de repousser le GAM vers le centre de la région ; le tsunami aurait néanmoins permis aux combattants de redescendre vers les côtes et de s'emparer de caisses de vivres et de médicaments distribuées par les ONG.

B. DES RISQUES DE CORRUPTION QU'ATTÉNUENT DE TIMIDES ESPOIRS DE RÈGLEMENT DU CONFLIT

Ce contexte troublé est un terreau propice au développement de la corruption, déjà considérée comme un des maux endémiques de l'Indonésie (ce qui a contribué à la chute de la présidente Megawati), qui figurait jusqu'à ces derniers jours sur la liste des pays non coopératifs du GAFI. L'armée, depuis longtemps très influente au sein du gouvernement et dont au moins la moitié des ressources sont d'origine extra-budgétaire, se heurte aujourd'hui à une **tentative de reprise en main de la part des nouvelles autorités civiles** de Jakarta, qui espèrent une solution pacifique au conflit. Le président SBY, dont la réputation d'honnêteté a favorisé l'élection, s'est en outre donné pour priorité de mettre fin à la corruption qui sévit dans l'archipel, et en particulier au sein de l'armée.

La TNI conserve toutefois une ample marge de manœuvre à Aceh, où elle est accusée de prévarication¹ et inspire une certaine crainte de la population. On estime généralement que cette impunité et cette volonté de

¹ L'île de Sabang, au nord de Banda Aceh, est ainsi un lieu reconnu de contrebande. TNI « protège » également les installations pétrolières du groupe Exxon.

« revanche » sont notamment liées à la perte par TNI de « sa » province du Timor oriental en 1999, dont elle ne s'est jamais vraiment remise. L'armée n'a dès lors pas l'intention de « perdre » Aceh et cherche à réduire le GAM et ses sympathisants à néant. Plus de 200 exécutions sommaires ont ainsi été relevées au cours du mois de janvier. L'autorité de l'armée demeure toutefois relativement fractionnée, et l'armée de l'air et la marine sont moins parties prenantes que l'armée de terre.

Après le tsunami, le GAM a décrété un cessez-le-feu et une relative détente s'est instaurée, en dépit des exactions de la TNI. **De nouvelles négociations entre le gouvernement et les indépendantistes ont eu lieu à Helsinki le 30 janvier**, contrevenant à la volonté de contrôle de l'armée sur la province. Les contacts se sont déroulés au plus haut niveau, ce qui témoigne d'une attitude nouvelle : le président SBY a envoyé le ministre de la justice comme « principal négociateur » (et non un haut fonctionnaire comme lors des accords avortés de décembre 2002), accompagné de l'amiral Widodo Adisucipto, ministre coordonnateur des affaires socio-politiques et de la sécurité (ancien poste de SBY) et principale figure du gouvernement.

L'amorce de ce nouveau cycle de négociations vise à atteindre un **compromis délicat** reposant sur les termes suivants : rendre effectif le statut officiel de large autonomie de la province, désarmer le GAM pour en faire un parti politique, assurer le retrait de la TNI, qui serait remplacée par une police obéissant à un gouvernement local élu. La province resterait indonésienne, le gouvernement de Jakarta gardant ses prérogatives en matière de politique étrangère, de défense et de politique fiscale. Les appréciations divergent sur les premiers résultats de la réunion d'Helsinki : ont ainsi été décidés un cessez-le-feu durant la période de reconstruction et une nouvelle rencontre pour aborder la question politique, mais il est permis de se demander ce qui peut réellement faire l'objet d'une négociation, tant les positions paraissent opposées. L'éventuelle pérennisation du processus de règlement exclurait vraisemblablement toute entremise étrangère émanant d'organisations internationales ou de « pays amis » tels que le Japon et la Lybie qui ont, à des degrés divers, proposé leurs bons offices au cours des dernières années.

Les dissensions potentielles entre le gouvernement civil et la TNI, l'imbrication des enjeux d'un conflit dans une catastrophe humanitaire et le fléau de la corruption **ne sont pas de nature à rassurer l'organisation des secours ni à garantir leur efficacité**. L'arrivée de milliers d'étrangers, membres d'ONG ou des forces armées d'autres pays, a créé une ouverture de fait de la province et a donc pu apparaître comme une menace pour l'armée indonésienne qui y avait ses « habitudes » et une conception ferme du règlement de la question du GAM. La catastrophe peut néanmoins tout aussi bien être perçue par certains comme une opportunité sans précédent, à la faveur de l'agitation ambiante, d'éliminer définitivement les rebelles du GAM. En outre, la plupart des organisations humanitaires ne disposent pas de bureau local de représentation et doivent donc s'en remettre à des partenaires privés

ou para-publics, avec le risque que ces derniers n'alimentent les trafics et prébendes de toutes sortes.

En tout état de cause, la prudence prévaut clairement parmi les acteurs humanitaires, qui entendent respecter la volonté des autorités locales et ne pas s'immiscer dans les considérations de politique intérieure. Mais il s'agit également d'assurer la traçabilité de l'assistance humanitaire, en particulier des apports de marchandises, et d'éviter les détournements relevés par le passé dans des situations où les composantes que sont la pauvreté, la présence d'un conflit armé et un drame humain étaient malheureusement souvent associées.

Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas eu connaissance de vastes manœuvres de corruption et de « péage », qui seraient notamment liées à l'agrément des ONG ou au transport du fret. Mais il est établi que la réception de marchandises par la TNI, plutôt que par les autorités civiles, a pu donner lieu dans certains cas à des « prélèvements », qui ont ensuite fait l'objet de reventes sur les marchés locaux (vêtements, lait ou sucre). Un atelier clandestin de fabrication de sacs mortuaires a également été monté. L'armée a annoncé le 27 janvier avoir arrêté un important responsable de la lutte anti-corruption qui travaillait avec le PAM, M. Farid Faqih, qu'elle accuse d'avoir dérobé des camions chargés de fret humanitaire, puis caché ce ravitaillement dans un entrepôt de Banda Aceh. Les proches de M. Faqih considèrent toutefois que ce dernier aurait eu le tort d'accuser le gouvernement de surestimer le nombre de sinistrés. La Nouvelle-Zélande a également annoncé qu'elle allait demander une enquête à l'Indonésie sur des pots-de-vin qui auraient été versés à des militaires indonésiens par des habitants aisés, évacués par des avions néo-zélandais. Que ces faits soient avérés ou que la TNI cherche à s'innocenter, ils témoignent d'une ambiance quelque peu délétère. La clarification de la situation ne peut dans l'immédiat venir des autorités locales, puisque le gouverneur d'Aceh, M. Abdullah Puteh, est détenu depuis plusieurs mois pour des faits présumés de corruption...

DEUXIÈME PARTIE : L'ASSISTANCE HUMANITAIRE FOURNIE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES INTERVENANTS FRANÇAIS

I. L'IMPORTANT PRÉSENCE FRANÇAISE

A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS PAR LA FRANCE À L'ASSISTANCE HUMANITAIRE

1. Près de 60 millions d'euros de crédits budgétaires mobilisés d'emblée

Bien que ne figurant pas parmi les premiers pays donateurs, la France a mobilisé rapidement d'importants crédits budgétaires au profit des pays touchés par la catastrophe. **Il n'est cependant pas possible de déterminer précisément les moyens affectés à l'Indonésie**, dans la mesure où la majorité des versements ont été réalisés ou prévus sans mention géographique de la destination de l'aide¹, notamment au profit des agences de l'ONU qui ont été les premiers destinataires, au titre de l'exercice 2004.

Le montant global estimé des crédits budgétaires, hors dépenses militaires et des six agences de l'eau, approche ainsi les 41 millions d'euros. **L'intégration du surcoût de la présence militaire dans la région devrait *in fine* aboutir à un effort d'environ 59 millions d'euros, dont 17,6 millions d'euros imputés sur l'exercice 2004 et versés à quatre agences des Nations-Unies.** Ces premiers versements ont été particulièrement bien perçus par les Nations-Unies. La ventilation et l'imputation des dépenses sont précisées dans le tableau ci-après :

¹ Rappelons toutefois que l'Inde a refusé toute aide d'urgence en provenance des Etats étrangers.

Dépenses budgétaires consacrées à l'aide aux pays touchés par le tsunami (estimation au 1^{er} février 2005)

(en millions d'euros)

Imputation budgétaire	Destination	Montant	Observations
Exercice 2004			
Chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (décret du 30 décembre 2004)	Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	5	
	UNICEF	4	
	Programme alimentaire mondial	1,5	
	Programme alimentaire mondial	2,6	Crédits sans emploi qui étaient déjà inscrits dans les comptes du PAM et ont été spécifiquement « fléchés » vers l'aide post-tsunami
	Organisation mondiale de la santé Bureau de coordination de l'aide humanitaire (BCAH/UNOCHA)	4 0,5	
Total pour 2004		17,6	Fonds effectivement versés ; les comptes bancaires y afférents ont été crédités le 31 décembre 2004
Exercice 2005			
Chapitre 42-15 « Coopération internationale et développement » du budget du MAE	Thèmes prioritaires d'utilisation des fonds par les services locaux de coopération ou des ONG : scolarisation, formation, accès à l'eau potable, santé publique, aide à l'enfance, prévention des catastrophes	10 (mesures nouvelles)	Ouverture de crédits gagée par une annulation de même montant sur le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes du MINEFI
Tranche supplémentaire par décret d'avance sur le chapitre 42-15 du budget du MAE		10 (redéploiements)	Ouverture de crédits gagée par cinq annulations de 2 millions d'euros sur les budgets ministériels suivants : santé, intérieur, affaires étrangères, économie et finances, équipement
Chapitre 42-37 article 51 « Fonds d'urgence humanitaire » du budget du MAE	Crédits consacrés à l'Indonésie : envoi par vols spéciaux de 70 secouristes de la sécurité civile, hôpital de campagne ESCRIM, fret humanitaire	1,31	Dont 15.045 euros de valorisation des stocks de la Délégation pour l'action humanitaire (DAH) du MAE
	Crédits consacrés aux autres pays : Sri Lanka, Maldives, Thaïlande	0,55	Dont 77.543 euros de valorisation des stocks de la DAH
Crédits d'administration centrale du MAE et de la défense	Autres dépenses d'urgence : fret, rapatriements, mise à disposition d'un patrouilleur maritime, experts pour identification	1,24	Dont crédits délégués aux postes (30.000 euros pour l'ambassade de France en Indonésie)
Dépenses de « préparation » (hors provisions pour opérations extérieures) du budget de la défense	Opération Beryx : présence à Sumatra des bâtiments « Jeanne d'Arc » et « Georges Leygues » et de 11 hélicoptères	15,84 (estimation à mi janvier)	Détail du coût : 436.000 euros par jour pour la Jeanne d'Arc et 224.000 euros par jour pour le Georges Leygues, sur une période de 24 jours (arrivée le 14 janvier)
	Opération Beryx : présence aux Maldives et au Sri Lanka de la frégate « Dupleix »	1,79 (estimation mi janvier)	Détail du coût : 224.000 euros par jour sur une période de 8 jours (arrivée le 11 janvier)
Total pour 2005		40,73	Crédits dépensés (FUH), engagés (Beryx) ou prévus (projets de coopération)
Total des crédits budgétaires		58,33	

Source : ministère des affaires étrangères

Les dépenses d'aide humanitaire d'urgence et de secours aux personnes (3,1 millions d'euros) du Fond d'urgence humanitaire et du ministère de la défense ont permis le financement de 146 tonnes métriques d'aide d'urgence, dont 70 tonnes à destination de l'Indonésie (nourriture, équipement médical et unités de potabilisation) et de 148 experts (médecins, protection civile, police scientifique). Il convient également de relever que cette dépense était initialement (le 12 janvier) évaluée à 4,7 millions d'euros, mais que **les frais de rapatriement se sont finalement révélés moindres que prévus**, en raison du nombre relativement peu important de victimes françaises et de leur prise en charge, dans la majorité des cas, par des compagnies d'assurance. L'investissement s'est donc à ce titre révélé plutôt humain (prise en charge psychologique lors du retour en France) que financier.

Le surcoût lié à la présence militaire dans l'Océan indien, qui avait fait l'objet d'une évaluation maximale le 11 janvier par le CPCO (Etat-major des armées), **sera probablement révisé à la hausse**, les estimations de mi-février du ministère de la défense faisant état d'un coût d'environ 18,4 millions d'euros (hors amortissement des bâtiments), au lieu de 17,6 millions d'euros prévus un mois plus tôt en hypothèse haute.

2. Les dépenses publiques non directement imputables au budget de l'Etat

Les dépenses de l'Etat, prévues ou engagées, au titre de l'aide post-tsunami pour l'ensemble des pays touchés comprennent en outre les éléments suivants :

- à la demande du ministère de l'écologie et du développement durable, les **six agences de l'eau** (établissements publics placés sous la tutelle du ministère) pourront consacrer 3 millions d'euros à des dépenses d'assistance dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, en partenariat avec des ONG, ce qui nécessite une modification de leurs statuts. Le décret correspondant est en cours de rédaction ;

- la **quote-part de la France dans les dépenses du budget communautaire** (office humanitaire ECHO et Commission européenne) mobilisées pour cette crise, soit 80,4 millions d'euros à fin janvier (17 % de 473 millions d'euros). L'aide européenne incluait 123 millions d'euros d'aide d'urgence¹, déjà versés, et 350 millions d'euros destinés à l'effort de reconstruction (après approbation par le Parlement européen) ;

- les incidences prévisibles mais non encore évaluables, à titre bilatéral, des **mesures relatives au traitement de la dette et d'ordre**

¹ Dont 100 millions d'euros versés aux fonds d'actions humanitaires et 23 millions d'euros au BCAH.

commercial, actuellement en cours de discussion dans les enceintes compétentes ;

- une **proposition de prêt très concessionnel**, pour un montant de 300 millions d'euros et dont les conditions ne sont pas encore finalisées, qui serait géré par l'Agence française de développement. L'Indonésie n'a pour le moment pas donné suite.

Enfin les dépenses publiques comprennent les engagements de dons des **collectivités territoriales**, qui dépassent aujourd'hui les 10 millions d'euros. Les montants les plus élevés ont été votés par les collectivités suivantes :

**Principaux montants d'aide octroyés par les collectivités territoriales aux victimes du tsunami
(estimation au 28 janvier 2005)**

(en euros)

Collectivité	Montant	Affectation
Conseils régionaux		
Ile de France	3.000.000	Uniquement pour des dépenses de reconstruction : équipement public, habitat et infrastructures
Bretagne	400.000	100.000 euros au titre de l'urgence et 300.000 euros pour la reconstruction (sur trois ans)
Rhône-Alpes	350.000	Dont 150.000 euros pour les associations de la région réalisant des interventions d'urgence en Asie
PACA	300.000	Non disponible
Conseils généraux		
Hauts-de-Seine	250.000	Croix-Rouge
Gironde	200.000	Médecins du Monde
Haute-Marne	200.000	170.000 euros au profit de la Croix-Rouge et 30.000 euros pour le collectif de collectivités territoriales de Champagne-Ardennes
Seine-Maritime	200.000	UNICEF
Yvelines	150.000	Reconstruction en Indonésie
Communes		
Paris	1.000.000	Non disponible
Lyon	300.000	Croix-Rouge et Secours Populaire (actions d'urgence)
Montpellier	230.000	Non disponible
Nantes	150.000	Non disponible
Marseille	100.000	Croix-Rouge
Toulouse	100.000	Non disponible
Nice	100.000	Fonds d'action humanitaire (MAE), au profit de la ville de Phuket dans le cadre du jumelage

Source : ministère des affaires étrangères

Une fraction de ces dons n'est pas attribuée aux ONG, mais au ministère des affaires étrangères, et transitera donc par un **fonds de concours** dont l'affectation des crédits devra respecter la volonté des donateurs. Vos rapporteurs spéciaux jugent que l'existence de ce fonds de concours a fait l'objet d'une **information et d'une communication insuffisantes** auprès des

donateurs publics et privés ; son abondement connaît néanmoins un accroissement plus tardif mais réel, et atteint aujourd'hui plusieurs centaines de milliers d'euros.

3. La mise en place opportune d'un délégué interministériel

a) Les missions imparties au délégué

Par décret n° 2005-33¹ du 18 janvier 2005 un « *délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004* », M. Jean-Claude Mallet (que vos rapporteurs spéciaux ont rencontré à leur retour de mission le 10 février), a été très rapidement désigné par le Premier ministre pour **coordonner l'action interministérielle de la France** et assurer sa cohérence avec celle des autres partenaires (Etats, organisation internationales, Union européenne, ONG, collectivités locales et entreprises), tant pour le volet humanitaire que pour la reconstruction et le développement. L'article 2 du décret précité dispose ainsi :

« Le délégué interministériel (...), en liaison avec le ministère des affaires étrangères, anime et coordonne l'action à court et moyen terme des services de l'Etat, en particulier dans les domaines de l'assistance humanitaire, de la prévention sanitaire, de la reconstruction et du développement.

« Il veille à la cohérence entre l'action de l'Etat, d'une part, et celle des organisations non gouvernementales, des collectivités territoriales et des entreprises, d'autre part.

« Il s'assure de la coordination de l'action de la France avec les institutions multilatérales et européennes.

« Il veille à la diffusion de l'information sur l'action de l'Etat et les politiques publiques mises en œuvre ».

La **lettre de mission** adressée le 20 janvier 2005 par le Premier ministre au délégué précise que l'animation et la coordination des actions des services de l'Etat et de ses établissements publics (en particulier l'Agence française de développement) inclut notamment « *l'utilisation des financements annoncés par la France, les concours et prestations des ministères, les missions d'expertise et la participation de la France aux opérations et dialogues bilatéraux et multilatéraux liés à ces événements* ». Ce délégué sera donc notamment co-décisionnaire de l'affectation des 20 millions d'euros (cf. *supra*) dégagés pour financer des actions de coopération sur le moyen

¹ Décret n° 2005-33 relatif au délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004.

terme. Le délégué doit également s'assurer « *de la cohérence entre les actions de l'Etat et celles des organisations non gouvernementales intervenant sur le terrain* », ce qui inclut une action d'information réciproque, et entretenir un « *contact régulier avec les collectivités territoriales et leurs associations représentatives ainsi que les entreprises, pour les initiatives qu'elles prennent* ». Le délégué doit enfin veiller à la qualité de la coordination avec le système des Nations-Unies et l'Union européenne, en établissant un contact étroit avec leurs représentants pour cette crise et ses suites.

Ainsi que le dispose l'article 3 du décret précité, ce délégué dispose, pour l'accomplissement de sa mission, du **concours des différents ministères impliqués dans la gestion de l'aide** : ministère des affaires étrangères, ministère de la défense, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de la justice, ministère de la santé, et tous les autres ministères intéressés. **Ses moyens de fonctionnement sont pris en charge par le ministère des affaires étrangères.**

b) Les actions déjà menées et à venir

Le délégué a constitué une équipe interministérielle composée de 4 adjoints et 4 chargés de mission. Une première mission s'est rendue au Sri Lanka début février, puis une seconde est en Indonésie du 13 au 18 février, ces deux pays étant clairement les plus concernés par l'effort financier d'aide. **Quatre secteurs ont été jugés prioritaires** dans l'affectation des fonds consacrés aux actions de coopération : la santé, l'eau et l'assainissement, l'enfance et les systèmes d'alerte et de prévention¹. Les infrastructures, l'agriculture et la pêche sont également perçues comme importants.

L'ampleur de la catastrophe, la générosité inédite des donateurs et le très grand nombre des intervenants publics et privés, français et internationaux, ont constitué un « choc » pour l'opinion et les Etats, qui **incitent à une vraie mutation de l'organisation et de la gestion publiques de l'aide**. Pour les principales structures qui gèrent les fonds ou agissent en tant qu'opérateurs, la crise suscite des **questionnements sur la nature même de leur activité**. Ainsi la Banque mondiale, qui était plutôt habituée à solliciter les bailleurs pour rassembler des fonds, pourrait voir son rôle dans cette crise évoluer de la maîtrise d'œuvre directe de projets vers la gestion et l'affectation des abondants moyens désormais disponibles.

B. LA MISSION DE SÉCURITÉ CIVILE, PREMIER REPRÉSENTANT DES MOYENS PUBLICS DE LA FRANCE

Après la catastrophe du 26 décembre, le gouvernement français, après demande des autorités indonésiennes et en coordination avec les Etats

¹ Un préfet fait d'ailleurs partie de la délégation qui s'est rendue en Indonésie.

membres de la Communauté européenne, a décidé d'envoyer à Jakarta, auprès de l'ambassadeur de France, une **Mission d'appui en situation de catastrophe** (MASC). Cette mission a quitté la France le 31 décembre 2004, a évalué les besoins et obtenu les dernières autorisations. Elle a été rejointe le 2 janvier 2005 par un détachement médico-chirurgical de la sécurité civile (dépendante du ministère de l'intérieur), l'Elément de sécurité civile rapide d'intervention médicale (ESCRIM). Le lieu de déploiement de cette unité fut *in fine* fixé à Meulaboh. **L'équipe a compté jusqu'à 70 personnes et a bénéficié de 70 tonnes de matériel**, destinées à l'installation d'un hôpital de campagne et acheminées par les hélicoptères de l'armée française.

La situation sanitaire sur place a laissé entrevoir la nature de la mission de l'ESCRIM : pathologies infectieuses dont des cas de tétanos, de tuberculose et des infections pulmonaires ; surinfection de plaies mal traitées en période initiale ; fractures diverses nécessitant des interventions chirurgicales ; pathologies diverses et urgences chirurgicales non liées à la catastrophe. **Le bilan de l'unité est de 1.120 consultations**, assorties ou non d'interventions chirurgicales et d'hospitalisation. Les opérations de désengagement de l'ESCRIM ont débuté le 24 janvier et se sont achevées le 31, après un passage de relais à la Croix-Rouge française, qui a repris une partie du matériel afin de poursuivre, sans rupture, l'action de soutien médical.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la réactivité française dans sa réponse à l'urgence médicale à Sumatra, grâce à la mobilisation d'une unité dédiée à ce type de mission. Plusieurs témoignages et observations sur place les ont cependant conduit à conclure à un certain **surdimensionnement de l'hôpital de campagne**, qui n'a vraisemblablement pas traité des cas aussi graves que ceux pour lesquels il avait été pressenti (cf. *infra*).

C. LE RÔLE DÉTERMINANT DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES

1. Les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'opération « Beryx »

L'armée française, et en particulier les bâtiments qui se trouvaient en mission dans l'Océan indien fin décembre, a été mobilisée pour réaliser des actions d'urgence qui ne figurent pas parmi ses missions traditionnelles de dissuasion et de projection de force, mais tendent à se renforcer depuis plusieurs années et sont parfois prolongées par des actions de reconstruction, souvent avec succès, ainsi que votre rapporteur spécial Michel Charasse a pu le constater en février 2003 au Kosovo, avec les importants chantiers accomplis par les Actions civilo-militaires (ACM).

Le dispositif d'assistance humanitaire mis en place, intitulé « **opération Beryx** », n'a pu être opérationnel dès les premiers jours de janvier, mais uniquement à compter du 14 janvier pour les unités déployées à Sumatra, **ce qui a parfois été reproché au ministère de la défense.**

Vos rapporteurs spéciaux rappellent toutefois qu'il ne saurait être question de placer sur un même plan ce supposé manque de réactivité de la France et la présence plus précoce des forces américaines, qui disposent en permanence dans la région de moyens sans commune mesure, et des armées des pays voisins, tels que l'Australie et Singapour. Il convient également de rappeler que le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc, qui était stationné à Djibouti le jour du tsunami et a été mobilisé dès début janvier, est un bâtiment ancien (41 ans) qui ne peut guère naviguer sur longue distance à plus de douze nœuds de moyenne horaire. Pour la « Jeanne », qui est un bâtiment de formation des élèves officiers et de représentation de la France à l'étranger, cette opération constituait bien une « première ». **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent donc qu'elle ait pu mener avec professionnalisme et humilité une mission qui ne ressortissait pas à sa vocation.** Cette opération fut également une expérience irremplaçable pour les élèves-officiers de la promotion de l'Ecole Navale, embarqués sur la Jeanne d'Arc, qui ont participé aux opérations d'urgence.

Les bâtiments Jeanne d'Arc et Georges Leygues ont quitté Sumatra le 10 février pour laisser place à une structure plus légère, incluant les hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de Terre et le bâtiment de commandement et de ravitaillement « Marne », sur lequel peuvent atterrir deux hélicoptères. Les moyens aériens ont été renforcés¹ et se sont partiellement repliés le 15 février ; **le désengagement complet est envisagé pour fin février ou début mars.**

Les moyens de l'opération Beryx pour l'ensemble des pays concernés (mais essentiellement à Sumatra) étaient les suivants au 29 janvier, jour d'arrivée de vos rapporteurs spéciaux :

- **moyens en personnel** : 1.359 militaires en provenance des bâtiments de la Marine nationale (dont 226 marins composant l'équipage de la frégate Georges Leygues et 621 marins à bord de la Jeanne d'Arc), des unités de l'armée de Terre (du 3^{ème} Régiment d'hélicoptères de combat stationné à Etain, de la 13^{ème} demi-brigade de Légion Etrangère et du détachement de l'aviation légère de l'armée de Terre – ALAT – stationnés à Djibouti), des détachements de l'armée de l'Air, de la Gendarmerie et du Service de santé des armées. Le détachement de la Légion a été établi à Meulaboh (44 militaires), celui du 3^{ème} Régiment d'hélicoptères de combat à Banda Aceh (7 militaires) et à Medan (43 militaires), et celui de l'ALAT sur l'île de

¹ Les 7 Pumas sur l'île de Sabang, 2 hélicoptères de la Jeanne d'Arc, 5 nouveaux hélicoptères destinés au transport de vivres, et les 2 Transall C 160 positionnés à Medan.

Sabang (155 militaires). **Au total, 1.096 militaires ont été déployés à Sumatra ;**

- **moyens maritimes** : le Groupe Ecole d'application des officiers de marine (EAOM) à bord du porte-hélicoptères Jeanne d'Arc et de la frégate Georges Leygues devant les côtes à l'ouest de Sumatra, et la frégate Duplex aux Maldives et au Sri Lanka. Outre 6 hélicoptères et la compagnie du génie, la Jeanne d'Arc a embarqué une équipe chirurgicale, 18 médecins, 5 tonnes de médicaments, 8.000 rations alimentaires, et une capacité de 80.000 litres d'eau par jour ;

- **moyens aériens** : 12 hélicoptères dont 2 Gazelle, 7 Puma de l'aviation légère de l'armée de Terre et 2 Alouette III en Indonésie, et 1 Lynx de la Marine nationale sur la frégate Duplex ; 3 Cougar de l'armée suisse à Medan ; 2 avions de transport tactique Transall à Medan (province d'Aceh) ;

- **moyens terrestres** : le matériel du génie débarqué à Sumatra, avec une tractopelle de dix tonnes, 3 véhicules 4x4 et leurs remorques, 4 groupes électrogènes, 2 lots de décontamination d'eau, un lot de tronçonneuses ;

- **moyens de commandement et de coordination** : un poste de commandement embarqué sur la Jeanne d'Arc. L'opération Beryx est placée sous le commandement du vice-amiral Xavier Rolin, commandant les forces maritimes de l'Océan indien (ALINDIEN).

2. Les actions réalisées à Sumatra

Les réalisations accomplies par les militaires français sur la côte ouest de Sumatra, sous le contrôle des autorités militaires indonésiennes (présence du commandant de l'opération Beryx aux réunions de coordination avec la TNI, et escorte des déplacements en véhicule) peuvent être scindées en trois grandes catégories : **le transport de fret et de personnes, les travaux de génie civil et les soins médicaux.**

Les hélicoptères de la Jeanne d'Arc et de l'armée de Terre ont accompli de **très nombreuses rotations quotidiennes¹ de transport de matériel et de personnes**, en particulier au profit d'une douzaine d'ONG françaises et d'agences des Nations-Unies telles que la Croix-Rouge, l'OMS, Handicap International, Action contre la faim, Solidarités, Médecins du monde, Pompiers sans frontières, Télécoms sans frontières ou le Secours islamique français. La destruction de la route côtière et l'isolement de nombreux villageois faisaient de l'hélicoptère le seul moyen efficace d'acheminement. Les hélicoptères français ont également réalisé des **missions**

¹ A titre d'exemple, 172 rotations avaient été effectuées entre le 15 (premier jour d'assistance humanitaire) et le 25 janvier.

de reconnaissance des axes routiers. Au 29 janvier, l'aide ainsi apportée aux ONG s'élevait à 256 tonnes de fret et 758 personnes transportées vers les différents points d'application de l'assistance humanitaire. En outre, la piste sommairement réparée de l'aéroport de Meulaboh a été ouverte pour la première fois le 29 janvier par un avion de transport tactique français (C 160 Transall), permettant l'acheminement rapide d'importantes quantités de fret au plus près des points d'application de l'opération Beryx. L'arrivée de cet avion français à Meulaboh a été accueillie avec une grande satisfaction de la part des humanitaires, de l'armée indonésienne et de l'UNOCHA.

La section du génie, renforcée par un détachement de marins, a dégagé deux axes d'accès au port de Meulaboh, nettoyé deux écoles par enlèvement de gravas et peinture des murs, et mené des travaux de réfection d'infrastructure et de déblaiement d'habitations. Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater sur place la qualité de ces réalisations, et ont plaidé pour que les écoles réhabilitées puissent faire l'objet, dans des délais brefs, d'une **inauguration** par l'ambassadeur de France, ce qui a été fait le 4 février, à l'occasion de la première visite de l'ambassadeur dans la province d'Aceh. Une des deux écoles a également fait l'objet d'un jumelage avec le lycée français de Jakarta.

Il apparaît néanmoins que le détachement du génie n'a pas été conduit à mettre en œuvre ses compétences traditionnelles de construction de routes et d'ouvrages d'art et de réfection lourde de bâtiments. Il en a résulté une impression de relatif sous-emploi, une fois les travaux de réhabilitation achevés.

Le tsunami n'a pas créé de réels problèmes épidémiologiques, dans la mesure où l'eau potable a pu être rapidement distribuée. **Le service de santé des armées a néanmoins pris une part déterminante dans la campagne de vaccination gratuite contre la rougeole**, lancée le 17 janvier. Cette campagne a permis de limiter l'extension de la maladie (une soixantaine de cas ont été relevés dans l'ensemble de la province), qui constituait une priorité du programme d'actions sanitaires coordonné par l'UNICEF. La Jeanne d'Arc a assuré la chaîne du froid sur la zone de Meulaboh, les vaccins étant acheminés au sol par hélicoptère tous les matins et confiés aux équipes déployées sur le terrain. Les vaccins non utilisés étaient ensuite rapatriés à bord de la Jeanne d'Arc en fin d'après midi. Au 25 janvier, plus de 4.000 enfants avaient été vaccinés dans la région de Meulaboh, dont 90 % par le service de santé des armées. Les médecins militaires ont également assuré des consultations médicales.

3. Une présence efficace et visible

L'armée française ne constitue naturellement pas la seule présence militaire présente à Sumatra, où plus de 3.000 militaires étrangers ont été débarqués. Les forces singapouriennes ont été les premières à se déployer dans la province et se sont désengagées le 22 janvier. Les Etats-Unis ont mobilisé d'importants moyens et devraient quitter la zone le 15 février. D'autres nations (Espagne, Japon, Grèce, Russie) ont annoncé durant la seconde quinzaine de janvier leur contribution en moyens de débarquement et d'aéromobilité par hélicoptère, venant lisser la présence internationale sur zone. **Parmi ces nouveaux moyens envisagés figurent également des navires hôpitaux, dont on peut douter de l'utilité**, considérant le nombre réduit de blessés. Il est clair que cette présence militaire n'est pas dénuée d'arrière-pensées politiques.

Fin janvier, la France était néanmoins un des rares pays disposant d'une importante présence militaire sur place, et son action a été appréciée de la population comme des autorités indonésiennes, y compris par le général de division Bambang Darmon, responsable de la TNI dans la province d'Aceh et interlocuteur direct du vice amiral Xavier Rolin pour la coordination des opérations d'assistance humanitaire. M. Michael Elmquist, responsable du Bureau de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU (BCAH/UNOCHA), a également fait part à vos rapporteurs spéciaux de sa grande satisfaction sur la qualité de l'aide apportée par l'armée française et sur l'excellente coordination dont ils ont fait preuve avec les agences de l'ONU.

Les forces armées étrangères apportent un concours déterminant dans les opérations d'urgence, dont les autorités indonésiennes ont fini par reconnaître l'utilité si ce n'est la nécessité, en particulier s'agissant des moyens aériens. **Il ne faut cependant pas méconnaître la frustration infligée au patriotisme indonésien et la relative méfiance du gouvernement et surtout de la TNI**, qui ne conçoivent cette action que dans un cadre temporellement circonscrit et sur laquelle elles entendent conserver un droit de regard, *a fortiori* dans une province qui se trouvait jusqu'alors sous loi martiale et dans laquelle l'armée entend anéantir définitivement les velléités séparatistes. Le général Sutarto a certes déclaré le 17 janvier que l'Indonésie avait « *grand besoin des troupes étrangères* », mais dans une formulation jugée provocatrice, le vice-président Yusuf Kalla **a fixé à trois mois la durée maximale de présence des forces étrangères (soit un départ au plus tard le 26 mars), ajoutant que « le plus tôt sera(it) le mieux ».**

D. L'ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

1. La dialectique urgence / reconstruction

Le raz-de-marée a occasionné une très forte mobilisation des ONG, particulièrement en Indonésie où l'on a dénombré plus de 2.000 personnes et des centaines d'organisations, dont une vingtaine françaises. Les témoignages concordants, recueillis durant les premières semaines, **faisaient état du trop grand nombre d' « humanitaires » présents dans la province** et des sureffectifs en matière de personnel médical.

Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que si ces ONG disposaient de moyens inégaux et n'avaient pas toutes une vision très précise de leur action à Aceh, la plupart aspiraient à inscrire leur action sur la durée, et partant, à obtenir à Jakarta les autorisations nécessaires pour s'établir et mener des projets de reconstruction sur plusieurs années. **La probabilité du maintien de ces ONG dans la province au-delà des trois mois impartis par le gouvernement à la phase d'urgence demeure toutefois très incertaine** (cf. troisième partie).

Les ONG n'ont toutefois pas toutes la même conception de la pérennité et de la nature de leur action sur le terrain. Le président de MSF a ainsi considéré début janvier qu'une fois les secours d'urgence apportés, *« la reconstruction d'une région, d'un pays, cela s'appelle l'aide publique au développement. Cela appartient aux Etats »*. La majorité des ONG ne portent pas la même appréciation et estiment que leur action ne ressortit pas uniquement à l'urgence de court terme, mais également à la reconstruction sur le long terme. Cette conception a par exemple été exprimée par le responsable de la solidarité et des urgences de la Fondation de France, selon lequel la focalisation sur l'urgence contribue à *« méconnaître les dossiers. Tout ce qui a trait à la communauté villageoise ne peut relever que des ONG. L'Etat ne prend pas cela en charge »*. Elles s'inscrivent donc, à l'image de la Croix-Rouge ou d'Action contre la faim (ACF), dans une perspective de maintien dans la province d'Aceh sur une durée de deux à cinq ans.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le « cœur de métier » des ONG réside avant tout dans l'urgence humanitaire, pour laquelle elles seules disposent de la réactivité, de la disponibilité et des nombreuses compétences nécessaires (logistique, personnel médical, eau et assainissement, évaluation des besoins immédiats en nourriture...). Trop d'organisations excipent toutefois de leur caractère non gouvernemental une indépendance d'esprit et d'action qui les conduit à affirmer leur raison d'être dans le maintien durable sur site, afin de prendre une part active à la reconstruction.

Or cette seconde phase ne sollicite pas les mêmes compétences, requiert des moyens financiers et techniques très importants, et obéit à des exigences qui sont bien souvent du ressort de la souveraineté des Etats, à plus forte raison dans les régions en situation insurrectionnelle. C'est également durant la reconstruction que les Etats partenaires, et singulièrement la France, peuvent faire la preuve de leur volonté de solidarité et de soutien sur le long terme, avec l'appui des entreprises, pour contribuer à une relation de confiance solide et durable. Dès lors que la reconstruction implique des décisions gouvernementales structurantes, elle inclut une composante diplomatique, non pour s'ingérer dans les affaires intérieures d'un Etat, mais le cas échéant pour faciliter des négociations ou apaiser des options « agressives ».

Le principe structurant de souveraineté des Etats, susceptible d'« aménagements » dans des situations d'urgence qui ont pu justifier l'insertion de l'« *ingérence humanitaire* », ne peut être éludé en phase de reconstruction. Passée la nécessité d'intervenir immédiatement pour sauver des vies, l'Etat reprend ses droits et les divergences de conception relèvent alors de la diplomatie.

L'action des ONG au titre de la reconstruction est donc possible, mais elles suppose que ces dernières disposent de compétences techniques, d'une certaine visibilité internationale et de fonds propres suffisants, ce qui induit une certaine **sélectivité** par les moyens.

Liste des ONG françaises enregistrées par l'ambassade de France au 20 février 2005

Nom	Lieux d'implantation	Types d'interventions
Médecins du Monde	Kruang Sabe, Panga, Rung Raya, Jantho, Lempuk, hospital de Banda Aceh	Médicale
Médecins sans Frontières	Sigli, Lamno, Kureng, Meulaboh	Médicale et tentes collectives
Action contre la Faim	Côte ouest	Sécurité alimentaire, assainissement de l'eau
Pompiers sans Frontières	Lok Nah, Camp 85	Medicale, assainissement de l'eau
Croix-Rouge française	Sigli, Meulaboh	Assainissement de l'eau, médicale
Télécoms sans Frontières	Meulaboh	Soutien télécommunications aux Nations Unies
Planète Urgence	Province d'Aceh	Support technique aux ONG
Handicap International	Sigli, hôpital minitaire de Banda Aceh, Meulaboh	Handicap et soutien psychologique
Atlas Logisitique	Province d'Aceh	Support logistique aux ONG
Aide Médicale Internationale	Meulaboh	Médicale
Première Urgence	District de Nagan Raya	Logement, reconstruction
Secours Islamique français ¹⁵	Meulaboh	Assainissement de l'eau, hygiène
Architectes de l'Urgence	Côte ouest	
Acted	District de Nagan Raya	Logement, pêche, agriculture
Mouvement d'aide et de ressources solidaires	Lok Nah	Assainissement de l'eau
Triangle Génération Humanitaire	Lhang, Lok Nah	Soutien psychologique et social, pêche
Solidarités	District de Nagan Raya, Aceh Barat	Assainissement de l'eau, réhabilitation d'écoles
Pharmaciens sans Frontières	Province d'Aceh	Pharmacie, assistance technique

Source : ambassade de France en Indonésie

2. Des ressources financières inédites dont il convient d'assurer la transparence

Ainsi que les medias l'ont largement développé, le raz-de-marée a provoqué un élan de générosité des particuliers sans précédent, qui a largement profité aux ONG. **Fin janvier, les ONG françaises avaient recueilli environ 190 millions d'euros auprès du public** ; la Croix-Rouge a reçu à elle seule plus de 90 millions d'euros (dont la moitié destinée à l'Indonésie), soit davantage qu'une année de collecte pour l'ensemble de ses actions. Le don moyen à la Fondation de France s'est élevé à 82 euros, soit le

¹⁵ Sans prosélytisme particulier signalé à vos rapporteurs spéciaux.

double de la moyenne des dons antérieurs. Le 3 janvier, soit une semaine après les événements, la structure internationale de MSF avait déjà encaissé plus de 40 millions d'euros de dons, avant d'annoncer le 6 janvier qu'elle suspendait sa collecte afin de tenir ses engagements d'affectation des dons, provoquant une polémique au sein du mouvement humanitaire.

La générosité des Français, de façon logique, a toutefois privilégié les ONG les plus médiatisées et internationalement reconnues, c'est-à-dire celles qui disposent des fonds propres nécessaires pour mener des campagnes régulières de communication et d'appel de fonds, plutôt que les petites ONG dont la notoriété relève davantage du « bouche à oreille » ou qui sont plus dépendantes des fonds publics.

Ce traitement différencié ne fait que renforcer la disparité des situations et moyens entre ONG, ainsi que vos rapporteurs spéciaux ont pu le constater en Indonésie : **les plus grandes sont quasiment « surfinancées »**, disposent de leurs propres moyens logistiques et aériens et peuvent mobiliser très rapidement une importante « force de frappe » comportant de nombreux salariés et volontaires internationaux (soumis au statut prévu par le décret du 30 janvier 1995¹⁶) ; de nombreuses ONG plus modestes arrivent plus tardivement et sans nécessairement disposer d'un projet précis (il s'agit dans un premier temps d'évaluer les besoins), doivent s'en remettre aux moyens de transport militaires, et font appel à davantage de volontaires et de bénévoles.

Entre les professionnels de l'humanitaire aguerris par trois décennies de missions d'urgence, et les jeunes gens dont l'altruisme et la volonté ne pallient pas toujours la relative inexpérience, l'épreuve du terrain peut conduire aux désillusions. Les grandes ONG, fortes de leur expérience dans des situations similaires, peuvent réaliser une première évaluation *ex ante* et se positionner dès les premiers jours en se finançant sur leurs seuls fonds propres ; les organisations de taille plus réduite arrivent en période de « seconde urgence » avec des moyens réduits, et ne peuvent qu'évaluer *in situ* la réalité de leur plus-value potentielle.

De façon générale, **les ONG privilégient durant les premières semaines l'usage de l'argent liquide**, plus adapté aux circonstances locales (rapidité de mobilisation et de paiement) et faute de correspondants bancaires

¹⁶ Décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. La loi du 14 mars 2000 (loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national) avait théoriquement pour vocation d'englober toutes les formes de volontariat, y compris le volontariat accompli auprès d'associations dans les domaines de l'aide au développement et de l'action humanitaire, mais le statut du volontaire civil s'est révélé inadapté aux besoins des associations de solidarité internationale.

Un projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale a ainsi été déposé au Sénat le 7 janvier 2004 et a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 10 février 2005 (loi n° 2005-157 du 23 février 2005).

suffisamment nombreux et fiables. Cette situation induit des contraintes particulières d'approvisionnement, la rotation des équipes permettant à chaque voyage de reconstituer le « stock », mais se veut provisoire. Si l'activité est amenée à durer plusieurs mois, l'ouverture d'un compte courant en Indonésie devient nécessaire, ce qui peut requérir plusieurs semaines.

Les principales ONG affirment avoir mis en place des procédures de sécurisation des fonds reçus afin de prévenir les détournements. Les responsables de la Fondation de France ont ainsi rappelé que la fondation ne remettait jamais d'argent directement aux autorités publiques ; les dons sont placés dans des comptes en euros et l'organisme traite exclusivement avec des ONG européennes, à charge pour elles de s'associer le cas échéant avec des ONG locales. La moitié du montant évaluatif de chaque programme est versée lors de l'engagement, puis au gré des différents documents de validation de l'avancement du projet. La fondation conserve 10 % de la somme, qui est versée après réception du mémoire de dépenses et une visite sur place.

Vos rapporteurs spéciaux jugent que ces principes de gestion sont sains mais ne témoignent pas d'une rigueur particulièrement prononcée ; il semble en effet logique que l'intégralité du budget d'un programme ne soit pas versée avant vérification du service fait. En outre **les procédures mises en place au siège des organisations ne permettent pas de prévenir la spéculation sur place**, que vos rapporteurs spéciaux ont amplement constatée s'agissant du logement des équipes¹⁷, l'insertion d'intermédiaires récipiendaires des fonds et à la fiabilité non certifiée, ou la mise en place spontanée de « taxes » souterraines pour l'obtention d'un agrément administratif ou le passage d'une voie de communication. Enfin toutes les ONG, et en particulier les plus petites d'entre elles, n'ont pas nécessairement les moyens d'assurer la totale continuité du circuit d'affectation des fonds.

Le **Comité de la charte** de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public, constitué le 20 novembre 1989, essaie de contribuer laborieusement à rationaliser la gestion des fonds. Il fixe ainsi des règles de bonnes pratiques pour la collecte et la gestion des dons, qui constituent une sorte de « label » assurant une plus grande fiabilité et transparence des organisations qu'il agréé.

¹⁷ A Banda Aceh et à Meulaboh, les prix des locations ont ainsi triplé en quelques semaines, ce qui constitue avant tout le reflet de la loi de l'offre et de la demande, compte tenu de la rareté des maisons intactes, décentes et suffisamment vastes pour accueillir une dizaine de personnes et leur matériel.

3. Quelques exemples d'actions humanitaires réalisées par les ONG

a) La Croix-Rouge française

Fortes de **33 personnes** en Indonésie (soit 6 spécialités professionnelles) lors de la mission de vos rapporteurs spéciaux, dont 21 à Meulaboh, les équipes de la Croix-Rouge réalisent deux types d'activités dans les zones sinistrées de la province, en étroite collaboration avec son partenaire indonésien Palangmera Indonesia (PMI) : **l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau, et l'appui médical**. Les équipes se relaient toutes les trois semaines en préservant un « tuilage ».

Dans le nord de la province, et dans le cadre de la coordination¹⁸ exercée par la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, la Croix-Rouge française a déployé des équipes de réponse aux urgences humanitaires (ERU) spécialisées en traitement des eaux et en assainissement. Ces ERU ont pour mission d'apporter de l'eau potable aux personnes déplacées, avec un objectif final de 25.000 personnes par jour, et d'améliorer les conditions sanitaires des camps de réfugiés par la construction de latrines.

De même, des équipes ont été installées à Meulaboh et ses environs afin d'identifier les besoins des écoles (réhabilitation, assainissement des locaux, accès à l'eau potable, promotion de l'hygiène auprès des élèves), en collaboration avec la branche locale de PMI et sous l'égide de l'UNICEF, qui assure la coordination de ce type d'activité. La Croix-Rouge française entend ainsi former 10 à 15 volontaires de PMI pour assurer la maintenance du matériel (pompes, générateurs et pulvérisateurs) des 43 écoles endommagées. Elle a également prévu, avec l'aide de techniciens des sociétés Veolia et Sade, de réhabiliter le réseau d'approvisionnement en eau et le réseau électrique de l'hôpital public de Meulaboh, et de travailler avec Oxfam pour la reconstruction d'une des trois installations de production et de distribution d'eau de la ville, qui a été détruite par le tsunami.

Dans le domaine **médical**, l'organisation a distribué dans les camps du nord vingt kits de santé primaire d'un poids unitaire de 60 kg, et un médecin apporte un soutien aux ERU. A Meulaboh, une équipe composée de huit personnes détachées par l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris assure la reprise des activités de l'hôpital de campagne ESCRIM, avec pour objectif

¹⁸ Une réunion quotidienne est à ce titre organisée à Genève. La fédération est principalement compétente pour les catastrophes naturelles, et le CICR pour les conflits. **Dans la mesure où la situation à Aceh présente ces deux caractéristiques, une coordination complexe a dû être exercée entre la fédération, le CICR et PMI.** Le CICR est ainsi en charge de la partie nord est de la province (où sont majoritairement concentrés les combattants du GAM), et la fédération de la côte ouest.

d'équiper un dispensaire public qui fonctionnera avec du personnel médical indonésien.

La Croix-Rouge française a, dans un premier temps, eu recours aux moyens aériens de l'opération Beryx, mais s'attache le plus possible à mettre en œuvre une **logistique indépendante** et dispose, à cet effet, de deux hélicoptères et d'un avion. Le financement des opérations au cours du mois de janvier a été assuré par des **apports d'argent liquide**, chaque nouvel arrivant étant muni d'un viatique, et la centralisation de la caisse à Banda Aceh (solution jugée finalement plus pratique qu'une comptabilité à Jakarta) était en cours de constitution fin janvier. Des comptes-rendus comptables, assortis des factures, sont établis en fin de mois.

b) Médecins sans Frontières (MSF) et Médecins du Monde (MDM)

MSF a envoyé plus de 150 volontaires internationaux et 1.200 tonnes de matériel d'urgence pour porter secours aux personnes sinistrées. Une équipe de huit membres de MSF, dont trois infirmières et deux médecins, est arrivée à Banda Aceh le 28 décembre, deux jours après le tsunami, par avion affrété transportant également 3,5 tonnes de matériel de secours et de matériel médical. Elle a immédiatement mis en place une clinique dans la ville et entamé les opérations d'évaluation et de secours à Banda Aceh et, par hélicoptère, dans des zones situées le long du littoral ouest et nord-est de la province d'Aceh. Près de 200 tonnes supplémentaires de matériel médical, d'eau et d'équipement sanitaire et d'urgence, ainsi que des dizaines de membres de MSF sont arrivés à Aceh au cours de la semaine qui a suivi le tsunami.

Pendant les dix premiers jours des opérations, MSF a fourni une aide médicale et sanitaire dans l'un des principaux hôpitaux de Banda Aceh, organisé des consultations mobiles, fourni des soins médicaux d'urgence et une assistance psychologique, distribué des vivres et des bâches, évacué les blessés nécessitant des soins urgents, et mis en place des réservoirs d'eau souples et des systèmes d'approvisionnement en eau dans les camps de personnes déplacées de la ville ainsi que dans le principal hôpital de Banda Aceh. **Le champ géographique de ces interventions a été étendu au cours de la deuxième semaine**, en particulier au principal hôpital de Meulaboh et dans celui de Sigli (soins, distribution de matériel, soutien psychologique individuel et de groupe, vaccinations contre le tétanos et la rougeole). Au total, près de 16.000 consultations auront été assurées en janvier. MSF assure également une surveillance épidémiologique et des actions d'amélioration de la qualité et de la quantité d'approvisionnement en eau dans les camps de personnes déplacées (réservoirs d'eau souples et systèmes d'approvisionnement, camions-citernes, nettoyage et remise en état des puits, amélioration de l'assainissement des ordures).

MSF a enfin organisé des distributions de tentes, bâches de plastique, jerricans, savons, moustiquaires, tapis de sols, habits, et des outils à 50.000 personnes affectées par le tsunami. **La distribution des tentes intervient en particulier dans un contexte d'incertitudes sur la politique gouvernementale de relogement des réfugiés** (cf. troisième partie), qui tend à privilégier le regroupement dans des centres plutôt que le retour sur les lieux originels d'habitation.

Médecins du Monde, présent depuis six ans en Indonésie (où l'association a noué un partenariat avec le ministère de la santé) et qui a bénéficié d'un montant de dons largement inférieur à celui de MSF (6 millions d'euros fin janvier), remplit des missions similaires avec une équipe d'une vingtaine de personnes établie à Banda Aceh, dont huit professionnels médicaux et quatre logisticiens. Six membres de cette équipe sont salariés de MDM, les autres sont des volontaires internationaux, rémunérés 700 à 950 euros par mois. Les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont clairement indiqué que l'organisation souhaitait assurer une présence en Indonésie sur trois ans, et que les principales ONG se trouvaient confrontées à un **problème de surfinancement**, dû tant à la générosité des Français qu'à l'obligation de respecter l'affectation géographique et/ou thématique des fonds prévue par le donateur.

Vos rapporteurs spéciaux se sont également montrés très surpris que **le coût unitaire des ordinateurs portables acquis par le service informatique de l'organisation soit de 3.000 euros**, selon les informations recueillies sur place, alors qu'un appareil de très bonne facture n'excède guère 1.500 euros dans les magasins de grande distribution. Le détail du coût ainsi annoncé par un des logisticiens de l'équipe locale nécessiterait toutefois une vérification.

c) Handicap International

L'action de cette ONG se concentre sur les handicaps physiques et les problèmes psychologiques. Présente dans six hôpitaux (dont un hôpital de campagne danois) de Banda Aceh, Sigli et Meulaboh, une équipe d'une dizaine de personnes, dont six praticiens médicaux, travaille en collaboration avec MSF, MDM et des ONG locales, après qu'une mission exploratoire arrivée le 14 janvier a évalué les besoins. L'organisation est également propriétaire d'un navire, auparavant positionné aux Philippines et qui a rejoint Sumatra début février.

Handicap International a déployé des actions spécifiques en matière de **kinésithérapie respiratoire**, un « créneau » peu occupé par les autres ONG, en collaboration avec des praticiens locaux qui sont encore peu intégrés dans les équipes de soins médicaux. Cet axe doit être mis en place sur trois mois – c'est-à-dire jusqu'à la date limite de présence impartie par le gouvernement indonésien aux forces armées étrangères, et sans doute

tacitement aux ONG – pour être suivi, dans la mesure du possible, par des actions de soutien psychologique. Si l'ONG parvient à obtenir un agrément à Jakarta pour pérenniser sa présence, ce qui est loin d'être garanti compte tenu de sa moindre notoriété que des associations anglo-saxonnes et de la probable complexité des procédures, elle envisage de mettre en place un volet « reconstruction » destiné à une meilleure accessibilité des handicapés.

Il convient de relever que la représentante d'Handicap International à Jakarta est bénévole, et celle de la Croix-Rouge française sous contrat court de trois mois (renouvelable). L'ONG a ouvert un compte à la BNP-Paribas ; en cas de surfinancement, elle compte restituer le surplus aux donateurs, ou plus vraisemblablement solliciter auprès d'eux une nouvelle affectation.

d) Autres ONG

Vos rapporteurs spéciaux ont rencontré les représentants d'ONG plus modestes, telles que **Pompiers sans Frontières, Solidarités et Première Urgence** ; qui disposent localement d'équipes de trois à sept personnes, généralement jeunes et sous contrat de volontariat. La forte proportion de bénévoles au sein de l'équipe de Pompiers sans Frontières mérite cependant d'être relevée.

Des associations telles que Solidarités et Première Urgence sont **essentiellement financées par des institutions publiques**¹⁹, la part des dons privés et en nature étant comprise entre 10 et 20 %. L'association Première Urgence, née en 1992 à l'occasion du siège de Sarajevo, dispose d'un budget annuel d'environ 15 millions d'euros et intervenait dans treize pays en 2003. D'après les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, **les frais de fonctionnement et de communication de cette ONG seraient de 4 %**, ce qui est notoirement inférieur aux frais tarifés forfaitairement par nombre d'ONG financées par les services de coopération et d'action culturelle des ambassades (8 à 10 %). **Les missions exploratoires et d'évaluation sont intégralement financées sur fonds propres**, ce qui constitue un principe de saine gestion, compte tenu de leur caractère non strictement humanitaire et des motivations des donateurs.

Les programmes menés par l'association Première Urgence depuis sa création ne sont cependant pas exactement conformes à son appellation, puisqu'ils ont aussi bien trait à l'aide d'urgence (distribution de denrées alimentaires, de combustible, de médicaments et de matériel médical) qu'aux actions dites de « post urgence » (réhabilitation et construction de dispensaires, d'écoles, de logements, de réseaux d'adduction...) et de relance micro-économique (aide au redémarrage et réinsertion). Compte tenu de ce

¹⁹ Solidarités est en particulier financée par ECHO, l'office Europaid et la Délégation à l'action humanitaire du Quai d'Orsay.

positionnement assez polyvalent, et en l'espèce de l'arrivée plus tardive de cette ONG à Aceh, vos rapporteurs spéciaux ne s'étonnent guère de l'impression de « bonne volonté encore mal utilisée » que leur ont laissé ces entretiens. Il faut espérer que cette multi-activité soit imputable au caractère récent de cette association, et **constitue un préalable à une plus grande spécialisation**, rendue nécessaire par les contraintes du terrain, la nécessité d'occuper pleinement les équipes sur place, et d'une certaine façon par la concurrence et la logique de crédibilisation sur un créneau qui tendent désormais à régir le secteur des ONG.

Parmi les autres ONG françaises présentes à Sumatra, citons également **Action contre la faim**, qui en étroite collaboration avec le PAM, évalue les besoins des populations réfugiées en eau et vivres ; et le **Secours islamique français**, qui en collaboration avec son partenaire indonésien, travaille auprès des populations sinistrées dans les domaines de l'eau, de l'hygiène, de la sécurité alimentaire et du micro-crédit.

E. LES INITIATIVES PRISES PAR LES ENTREPRISES FRANÇAISES PRÉSENTES EN INDONÉSIE

La présence en Indonésie des opérateurs économiques français est loin d'être négligeable. **Cinq entreprises au moins méritent ainsi d'être citées en premier lieu** : Carrefour, qui exploite plusieurs hypermarchés ; Total, qui réalise en Indonésie son plus important chiffre d'affaires à l'étranger ; Danone, premier fournisseur local d'eau minérale et qui dispose de 13 usines en Indonésie ; Lafarge, qui envisage de redémarrer à moyen terme l'activité de sa cimenterie au sud de Banda Aceh ; et Accor (activité hôtelière). Les entreprises françaises se sont rapidement montrées solidaires des victimes du tsunami et ont fait preuve d'une **grande générosité**, selon des modalités variées et liées à leur secteur d'activité :

- **la chambre de commerce franco-indonésienne** : un compte bancaire dédié a été ouvert dès le 28 décembre 2004 afin de centraliser les contributions financières, ainsi qu'une cellule logistique chargée de recevoir les dons en nature. Les sommes seront utilisées pour financer la réhabilitation d'un ou plusieurs villages (écoles, habitat, marchés et dispensaires) après la phase d'urgence ; environ 50.000 euros avaient été recueillis un mois après le raz-de-marée ;

- **Total E & P Indonesia** a annoncé par voie de presse le 31 décembre 2004 avoir signé la veille, en partenariat avec Inpex Corporation Tokyo, une lettre d'engagement portant sur le versement d'un million de dollars à la Croix-Rouge indonésienne. Cette somme a été portée ultérieurement à 3 millions de dollars. La société fournit également une assistance logistique considérable (hélicoptères, camions et barges), a mis

5 médecins à disposition de Médecins sans Frontières, et a signé un accord avec un organisme d'HLM pour la construction de 500 maisons ;

- **Carrefour** a manifesté une très forte mobilisation à tous les niveaux. Ainsi au niveau local (Medan), ont été envoyés dès le 1^{er} janvier une équipe de 40 personnes du magasin local et un convoi de 10 camions de 30 tonnes de vivres et produits de première nécessité. A Jakarta, des conditions tarifaires exceptionnelles ont été accordées pour toutes les commandes passées en liaison avec la crise, au profit de l'UNICEF, Mercy Corps et Pompiers sans Frontières. Dans tous les magasins du pays, des dispositifs de collecte ont été mis en place en interne et auprès des clients, et des dons immédiats de tous les vêtements promotionnels disponibles ont été réalisés. En France, tous les magasins Carrefour (et semble-t-il d'autres enseignes) ont été mobilisés, suite à une démarche spécifique de l'ambassade d'Indonésie ;

- **Aqua-Danone** a fourni 2,4 millions de bouteilles d'eau potable, ainsi que des biscuits vitaminés et des produits laitiers, *via* plusieurs centres de distribution à Medan. Des contacts ont été pris avec des ONG locales afin de passer outre les taxes souterraines de l'armée indonésienne, qui s'étaient dès le début appliquées au passage des camions. Les salariés de l'entreprise ont également effectué des dons ;

- **BNP-Paribas** (siège social) a remis 600.000 euros au profit de la région sinistrée, ainsi que des dons complémentaires provenant de sa filiale indonésienne. Le montant total des dons dépasse ainsi un million d'euros ;

- **l'Air Liquide** a effectué une collecte interne spontanée (argent, vêtements etc.). Un don local a été réalisé *via* Metro TV, qui proposait un compte audité par Ernst & Young, de même qu'un don du siège pour l'ensemble de la région (Thaïlande et Indonésie pour l'essentiel). S'agissant de l'Indonésie, ce don a été attribué à la Croix-Rouge indonésienne et à la chambre de commerce et d'industrie française en Indonésie, mais le chèque n'avait pas encore été remis le 11 février, dans l'attente d'un décret du directeur des taxes sur la déductibilité des dons. Pour des raisons de déontologie, le siège ne souhaite pas que soit divulgué le montant des dons, qui est important. A signaler enfin une initiative locale : Air Liquide et ses concurrents (Air Products, BOC et le local Samator) ont créé une association (TFFA, *Task Force for Aceh*) à l'origine de deux dons de matériels : chacun des participants a envoyé le contenu d'une citerne d'oxygène liquide à Medan, et 240 bouteilles d'oxygène ont été envoyées à Medan (pour les hôpitaux) *via* la filiale singapourienne ;

- **l'Oréal** (siège social) a donné un million d'euros, à répartir entre les pays sinistrés *via* les filiales et les organisations humanitaires ;

- outre une aide spontanée des employés, la filiale d'**Alcatel** a fourni des téléphones mobiles et des équipements de téléphonie fixe à Médecins du Monde (valeur de 100.000 euros). Le siège a également fait un don d'un million de dollars, dont environ 400.000 dollars au profit de l'Indonésie ;

- le **BCEOM** a engagé une démarche auprès du siège en liaison avec le groupe Egis : mise à disposition d'experts/jours pour réaliser des travaux d'étude ou de supervision ;

- **Legrand** a dans un premier temps mis en œuvre certaines mesures d'aide immédiate (envoi d'un générateur et collectes individuelles). Une démarche plus structurée est en cours avec le siège, portant sur l'achat de médicaments (versement équiréparti entre l'IFCCI et le Rotary Club) ;

- **Colas** a réalisé une collecte interne spontanée. La société a également bloqué des barges de débarquement et du matériel pour un régiment de génie lourd, et envoyé un chef de chantier traducteur pour assister les militaires français ;

- **Airbus** a annoncé une aide minimum d'un million d'euros pour l'ensemble des pays affectés, et un soutien logistique à la Croix-Rouge ;

- **CLS-Argos** a fourni des médicaments, l'hébergement à Jakarta d'une mission logistique d'une ONG française (Mentor) et un soutien logistique à de nombreuses autres initiatives d'ONG ;

- **Degrémont** a envoyé du personnel pour réparer les stations de traitement d'eau d'Aceh ;

- **Aventis** a fourni d'importantes quantités de médicaments ;

- **Areva** et **Unindo** ont donné une sous-station électrique mobile, ainsi que 150.000 euros ;

- **Ondeo, filiale de Suez**, a envoyé 9 stations de traitement mobiles ainsi que 4 experts. Sa filiale locale Palyja a envoyé 12 personnes pour réparer les réseaux, alimenter les camps de réfugiés au moyen de 2 camions citernes. La société envoie régulièrement des produits chimiques pour le traitement de l'eau. Le groupe Suez, *via* sa filiale Elyo, projette d'envoyer 4 électriciens pour assurer la maintenance des systèmes électriques de l'hôpital civil de Bandah Aceh ainsi que leur remise à niveau, et former des électriciens locaux qui devront prendre la succession des militaires allemands ;

- **Thalès** a proposé de faire un don localement, mais dont le bénéficiaire n'avait pas encore été choisi le 11 février ;

- **Renault Véhicules Industriels** a fourni un tout-terrain 6x4, spécialement équipé pour transporter des conteneurs.

Nombre d'autres sociétés ont fait des dons et fourni une aide logistique aux ONG françaises présentes dans la province, ainsi que des biens et services de toute nature. On peut ainsi mentionner, dans le domaine de **l'aquaculture**, un cabinet vétérinaire spécialisé associé à la fédération française des producteurs aquacoles, la FAO, Thalassa et des ONG spécialisées, qui souhaitent intervenir dans la remise en état des installations de production aquacoles endommagées. Lemaitre Sécurité, leader de la chaussure de sécurité en Europe, souhaite également faire un don de quelques milliers de paires de chaussures de sécurité, et recherche sur place des partenaires pour assurer le dédouanement et la distribution.

II. LE RÔLE D'ASSISTANCE ET DE COORDINATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. DES ATTRIBUTAIRES PRIVILÉGIÉS DES DONS GOUVERNEMENTAUX

1. Des besoins globaux évalués par les Nations Unies à un milliard de dollars

A la suite du tsunami du 26 décembre 2004, l'ONU a rapidement réalisé une évaluation financière des actions qui seraient menées, de janvier à juin 2005, par la quarantaine d'agences impliquées dans l'organisation de l'assistance humanitaire fournie à près de cinq millions de personnes. **Le total des besoins pour les cinq pays les plus touchés approche un milliard de dollars**, le pays de loin le plus concerné étant l'Indonésie.

Engagements prévisionnels des agences de l'ONU par pays et par secteur, pour la période janvier-juin 2005
(en millions de dollars)

	Indonésie	Maldives	Seychelles	Somalie	Sri Lanka	Région	Total
Agriculture	10,4			1,9		1,6	12,9
Coordination et soutien	14,9	7,5	0,3	5,4	21,2	93,4	142,6
Redémarrage économique et infrastructures	17,2	11,7	7,5		49	24,4	109,8
Education	12,3	8,1			5,5	1,1	27
Habitat familial	177,6	19,1	1,1	0,5	23,2	1	222
Nourriture	3			1,9		209,9	214,8
Santé	69,6	10,6		0,3	28,6	12,7	121,8
Secteur minier					4,2		4,2
Multi-secteurs	21,9			0,2	4,9	2,7	29,7
Droits de l'homme et sécurité juridique	15,1	1,5			5,6	4,9	27,1
Sécurité	3					0,2	3,2
Eau et assainissement	27	8,1			24,7	1	60,8
Total	371,6	66,5	8,9	10,2	166,9	352,9	977

Source : rapport « Consolidated appeals process » de l'Organisation des Nations Unies

Pour chaque pays, un tableau précise, par secteur d'intervention et par agence (ainsi que pour certaines ONG internationales), les besoins en financement, une évaluation du nombre de personnes sinistrées bénéficiaires et les principaux partenaires institutionnels locaux et internationaux pour les programmes réalisés.

2. Un montant élevé de promesses de dons des Etats

Compte tenu de leur vocation et de leurs importants moyens sur place, les agences des Nations Unies ont logiquement été les premiers récipiendaires des engagements d'aide pris par les Etats dans les jours qui ont suivi la catastrophe, pour un **montant global de 995,5 millions de dollars** (dont 823,2 millions de dollars spécifiquement affectés à des agences), **soit un volume supérieur de près de 20 millions de dollars aux besoins évalués par l'ONU**. Le Japon, l'Allemagne et la Norvège ont pris des engagements particulièrement élevés.

Principales promesses écrites de dons des Etats et organismes privés aux agences des Nations Unies (hors CICR) pour l'ensemble des pays touchés (au 28 janvier 2005)

(en millions de dollars)

Pays donateur	Engagements	Observations
Allemagne	68,2	Dont 16,3 pour le PAM et 26 pour le PNUD
Australie	17,6	Dont 3,9 pour l'UNICEF et 8,3 pour le PAM
Canada	29,7	Dont 11,2 pour l'UNICEF et 8,4 pour le PAM
Danemark	14,3	Dont 4,6 pour l'UNICEF et 4,6 pour le PAM
Union européenne	30,5	Dont 9,4 pour l'UNICEF et 20,4 pour le PAM
Finlande	8,1	Dont 2 pour l'OMS et 4,1 pour le PAM
France	16,7	Dont 5,3 pour l'UNICEF, 5,4 pour le PAM et 5,3 pour l'OMS
Japon	229	Dont 70 pour l'UNICEF, 59,5 pour le PAM et 25 pour l'OMI
Norvège	50,1	Dont 16 pour l'UNICEF et 10 pour le PAM
Pays-Bas	26,2	Dont 6,7 pour l'UNICEF et 8,2 pour le PAM
Russie	22	Dont 12 pour le PAM, 3,5 pour l'UNICEF et 3,5 pour l'OMS
Suède	16,6	Dont 5,3 pour l'OMS, 3 pour l'UNICEF et 3 pour le PNUD
Royaume-Uni	35,7	Dont 19,8 pour l'UNICEF et 5,7 pour le PAM
Etats-Unis	39,4	Dont 28 pour le PAM et 3,6 pour l'OMI
Dons privés	193,3	Dont 140,2 pour l'UNICEF
Total des engagements de dons	823,2	Dont 309,6 pour l'UNICEF, 249,2 pour le PAM, 64 pour le PNUD, 47,7 pour l'OMS, 38,9 pour le HCR, 36 pour l'OMI, 22,3 pour l'OCHA et 19 pour le FNUAP

Source : rapport « Consolidated appeals process » de l'Organisation des Nations Unies

Un enjeu majeur pour l'ONU consiste aujourd'hui à **concrétiser ces engagements en versements effectifs**. M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'organisation, a « pris les devants » en appelant au versement d'un milliard de dollars de contributions avant le 6 mai.

Le BCAH (cf. *infra*) centralise les montants appelés par les agences et promis par les donateurs ; en revanche le détail des dépenses effectives n'est disponible qu'au niveau de chaque agence. Les paiements ne sont jamais réalisés au profit du budget de l'Etat concerné, à l'exception de quelques projets gérés par le PNUD. **Toute dépense supérieure à 10.000 dollars donne lieu à la passation d'un marché** incluant un minimum de trois offres. Un logiciel (« *financial tracking system* ») permet de suivre quotidiennement le niveau des engagements.

B. LES IMPORTANTS ENGAGEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

1. L'Union européenne

Au-delà du système onusien, l'Union européenne apporte une contribution financière et humaine déterminante à l'aide internationale. L'aide publique globale (Union et Etats membres) délivrée et promise pour l'ensemble des pays sinistrés s'élevait fin janvier à **1,5 milliard d'euros**, et l'aide proposée dans un premier temps par la Commission européenne sur le budget de l'Union atteignait 473 millions d'euros, répartis entre aide humanitaire et aide à la reconstruction. Un plan d'action a été adopté le 31 janvier par les ministres des affaires étrangères de l'Union. Le commissaire à l'aide humanitaire, Louis Michel, a indiqué à cette occasion que « *l'Union a été le premier donateur à prendre un engagement financier ferme le jour de la catastrophe, et elle continuera à apporter son aide bien après le départ des caméras de télévision* ». **Le 14 février, les engagements de l'Union pour l'ensemble de la région sinistrée s'élevaient à 323 millions d'euros**, dont 103 millions d'euros accordés par ECHO, le bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne. Une part importante de ces fonds a déjà été déboursée.

La mise en œuvre de l'assistance post-tsunami a également été l'occasion d'amorcer une **réflexion sur le renforcement des moyens opérationnels et des capacités de réaction de l'Union**. Ont ainsi évoquées la création d'une Agence de protection civile (qui suscite toutefois les réticences des Pays-Bas et du Royaume-Uni) et d'un « *corps volontaire européen d'aide humanitaire* ». Ce corps de volontaires serait subordonné à une sorte d'état-major européen chargé de superviser la mobilisation et la coordination des capacités des Etats membres prêts à mettre des ressources militaires ou de protection civile à disposition de l'Union.

La question d'une **aide humanitaire directe**, plutôt que celle transitant actuellement par l'office ECHO chargé de sous-traiter à des tiers, a

en outre été posée. M. Louis Michel¹ a toutefois considéré qu'une telle orientation serait source de coûts élevés, et a semblé marquer sa préférence pour le maintien du mode de fonctionnement actuel par délégation, assorti de moyens financiers et humains² plus importants.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'avant d'envisager la création de nouveaux instruments spécifiques d'intervention humanitaire en Europe, les sujets majeurs à court terme restent la coordination des interventions des Etats membres et la concrétisation, sur le terrain, des engagements financiers. Le Conseil « affaires étrangères » devrait ainsi être une instance de coordination privilégiée, si ce n'est de mise en commun de moyens, des réponses apportées par les Etats membres. La récente mise en place, par la Commission, d'un réseau de correspondants dans les Etats membres, chargés de centraliser et de diffuser l'information concernant les engagements financiers consacrés à la reconstruction et leur traduction en décisions de versements, est également opportune.

Les Nations-Unies et l'Union européenne ont pris l'engagement de dresser un **bilan global**, le 26 juin à Luxembourg, des six premiers mois d'aide humanitaire aux pays sinistrés. Des contacts seront rapidement pris par la Commission et la présidence de l'Union avec l'ancien président des Etats-Unis **Bill Clinton**, qui a été récemment nommé comme envoyé spécial de l'ONU pour le tsunami.

a) L'aide humanitaire

L'aide humanitaire proprement dite est mise en œuvre par l'Office d'aide humanitaire **ECHO**. Celui-ci a engagé une première décision d'urgence de 3 millions d'euros, à destination de la Fédération internationale de la Croix-Rouge, dès le 26 décembre 2004. Deux autres décisions d'urgence, portant sur 10 millions d'euros chacune, ont été engagées les 30 et 31 décembre, à destination de l'UNICEF, du PAM, de l'OMS et d'ONG, dont Action contre la faim.

La Commission a par ailleurs proposé de mobiliser la réserve d'urgence du budget de la Communauté européenne afin de pouvoir financer des projets ultérieurs jusqu'à hauteur de 100 millions d'euros. Elle a obtenu un accord politique du Parlement et du Conseil. Une décision de financement

¹ Il a ainsi déclaré le 15 février :

« Suite à l'émotion suscitée par la tragédie, toute une série d'idées a surgi sur la capacité de réaction de l'UE. J'y suis favorable (...). **Si l'UE décide que la Commission européenne doit devenir son propre acteur des opérations humanitaires, il faudra y mettre des sommes considérables**, car créer un corps de volontaires aussi efficace que les agences de l'ONU et les opérateurs de la Croix-Rouge sera difficile. ECHO a l'expertise. Il finance sa politique par des opérateurs partenaires répondant aux critères de qualité définis par une convention cadre. Moi, je suis favorable à travailler avec ces professionnels, en augmentant la capacité d'ECHO ».

² Le commissaire a ainsi proposé de porter de 70 à 100 le nombre d'experts d'ECHO présents sur le terrain.

importante (jusqu'à 80 % de cette somme) devait être finalisée début février. Les fonds restants seront attribués en cours d'année au fur et à mesure des besoins.

b) L'aide à la reconstruction

Un montant de 350 millions d'euros a été proposé par la Commission, qui serait mobilisés au cours des prochains exercices (sous réserve de validation ultérieure par l'autorité budgétaire), pour le volet reconstruction et réhabilitation à long terme, bien que les coûts finaux de la reconstruction ne soient vraisemblablement pas connus avant fin mars, lorsque les évaluations en cours seront achevées. Au sein de ce montant, 120 à 130 millions d'euros pourraient en fait être des fonds déjà programmés pour l'Asie, mais seraient réaffectés pour répondre à cette crise spécifique.

Une facilité de financement concessionnelle de la Banque européenne d'investissement (« *Indian Ocean Tsunami Lending Facility* ») est également envisagée pour financer la reconstruction, pour un montant avoisinant 1,5 milliard d'euros.

La Commission européenne a également proposé de **remettre des navires de pêche de l'Union aux régions sinistrées d'Asie**. Cette possibilité de transfert viendrait à échéance le 30 juin 2006 et serait cantonnée aux pays d'Asie victimes du tsunami, ainsi qu'aux embarcations inférieures à 12 mètres, plus proches des standards locaux. De plus, les bateaux devront avoir entre 5 et 20 ans et être en parfait état de navigabilité et entièrement équipés pour les activités de pêche. La Commission prévoit, à ce titre, une augmentation de 20 % de la prime pour indemniser le propriétaire qui aura réparé son navire. **La concrétisation de ce don n'est cependant pas assurée, compte tenu des caractéristiques des navires.** Le gouvernement indonésien ne s'est ainsi pas montré particulièrement intéressé par cette offre, les bateaux étant jugés trop grands et peu adaptés aux traditions des pêcheurs acehnais.

Lors de leur réunion du 14 février 2005, les ministres européens en charge de la coopération et du développement ont mis en exergue plusieurs axes pour la phase de reconstruction : confirmer que les pays dévastés demeurent chef de file dans la mise en œuvre, tenter de contribuer à la réduction des conflits, mettre en place un système de suivi précis des fonds, veiller à ce que les principes de l'aide humanitaire soient respectés.

c) Evaluation des moyens humains

L'évaluation des moyens humains engagés dans la phase de gestion de crise est beaucoup moins évidente à réaliser et les résultats moins significatifs. ECHO ne met en effet pas directement en œuvre l'aide humanitaire, mais évalue la situation et octroie des financements qui seront utilisés par ses partenaires (ONG, Croix Rouge, agences des Nations Unies).

L'autre instrument communautaire utilisé lors de la phase aiguë de gestion de crise, le mécanisme de coordination en matière de protection civile et plus particulièrement son **centre d'information et de suivi permanent**, le MIC (*Monitoring and Information Center*), n'engage pas non plus de moyens propres, mais a pour mission de mobiliser les moyens de sécurité civile des Etats membres, puis de mener des évaluations et de permettre la coordination sur le terrain via des experts nationaux accrédités.

Un premier tableau approximatif des moyens humains engagés peut néanmoins être dressé de la façon suivante :

- **aide humanitaire** (ECHO) : en ce qui concerne le siège, les 4 responsables géographiques et le chef d'unité Asie ont été mobilisées à temps plein pour la crise (ceci n'inclut donc pas les aides ponctuelles des autres employés ECHO en plus de leurs tâches habituelles). Sur le terrain, 10 personnes ont été mobilisées pendant la phase d'évaluation des besoins, notamment en ayant recours à des personnels des bureaux ECHO d'autres pays de la région. Quatre experts (dont 2 à Jakarta) ont ainsi été envoyés en Indonésie ;

- **protection civile** (MIC) : des experts suédois, allemand, italien et français ont été mobilisés, soit cinq personnes accréditées par le MIC (mais n'appartenant pas à cette structure).

2. La Banque mondiale, acteur majeur de la reconstruction

Les institutions financières internationales seront, quant à elles, largement impliquées dans la phase de reconstruction. La Banque mondiale s'apprête ainsi à fournir une première tranche de 660 millions de dollars pour aider l'Indonésie, le Sri Lanka et les Maldives dans la première phase du processus de reconstruction. **La Banque mondiale a, en outre, annoncé en janvier qu'elle mettait 855 millions de dollars à la disposition du programme de reconstruction en Indonésie**, dont 730 millions proviennent du programme actuel de prêts d'investissement et de prêts programmatiques de la Banque. Le solde de 125 millions de dollars cible les efforts de secours et de reconstruction après le tsunami, et représente la première tranche de l'annonce d'une contribution supplémentaire de 300 millions de dollars (qui constitue donc l'effort proprement dit de la Banque en faveur de l'Indonésie), dont le décaissement devait s'étaler sur deux à trois ans. **Cette contribution se traduirait par un prêt très concessionnel**, assorti d'un taux d'intérêt nul et remboursable sur 40 ans.

M. Alistair McKechnie, coordinateur de la Banque pour le processus de reconstruction, a estimé que certains des services publics (télécommunications, électricité, services médicaux) dans plusieurs pays

affectés devraient se rétablir au cours des trois prochains mois. Il a également considéré que :

*« réparer les logements endommagés peut se faire rapidement, en quelques mois, et la solution la plus simple est probablement de donner des subventions aux gens et de les laisser eux même acheter les matériaux ou engager un entrepreneur local pour réparer leur maison. (...) Nous ne voulons pas reconstruire la pauvreté. **Le premier principe sera d'assurer que les communautés elles-mêmes soient non seulement consultées mais pilotent véritablement le processus de reconstruction.** (...) De nombreux ponts sur des rivières souvent très larges ont été également emportés. Il est simplement impossible de construire un pont en quelques mois. Ceci va prendre un an et peut-être plus ».*

D'après la Banque mondiale, les discussions ont, en outre, montré que les pays affectés par le tsunami insistaient sur la nécessité d'une obligation de rendre compte et d'une transparence dans la gestion des fonds. Parmi les idées avancées figurent **l'utilisation d'un fonds fiduciaire des bailleurs de fonds** et la mise en place d'une structure de gestion de ces sommes avec des représentants à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux. **Une autre piste serait de faire appel à des cabinets spécialisés** pour assurer des audits indépendants des fonds destinés au processus de reconstruction.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent le caractère désormais très concurrentiel, dans un contexte de surabondance de moyens financiers, de l'offre de prêts des banques de développement nationales et multilatérales, qui contraste douloureusement avec les difficultés que connaissent actuellement les principaux bailleurs de l'aide au développement pour assurer un financement pérenne des Objectifs du millénaire... A ce titre, les termes de la proposition française de prêt concessionnel, qui serait financé par l'AFD, sont moins avantageux que l'offre d'un montant équivalent de la Banque mondiale, ce qui est de nature à créer un effet d'éviction.

C. UNE FONCTION ESSENTIELLE DE COORDINATION EXERCÉE PAR LE BCAH

L'importance des fonds à la disposition des agences des Nations-Unies, et le rôle déterminant de ces dernières (en particulier le PAM, l'UNICEF et l'OMS) dans l'action humanitaire menée à Sumatra, impliquent fondamentalement d'importantes capacités de coordination, non seulement entre les agences elles-mêmes (qui emploient environ 600 personnes en Indonésie), mais encore et surtout avec les armées étrangères et les très nombreuses ONG présentes. La nature à la fois pluridimensionnelle et complexe des situations humanitaires actuelles incite en effet nombre d'acteurs comme les gouvernements, les ONG, les organismes des Nations Unies et les particuliers à réagir simultanément. En outre, rares sont

les pays qui disposent des mécanismes d'intervention et des ressources nécessaires pour faire face aux conséquences humanitaires de certaines catastrophes sans aide extérieure.

Cette mission de coordination est dévolue au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH/OCHA), qui a succédé en janvier 1998 au Département des affaires humanitaires, dans le cadre du programme de réforme du Secrétariat général de l'ONU, et est aujourd'hui dirigé par M. Jan Egeland. Le BCAH a pour mandat de coordonner l'assistance des Nations Unies lorsque les crises humanitaires dépassent les moyens et le mandat de tout organisme humanitaire agissant seul. Son efficacité s'est accrue grâce à des objectifs mieux définis, une coopération interorganisations plus active et des procédures plus rationnelles en matière de coordination sur le terrain.

Le BCAH emploie environ 60 personnes de nationalités très diverses, et le dispositif devrait être réduit à une vingtaine d'agents en avril. Il s'acquitte de son rôle de trois façons principales :

- **en coordonnant l'assistance humanitaire internationale**, notamment le dispositif d'intervention, le cas échéant. Lorsqu'éclate une crise complexe, le BCAH consulte l'équipe des Nations-Unies sur le terrain par l'intermédiaire du coordonnateur résident ou du coordonnateur des affaires humanitaires des Nations Unies dans le ou les pays touchés, et entame des consultations interorganisations au siège pour déterminer les principaux domaines prioritaires d'action, avant d'aider à coordonner les activités dans le pays concerné. Il aide également à mobiliser des ressources en lançant des appels interorganisations et en suivant le déroulement des secours ;

- **en aidant les organismes d'assistance humanitaire à élaborer des politiques**. Le BCAH s'efforce également de résoudre les principaux problèmes humanitaires, notamment ceux qui ne s'inscrivent pas dans le cadre des mandats actuels des organismes d'aide humanitaire ;

- **en plaidant pour les causes humanitaires** et en veillant à ce que les vues et les préoccupations de la grande majorité des organismes d'aide humanitaire soient prises en compte dans les efforts de redressement et de consolidation de la paix. Le BCAH affiche ainsi sur son site Internet des informations et des analyses destinées à sensibiliser le public et à lui permettre de mieux comprendre les questions humanitaires.

Le BCAH ne dispose cependant pas d'une totale marge de manœuvre en Indonésie et doit tenir compte des préoccupations et directives des autorités civiles et militaires. **Les quatre principales étapes quotidiennes de la coordination sont les suivantes :**

- réunion interne tôt le matin (7 heures) entre les agences de l'ONU impliquées dans la crise ;

- sept réunions sectorielles (alimentation, logement, santé, éducation, eau et assainissement, sécurité, redémarrage économique et infrastructures), présidées chacune par une agence de l'ONU et auxquelles sont conviées les ONG. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **un grand nombre d'entre elles ne participent toutefois pas à la coordination** ;

- l'après-midi, une vaste réunion avec les représentants des ONG, des forces militaires étrangères et de l'armée indonésienne ;

- enfin le soir, une réunion de coordination gouvernementale à Banda Aceh, présidée par le ministère des affaires sociales, présent dans la province depuis début janvier. Certains observateurs considèrent que ces réunions sont aussi l'occasion pour l'armée indonésienne de donner de véritables instructions, plutôt que de coordonner les actions. **Le BCAH, comme la plupart des intervenants extérieurs, éprouve toutefois des difficultés à identifier les vrais décisionnaires au sein du gouvernement indonésien.**

D. LE PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL AU CŒUR DE L'URGENCE

Vos rapporteurs spéciaux ont eu un entretien avec les responsables du PAM en Indonésie, et ont pu prendre la mesure de l'activité et des moyens de la cellule de crise. **Le PAM joue en effet un rôle déterminant dans l'assistance humanitaire, en tant que maître d'œuvre et coordinateur de la fourniture de denrées de base¹ aux populations sinistrées.** Le Programme a achevé fin janvier l'évaluation du nombre de personnes concernées par le manque de vivres, qui serait de 790.000 en Indonésie (850.000 au Sri Lanka). Malgré un recours immédiat aux moyens aériens des armées australienne et indonésienne, les équipes n'ont pu accéder dans un premier temps qu'à 339.000 personnes (hors distributions indirectes), notamment dans les centres de réfugiés, puis à 530.000 habitants en février². La dignité des habitants, qui ne « mendient » pas la nourriture, ne facilite pas non plus l'identification des nécessiteux. **Le PAM prévoit de distribuer au total 96.000 tonnes de vivres sur six mois**, selon une montée en charge progressive (7.100 tonnes ont été distribuées en janvier). Cette campagne est toutefois tributaire de la propension des habitants isolés à revenir dans leurs villages, et pourrait donc trouver une issue plus précoce, comme cela avait été le cas au Kosovo.

¹ Les agences des Nations Unies se sont préalablement concertées pour définir la composition du « panier de base ». Le CICR et les ONG fournissent pour leur part davantage de nourriture « complémentaire », pour les nourrissons par exemple, ce qui permet de limiter les doublons.

² A contrario, le PAM a pu nourrir 26 millions d'Irakiens en 2004, car leur accessibilité était plus assurée.

La désorganisation était manifeste les premiers jours, avec beaucoup de vivres disponibles mais peu de moyens d'acheminement, notamment au sein des ONG. Le PAM privilégie l'usage des moyens les moins chers et les plus durables, et ce faisant des camions (donnés pour la plupart), mais il a également loué une quinzaine d'hélicoptères pour accéder aux villages qui sont encore isolés, et remplacer progressivement le recours aux moyens militaires par un dispositif civil. Les équipes du PAM sont également en mesure de réparer sommairement les routes endommagées et de recourir à des ponts mobiles (dont la location est cofinancée avec des agences nationales de développement), sans pour autant accomplir des travaux de génie civil.

Le PAM dispose de cinq bureaux locaux dans la province, et la ville de Medan sert de « hub » logistique. **Une partie des denrées est achetée sur place** (l'huile de palme et le riz notamment, dont 20.000 tonnes ont été acquises à des coûts compétitifs) ; le poisson conditionné est importé de Malaisie et les biscuits énergétiques sont fabriqués localement par Danone. Les fonds¹, et notamment l'argent liquide, nécessaire en situation d'urgence, abondent et sont transmis par le siège de Rome *via* la banque Citibank. La trésorerie est faible, les sommes étant immédiatement utilisées. Les achats sont réalisés par des équipes venant de Rome et de Dakar (« *procurement units* »), pour le compte du PAM ou des ONG qui lui auront préalablement soumis un plan de distribution (le Programme agit alors comme « grossiste »). Le centre opérationnel de Jakarta réalise un suivi des commandes, livraisons et stocks, afin de minimiser ces derniers en fonction des distributions effectives. Le caractère non périssable des denrées limite cependant les risques de gaspillage.

Les responsables du PAM estiment que le gouvernement indonésien avait compris qu'il ne pouvait gérer seul la crise, et que la TNI pallie en grande partie les carences de l'administration civile (dont de nombreux agents ont péri), mais **il est manifeste qu'il entend davantage « garder la main » que dans d'autres pays confrontés à une situation analogue de crise alimentaire**. La direction du PAM a ainsi été surprise de devoir solliciter des autorisations et de négocier en permanence avec les autorités pour intervenir. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le gouvernement indonésien a intégré les préoccupations de transparence, de vigilance sur la corruption et de reddition de comptes, mais les incertitudes sur ses intentions réelles à Aceh nourrissent les craintes des Nations Unies².

Quant au PAM lui-même, concerné par les vigoureuses critiques formulées contre l'ONU depuis la mise à jour du scandale « Pétrole contre nourriture », il promet une vigilance accrue sur la traçabilité des fonds. **Le**

¹ 255 millions de dollars ont été collectés pour l'Indonésie, le Sri Lanka et la Thaïlande, ce qui devrait permettre de subvenir aux besoins de 2005.

² Le PAM, qui était présent dans la province au moment de l'annonce de la loi martiale en 2003, a préféré se désengager pour ne pas endosser les risques de détournement par l'armée.

cabinet PriceWaterhouse Coopers a de ce fait été mandaté par l'ONU pour réaliser l'audit des comptes de l'opération humanitaire et parfaire le système d'information permettant d'identifier, au stade le plus précoce, la destination des fonds. Le gouvernement indonésien a également donné des gages en faisant appel au cabinet Ernst & Young pour contrôler l'utilisation de l'aide.

La gestion des importantes masses financières et l'organisation de l'aide en Indonésie constituent, à n'en pas douter, un **redoutable défi** pour l'ONU dans un pays à la réputation trouble, alors même qu'elle n'a plus droit à l'erreur après ses récentes déconvenues. Le renom et l'expérience de M. Bill Clinton, qui entrera en fonctions le 1^{er} mars, ne seront pas de trop pour renforcer la crédibilité et la rigueur de l'organisation.

TROISIÈME PARTIE : DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS ET INCERTITUDES

I. LE POSITIONNEMENT ET LES AMBIGUITÉS DES ONG

A. UNE ACTIVITÉ INÉGALE QUI APPELLE UNE MEILLEURE COORDINATION

1. L'humanitaire entre nécessité et activisme

Dans les semaines qui ont suivi le tsunami, **environ 400 ONG étrangères** – chiffre inimaginable il y a dix ans – ont pris position dans la province d'Aceh, sans contrôle spécifique des autorités indonésiennes, contribuant à ouvrir *de facto* une région qui se trouvait jusqu'alors totalement fermée à toute présence étrangère. Parmi ces organisations, les plus grandes et expérimentées ont déployé très rapidement d'importants moyens humains et en matériel, et disposaient d'une logistique plus ou moins autonome. Elles ont pu mettre en œuvre une aide d'urgence qui, indépendamment des circonstances géographiques particulières, comporte toujours certains éléments communs aux séismes, nombreux au cours des deux dernières décennies : dégagement des victimes, premiers secours médicaux, apport de vivres et alimentation en eau potable. Certaines associations, telles le cas emblématique de l'Eglise de scientologie, se sont immiscées avec des objectifs « connexes » ou un manque patent d'expérience.

Une seconde étape, à partir du 8 janvier, a vu l'arrivée de nouvelles ONG de taille plus réduite, tributaires des moyens militaires de transport et d'affrètement, et dont la mission consistait davantage à évaluer les futurs besoins qu'à apporter une assistance immédiate. M. Michael Elmquist, responsable du BCAH à Jakarta, **estime qu'il n'y a en réalité dans la province que 150 ONG (soit un peu plus du tiers) réellement expérimentées et disposant de ressources suffisantes pour mener une action de terrain.**

Il est ainsi apparu à vos rapporteurs spéciaux que l'activité réelle d'assistance n'était pas toujours à la hauteur de la réelle bonne volonté déployée. Un mois après le tsunami, les grandes ONG ont achevé la plus grande partie de leur mission d'urgence et anticipent la reconstruction, et les plus modestes tentent parfois de justifier leur présence par la recherche de besoins non satisfaits. **La population locale ne se résout pas pour autant à l'assistanat complet** : si les groupes isolés dans les collines demeurent très

dépendants de l'approvisionnement assuré par les humanitaires, des regroupements familiaux s'opèrent spontanément et les habitants des villes amorcent rapidement des travaux de reconstruction sommaire de leur ancien habitat. Il est vrai que les matières premières abondent... Les Acehnais sont de manière générale considérés comme actifs, bien que l'émoi et les troubles psychologiques aient été réels au sein de la population.

Le BCAH comme les autorités militaires indonésiennes, commandées par le général de division Bambang dans la province d'Aceh, **ont cependant une perception globalement positive de l'action des ONG françaises,** et en particulier de l'association Action contre la faim, qui a beaucoup utilisé les hélicoptères de l'armée française, ce qui témoigne également d'une bonne coordination entre ONG et militaires français.

L'attitude de certaines ONG¹ à l'égard des forces armées françaises n'est toutefois pas exempte de certaines contradictions. A l'occasion de leur passage sur le camp de la Légion étrangère, vos rapporteurs spéciaux ont ainsi observé que certaines équipes d'ONG refusaient d'emmener des militaires à bord de leurs véhicules, au motif qu'une telle proximité pourrait créer un amalgame fâcheux dans l'esprit de la population locale. Si cette remarque paraît fondée dans certaines régions où les militaires étrangers peuvent susciter des réactions d'hostilité – ce qui n'est pas le cas à Aceh – ce postulat appliqué trop strictement n'empêche pas les mêmes personnes d'utiliser fréquemment et toute honte bue les hélicoptères de l'armée française... Il y a en quelque sorte « deux poids, deux mesures ». De manière générale, **vos rapporteurs spéciaux ont eu le sentiment que la coordination et le dialogue entre les ONG et l'armée française étaient quotidiens, mais qu'une certaine méfiance persistait.**

2. Des initiatives trop éparées

Dans ce « grand cirque de l'humanitaire », où le professionnalisme côtoie la naïveté, **la coordination des intervenants devient un élément déterminant de l'efficacité et de la rapidité des secours,** *a fortiori* dans un contexte compliqué par les aspirations plus ou moins claires de l'armée indonésienne, et par les divergences de vue entre les autorités civiles et militaires. Vos rapporteurs spéciaux ont constaté que cette coordination fonctionnait relativement bien, un mois après le raz-de-marée, notamment avec les opérateurs français militaires et privés, mais un certain désordre a sévi durant les deux premières semaines. **L'ambassade de France joue également un rôle important dans cette coordination** des initiatives des ONG, par l'entremise de Mme Annie Evrard, qui se rend fréquemment dans la province.

¹ *Spécialement de la Croix-Rouge française !*

L'organisation de l'interface entre une multitude d'intervenants a fini par se concrétiser, sur place, par des procédures formelles et des réunions quotidiennes, à Jakarta ou à Banda Aceh (en particulier entre la TNI et les représentants des armées étrangères). **Mais une coordination des ONG *ex ante*, c'est-à-dire avant l'arrivée des premières équipes, semble bien faire défaut.** Ou si elle existe, elle relève avant tout en France de l'informel et de l'*intuitu personae*, sans structure réellement identifiée. L'organisation encore parcellaire des ONG est ainsi à l'image de leur statut juridique et de leurs droits, qui relèvent encore de la « *soft law* ». L'éthique et les principes mêmes des ONG, dont le caractère autonome et non gouvernemental se veut une garantie de leur capacité d'analyse objective et de réponse aux urgences, les rend également parfois jalouses de leur indépendance et rétives à toute tentative d'encadrement de leur action.

Pourtant les réseaux internationaux d'ONG ne manquent pas. A l'échelle mondiale, l'ICVA (*International Council of Voluntary Associations*) constitue une plate-forme regroupant 70 ONG, soit une faible minorité de la nébuleuse des associations existantes. Au niveau européen, on distingue également quatre structures principales, mais qui **jouent avant tout un rôle de lobby plutôt que de réelle instance de coordination** :

- Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (**CONCORD**) : composée de 18 réseaux d'ONG internationales et 19 associations nationales représentent plus de 1.500 ONG européennes auprès de l'Union européenne, elle a pour objectif principal de renforcer l'impact des ONG européennes auprès des institutions européennes, en combinant expertise et représentation. Un de ses sujets prioritaires porte sur le cofinancement des ONG et la coopération décentralisée (au sens européen du terme) ;

- **Eurostep** : réseau regroupant 15 grandes ONG originaires de 12 pays européens, dont les principaux objectifs sont d'influencer la politique officielle de coopération des institutions multilatérales, particulièrement celles de l'Union européenne, et d'améliorer la qualité et l'efficacité des initiatives prises par les ONG dans le domaine du développement ;

- **Resal** : Réseau européen pour la sécurité alimentaire. Mis en place par la Commission européenne, il a pour vocation d'aider les pays bénéficiaires à définir des programmes nationaux et régionaux de sécurité alimentaire, et à renforcer l'intégration des opérations d'aide et de sécurité alimentaires dans les politiques de développement. Il sert également de tribune pour l'échange d'informations entre les divers acteurs concernés ;

- **Voice** (*Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies*) : le plus vaste réseau européen d'ONG actives dans le domaine de l'aide humanitaire. Le but de Voice est d'encourager les liens entre ces ONG et de faciliter leurs contacts avec l'Union européenne.

L'action des ONG gagnerait donc, dans un premier temps en France, à ce que ces dernières organisent une coordination plus formalisée, dans la continuité de la professionnalisation croissante des compétences qu'elles ont mises en œuvre au cours de la dernière décennie¹. Cette coordination pourrait trouver à s'exercer dans le cadre d'une instance souple, à l'image du Comité de la charte pour les questions de déontologie et de gestion financières, et en concertation avec la délégation pour l'action humanitaire du ministère des affaires étrangères. **L'affiliation à cette structure et la labellisation par un comité habilité et fiable pourraient également constituer des critères d'octroi des subventions publiques.**

B. UNE PRÉSENCE DANS BIEN DES CAS ILLUSOIRE SUR LE LONG TERME

Ainsi qu'il a été souligné précédemment, la plupart des ONG ne cachent pas leur intention de participer aux opérations de reconstruction et de maintenir leur présence sur une période deux à cinq ans. Il s'agit tout aussi bien de faire valoir leurs compétences que de justifier l'utilisation des dons souvent abondants. Pour les associations qui ne sont pas représentées en Indonésie ou dans la sous-région, **le tsunami constitue ainsi une « occasion » de trouver un point d'ancrage pérenne ou définitif dans le pays.**

Les « humanitaires » bénéficient d'un visa de droit commun d'une durée d'un mois et renouvelable par période de deux semaines. **Le maintien au-delà des trois mois de présence impartis par le gouvernement nécessite cependant d'obtenir un agrément auprès des autorités de Jakarta**, et non plus seulement dans la province. Cette perspective suscite nombre d'interrogations et d'inquiétudes au sein des ONG, compte tenu de la difficulté à identifier les instances réellement décisionnaires, de la mauvaise réputation de l'administration et du flou entourant les intentions du pouvoir central. Certaines ONG, notamment celles qui disposent d'un bureau de représentation dans la capitale, **tendent à anticiper les futures décisions en nouant des contacts étroits avec des partenaires indonésiens**, telles la Croix-Rouge française avec PMI ou Médecins du Monde avec l'hôpital de Banda Aceh (un *memorandum of understanding* a été conclu), afin que des acteurs locaux ou des ministères défendent leur maintien contre les partisans de la fermeture.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est à la fois probable et souhaitable que les ONG habilitées à participer à la reconstruction fassent l'objet d'une « sélection ». Le responsable du BCAH a envisagé favorablement la perspective d'une réduction des autorisations d'accès des agents humanitaires étrangers à la province d'Aceh, bien que les incertitudes subsistent sur les critères qui seront mis en œuvre. Néanmoins, la relative

¹ Cette spécialisation induit l'amorce d'une externalisation de certaines fonctions traditionnellement assumées par les ONG, telles que la logistique.

confiance affichée par les Nations-Unies s'explique sans doute par l'assurance d'un maintien et d'une liberté d'action qu'elles ont probablement reçue des autorités locales, non seulement pour leurs agences, mais également pour les ONG qui leur sont proches.

Cette « reprise de contrôle » aurait pour effet d'évincer les ONG manquant de professionnalisme, mais serait également dictée par des considérations de sécurité et des intérêts militaires, dans la mesure où l'armée indonésienne craint plus ou moins légitimement qu'une trop forte présence étrangère à Aceh, notamment médiatique, ne favorise des actions de déstabilisation susceptibles de créer une mobilisation internationale. Le précédent du Timor oriental en 1999 est à cet égard présent dans les esprits : trois occidentaux avaient trouvé la mort, suscitant un certain émoi. Les autorités avaient néanmoins fortement restreint l'accès des ONG et délivré des accréditations pour les transports de personnes et de matériel.

L'encadrement de l'action des ONG ne repose pas exclusivement sur les autorités locales, et **l'ONU a, à cet égard, établi des recommandations tendant à établir des critères d'accessibilité aux ONG aux régions touchées par un séisme**. Les intervenants devraient en particulier disposer d'une autonomie minimale de deux semaines et de leur propre interprète, ce qui exclut *de facto* les organisations les plus modestes. M. Michael Elmquist a fait part à vos rapporteurs spéciaux de son souhait de voir ces règles pérennisées et étendues à l'ensemble des catastrophes naturelles. Dans le cas présent, cela aurait notamment permis que l'armée française soit moins perçue comme un prestataire de services des ONG, financé par le contribuable... Lorsque ces moyens aériens ne seront plus disponibles (*a priori* à partir du mois de mars), la question se pose de savoir si ces ONG auront accès aux hélicoptères de l'ONU ou de la TNI. Mais un certain nombre d'entre elles disposent vraisemblablement de fonds suffisants pour louer de tels appareils.

II. LE DIMENSIONNEMENT DES MOYENS DES OPÉRATEURS PUBLICS FRANÇAIS

A. UNE RELATIVE ABONDANCE DE MATÉRIEL

La France, par l'entremise de la mission de la sécurité civile et de l'opération Beryx, a déployé à Sumatra des moyens non négligeables. Il est cependant rapidement apparu à vos rapporteurs spéciaux que l'hôpital de campagne de l'ESCRIM avait contribué à une certaine **surmédicalisation** sur place. Doté de moyens chirurgicaux, l'hôpital n'a en effet réalisé qu'une douzaine d'interventions. Au-delà des soins prodigués aux blessés, sa présence a constitué « une aubaine » pour la population locale, qui a pu profiter des

consultations gratuites pour des pathologies pas toujours liées aux conséquences du tsunami.

Les hélicoptères de l'armée de terre et de la marine nationale ont en revanche eu une grande portée symbolique et pratique. Leurs interventions, essentielles et visibles, contribuent à donner une bonne image de notre pays et atténuent la méfiance de la TNI. La solidarité interétatique et les objectifs diplomatiques impliquaient de se montrer présent tout en préservant l'utilité des deniers publics.

B. UNE SOUS-DOTATION FINANCIÈRE

L'envoi de moyens humains et en matériel était prioritaire, compte tenu de l'urgence des besoins. **Le poste diplomatique n'a cependant guère eu les moyens de faire face à des dépenses imprévues ou de financer une action d'urgence.** Une somme de 30.000 euros lui a été déléguée sur les crédits de la Délégation pour l'action humanitaire, dont l'essentiel a servi à acquitter les frais de fonctionnement (logement, transport...) de la mission de la sécurité civile. De même, la demi-brigade de la Légion étrangère disposait d'une somme assez réduite pour mener ses actions de réhabilitation d'écoles avec 5.000 euros. Le matériel de peinture a néanmoins été fourni par l'UNICEF.

III. LE MANQUE DE LISIBILITÉ DES INTENTIONS GOUVERNEMENTALES

A. LA DÉLICATE QUESTION DU RELOGEMENT DES SANS-ABRIS

Le relogement des sans-abris est un enjeu déterminant pour les autorités indonésiennes et en particulier la TNI, qui cherche à contrôler la population pour mieux identifier et localiser les combattants et sympathisants du GAM. **Le gouvernement a ainsi annoncé la création d'au moins 24 centres de regroupement des familles sinistrées,** dont la localisation tend à conforter les doutes sur leur objet réel, dans la mesure où ils sont également prévus sur la côte est, pourtant peu affectée par le tsunami. La TNI, par la voix du général Bambang Darmon, a indiqué souhaiter leur multiplication. Le gouvernement a, en outre, exprimé son désir de comptabiliser les personnes déplacées.

Vos rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion de visiter un de ces centres en construction : l'espace dévolu aux réfugiés est pour le moins réduit, puisqu'il serait de l'ordre de 1,5 m² par personne, et la toiture est en tôle, ce

qui tend à dégrader les conditions de vie en période de forte chaleur. **Cette logique concentrationnaire se heurte aux premiers réflexes des habitants** : les familles ne sont guère enclines à se rendre dans ces centres, reviennent sur l'ancien lieu de leur habitation et installent la tente remise par MSF à même la plate-forme. Les autorités indonésiennes ont néanmoins annoncé que l'assistance ne serait fournie qu'aux Acehnais qui s'établiraient dans les centres. Le BCAH a conseillé au gouvernement, en vain pour l'instant, de ne pas aller à l'encontre des souhaits de la population et de remettre aux habitants du matériel de reconstruction plutôt que de chercher à les « parquer ».

Les marges de manœuvre de l'ONU et des représentations diplomatiques étrangères sont ténues sur ce sujet, qui peut relever de l'immixtion dans les affaires intérieures. Il sera sans doute très difficile d'infléchir la position gouvernementale si son plan de regroupement se confirme.

B. REVIREMENTS ET FLOUS DÉCISIONNELS

Ainsi qu'il a été relevé précédemment, le processus décisionnel des autorités indonésiennes est divisé entre la TNI, qui cherche à conforter son ascendant sur le GAM¹ et l'activité économique de la province d'Aceh, et le gouvernement, qui sous l'impulsion du président SBY espère instaurer un mode de fonctionnement plus démocratique, par la réduction de la corruption et de l'influence de l'armée. Cette tension crée de réelles incertitudes, tant sur la probabilité de réalisation de déclarations sporadiques, que sur l'identification des vrais responsables.

Un espoir de clarification s'était fait jour mi-janvier avec l'annonce de la mise en place d'un interlocuteur unique, l'« *Autorité pour la reconstruction d'Aceh* » (BOK), indépendante et qui ne devait rendre des comptes qu'au président SBY. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux à l'issue de leur mission, **ces espoirs ont été déçus** après que le vice-président Kalla, qui s'était déjà illustré par ses propos assez agressifs à l'encontre des opérateurs étrangers, a indiqué le 3 février que les décisions relèveraient du représentant du gouvernement dans la province, actuellement emprisonné en raison de soupçons de corruption...

Le président SBY est néanmoins conscient du risque de modification de l'image de son pays dans l'opinion mondiale, et du discrédit qui serait le sien si Aceh se refermait totalement et devenait un lieu de corruption généralisée, à l'image du président du Nicaragua Luis Somoza

¹ *Le chef d'état-major de l'armée de terre a clairement annoncé son intention de renforcer les moyens de la TNI pour « en finir » avec le GAM. Il reste que dans l'hypothèse où les rares combattants du GAM auraient échappé au tsunami en se réfugiant dans les montagnes, ses sympathisants et militants ont probablement péri dans les mêmes proportions que le reste de la population.*

après le tremblement de terre qui a détruit Managua le 22 décembre 1972. En outre, **le gouvernement a fait preuve d'un certain courage en relançant, sans préalable, le processus de négociation avec le GAM à Helsinki.** Les ministres ont été impliqués, et non plus seulement la haute administration, et le dialogue s'est noué sans intermédiaires avec les délégués du GAM. Les négociations devraient reprendre fin février, toujours à Helsinki et non pas en Indonésie comme l'exigeaient les nationalistes.

QUATRIÈME PARTIE : QUELLES RÉPONSES ET ENSEIGNEMENTS À MOYEN TERME ?

Au-delà des remarques formulées par vos rapporteurs spéciaux sur le nécessaire réalisme et la formalisation de la coordination qui doivent prévaloir dans l'action des associations humanitaires, il importe de montrer aux autorités indonésiennes que la France, qui n'a pas joué le jeu de la surenchère des dons, a les moyens et la volonté d'aider l'Indonésie sur le long terme et dispose pour ce faire d'opérateurs compétents.

I. PRENDRE LES DEVANTS SUR CERTAINS CHANTIERS PRIORITAIRES

A. LA ROUTE CÔTIÈRE MEULABOH-BANDA ACEH, SYMBOLE DE LA RECONSTRUCTION

Les destructions matérielles occasionnées par le tsunami concernent essentiellement un habitat modeste, des boutiques et des bâtiments publics, et à un moindre degré les infrastructures de transport, qui étaient assez sommaires avant la catastrophe. La route côtière Meulaboh-Banda Aceh constitue néanmoins un chantier très important, tant en raison de son caractère structurant dans l'économie locale, que du coût de sa reconstruction et de sa portée symbolique auprès des Indonésiens. De fait, **l'armée indonésienne a d'ores et déjà positionné 8 unités du génie pour procéder aux premières réparations** et permettre une utilisation rapide de la route, à défaut de la rendre réellement carrossable. L'opération serait lourde, compte tenu de la probable nécessité de reconstruire entièrement la route et plusieurs ponts davantage à l'intérieur des terres (certaines sections sont en effet désormais immergées) pour assurer sa pérennité.

Vos rapporteurs spéciaux ont, à cet égard, émis le vœu que les entreprises françaises puissent se positionner très rapidement sur ce projet. La faculté d'anticipation est en la matière déterminante, car si les autorités indonésiennes n'ont pas tardé à demander l'assistance du génie militaire français pour ces travaux, il est vraisemblable que de nombreux partenaires potentiels ont été sollicités, dont certains, tels le Japon, sont susceptibles de proposer des financements de montants très supérieurs à ceux de la France. Ce type de chantier s'inscrit également dans les opérations usuelles de la Banque mondiale, dont on a vu qu'elle entendait mettre

d'importantes ressources financières à la disposition de l'Indonésie, sous forme de prêts et selon des termes très compétitifs.

Vos rapporteurs spéciaux ont suggéré aux entrepreneurs français qu'ils ont rencontrés que l'entreprise de travaux publics **Colas**, déjà présente en Indonésie, puisse réaliser dès le début du mois de février une rapide étude de faisabilité du chantier (plutôt qu'un avant-projet sommaire), remise aux autorités indonésiennes à titre gracieux dans un premier temps. La société Colas s'est montrée intéressée et a d'ores et déjà évalué le coût des travaux à une centaine de millions d'euros. **Le financement pourrait le cas échéant être imputé sur les prêts concessionnels de l'Agence française de développement**, qui a déjà financé ce type d'opération au Kosovo (route Pristina-Mitrovica, dont l'ampleur était toutefois moindre), ou impliquer les crédits de reconstruction et de réhabilitation proposés par la Commission européenne.

B. LES AUTRES CHANTIERS POTENTIELS D'INFRASTRUCTURES

Deux autres chantiers sont également susceptibles de concerner les opérateurs économiques français :

- **la réfection de la piste d'atterrissage de Meulaboh**, qui n'a pour l'heure fait l'objet que de réparations sommaires permettant l'utilisation des avions Transall. Un ancien salarié du bureau d'études Sofreavia a eu connaissance de la demande de la DGAC indonésienne de remise en état de cette piste. Des contacts ont été amorcés par l'entremise de la mission économique de Jakarta ;

- **la perspective d'une liaison ferroviaire entre Medan et Banda Aceh**. Le ministère de la planification avait projeté ce chantier en 2004, et avait noué des contacts avec la SNCF, dont une équipe avait obtenu un visa spécifique et avait pu réaliser une étude gratuite en août 2004. Un nouvel accord a été signé avec le ministère des transports indonésien, qui devrait permettre l'envoi d'une nouvelle équipe de techniciens en avril 2005.

La **réforme de l'assurance-crédit** décidée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le 9 février 2005 pourra contribuer à mieux sécuriser les investissements des entreprises françaises, que ce soit pour ces chantiers ou d'autres opérations liés à la reconstruction. L'Indonésie figure en effet parmi les 9 nouveaux pays¹ qui ont été jugés prioritaires et bénéficieront du traitement le plus favorable, qui comporte notamment des enveloppes pluriannuelles, plus souples que les plafonds annuels antérieurs.

¹ Avec la Colombie, l'Égypte, le Maroc, le Pakistan, les Philippines, la Russie, le Vietnam et le Venezuela.

II. PROMOUVOIR UNE RÉPONSE FRANÇAISE PERTINENTE, RAPIDE ET RIGOUREUSE

A. DONNER AUX POSTES LES MOYENS DE LEUR ACTION

Lorsque survient une catastrophe d'une ampleur aussi exceptionnelle que celle du 26 décembre, la rapidité de mobilisation des moyens humains, techniques et financiers devient une variable clef de l'efficacité des Etats partenaires dans la nécessaire solidarité avec les victimes, mais aussi, il faut bien le reconnaître, du profit politique qu'ils peuvent en escompter. A ce titre, **vos rapporteurs spéciaux estiment nécessaire que les postes diplomatiques des pays concernés, et singulièrement celui de Jakarta, puissent disposer d'une réserve de crédits immédiatement mobilisable pour des actions d'urgence**, que l'on pourrait familièrement désigner comme de l'« argent de poche ».

Le poste de Jakarta s'est très rapidement vu déléguer **30.000 euros**, imputés sur les crédits de la Délégation à l'action humanitaire. Plus des deux tiers de cette somme, soit 21.500 euros, ont servi à acquitter les frais de fonctionnement et d'hébergement de la mission de la sécurité civile, qui aurait théoriquement dû être intégralement financée par le ministère de l'intérieur. L'affectation du solde au coût de la location pour trois mois d'une maison à Banda Aceh (soit 7.344 euros), que le poste considère légitimement comme indispensable pour assurer l'hébergement des diplomates fréquemment envoyés sur place (aux fins de coordination des actions des ONG en particulier) comme des délégations officielles venues de France, supprimerait toute marge de manœuvre pour d'autres actions. En outre, vos rapporteurs spéciaux ont relevé que **l'ambassade des Etats-Unis disposait d'une ligne de crédit constante d'environ 100.000 euros** pour ce type de dépenses imprévues ou propices aux « effets d'annonce ».

Sans aller jusqu'à octroyer ce type de ligne renouvelable, qui n'est pas de nature à garantir une utilisation rigoureuse des crédits, vos rapporteurs spéciaux estiment que le premier versement de 30.000 euros n'était pas suffisant.

Ils ont néanmoins appris avec satisfaction, à leur retour de mission, que les trois postes les plus concernés par le tsunami (Indonésie, Sri Lanka et Thaïlande) **avaient individuellement bénéficié début février d'une délégation de crédits de 200.000 euros, imputés sur les 20 millions d'euros destinés au financement des projets prioritaires de coopération**. L'ambassade de Jakarta cherche, de fait, à établir dans la province d'Aceh des relais locaux français ou indonésiens, afin d'identifier les besoins de formation

(électriciens, maçons, personnel paramédical...) qui seraient susceptibles d'être financés par la coopération française.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent également que la France serait tout à fait fondée à promouvoir auprès des autorités indonésiennes la mise en place d'un plan de type « ORSEC », qui permettrait de remédier à nombre de carences d'organisation constatées, dans le cas où se produirait une nouvelle catastrophe naturelle, malheureusement envisageable compte tenu des forts mouvements sismiques et volcanologiques qui affectent ce pays.

B. PROMOUVOIR UNE AIDE DURABLE ET CIBLÉE

1. Maintenir la capacité de coordination sur la durée

Le tsunami pose clairement la question de la capacité de réaction et de coordination des structures administratives françaises dans les deux phases successives d'urgence humanitaire et d'urgence de la réhabilitation. Il est également nécessaire, considérant en particulier la générosité des Français, motivée par l'émotion immédiate devant le désastre et entretenue par la médiatisation, de préserver la continuité de l'effort d'aide sur le moyen terme.

Cette capacité de mobilisation de l'administration et de la population françaises comme de nos partenaires bailleurs, dans l'urgence et sur plusieurs années, pose un vrai défi pédagogique et politique, ainsi que l'a souligné le délégué interministériel à vos rapporteurs spéciaux. La délégation interministérielle constitue, à cet égard, une réponse pertinente, et témoigne, quoiqu'on en dise, de la réactivité dont sait parfois faire preuve l'administration d'Etat. L'existence de cette structure n'est pas limitée dans le temps et il est prévu qu'un rapport d'étape soit remis durant l'été. **On peut néanmoins se poser la question de son éventuelle pérennisation,** dès lors que seraient préservées la souplesse et la « légèreté » nécessaires à ce type de structure.

Au-delà de la coordination des interventions des opérateurs publics et privés, la rapidité d'action doit prévaloir dans le financement et la conduite des opérations de reconstruction. **L'exemple du Kosovo est à cet égard éclairant,** ainsi que votre rapporteur spécial Michel Charasse avait pu le constater sur place en février 2003. L'intervention conjointe de deux structures dont le fonctionnement est proche du secteur privé, l'AFD (impliquée dans 5 projets) et la Caisse des dépôts et consignations (*via* la structure *ad hoc* Développement local Balkans, qui recueillait les fonds issus de la coopération décentralisée et a financé 37 opérations), a permis d'assurer le démarrage de plusieurs projets importants, tant sur le plan économique (route Pristina-Mitrovica) que symbolique (pont de Mitrovica), dans les six mois qui ont suivi

le conflit¹. La réalisation des projets a parfois requis davantage de temps que prévu, en particulier la réfection de la route Pristina-Mitrovica, mais l'ensemble du dispositif a fonctionné sans dérogation majeure aux règles comptables et financières et dans des délais rapides, et les travaux réalisés se sont révélés satisfaisants. Une mission interministérielle² avait également été mise en place dès juillet 1999, avec un objectif plus restreint d'implication des entreprises françaises dans la reconstruction du Kosovo.

L'implication de la France dans la reconstruction du Kosovo avait été facilitée par la situation particulière du protectorat international, sous l'égide de l'ONU (avec la MINUK) et de l'Union européenne, et l'octroi de zones géographiques d'intervention aux principales forces présentes. Ce cas de figure n'est naturellement pas transposable à la province d'Aceh, mais les principes d'une mobilisation internationale et concertée pour la reconstruction peuvent être retenus : **la meilleure solution consiste à désigner une « nation-cadre » pour un secteur d'intervention ou une zone géographique.**

2. Garantir l'attractivité et le ciblage des prêts de l'AFD

Vos rapporteurs spéciaux formulent enfin deux séries d'observations sur les modalités de mise en œuvre des futurs concours de l'AFD :

- le risque que l'offre de prêt concessionnel se révèle insuffisamment compétitive au regard des financements proposés par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement **pourrait être atténué si la proposition française comportait un élément de don, même réduit** (de l'ordre de 5 à 10 % du montant global), qui serait imputé sur le résultat net de l'Agence. Bien que l'Indonésie n'entre pas dans le champ des pays les moins avancés de la Zone de solidarité prioritaire, qui sont les destinataires exclusifs des dons de l'AFD, le cadre réglementaire de leur octroi pourrait être étendu aux pays affectés par une catastrophe naturelle ou un conflit ;

- les **postes diplomatiques devront impérativement être impliqués dans le processus décisionnel et de sélection des projets**, afin de prendre en compte leur connaissance des circonstances locales, dans des pays où l'AFD ne dispose pas d'agence locale (exceptée la Thaïlande) mais entend jouer un

¹ L'AFD a en particulier bénéficié, en tant qu'agent d'exécution, de crédits délégués par le ministère des finances selon un mandat de gestion technique dont les modalités ont été définies par une convention, signée le 30 décembre 1999 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le directeur général de l'AFD.

La rapidité de la mobilisation des crédits avait été confirmée par une dérogation exceptionnelle aux procédures de passation des marchés de gré à gré, autorisée par le département géographique compétent de l'AFD dans un document du 3 janvier 2000. Ce document précisait notamment qu'il s'agissait de « revenir à une procédure normale dès lors que la pression serait moins forte » et de « comparer les consultants autant que possible ».

² La Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE), présidée par M. Roger Fauroux.

rôle croissant à moyen et long termes. Un comité consultatif des projets, associant le cas échéant la chambre de commerce et d'industrie locale, pourrait ainsi être institué dans chaque ambassade, dont l'avis serait nécessaire pour valider *in fine* les projets sélectionnés.

III. AIDER À LA RÉHABILITATION DE L'AGRICULTURE

L'économie d'Aceh est très tributaire de l'agriculture et a souffert du tsunami, du fait de la stérilisation de dizaines de milliers d'hectares de rizières¹ et de cultures « industrielles » (huile de palme et cocotiers en particulier), et de l'abattage de nombreux arbres. Le **CIRAD**, qui dispose d'une équipe de 11 personnes (dont 10 chercheurs) en Indonésie² et avec le directeur duquel vos rapporteurs spéciaux ont eu un trop court entretien, peut trouver une occasion de faire valoir son grand savoir-faire agronomique et de conforter la participation de la France à l'effort de reconstruction. **Six propositions techniques ont d'ores et déjà été conçues** avec la collaboration du SCAC de Jakarta, en cohérence avec le plan de réhabilitation agricole élaboré par la FAO. La majorité de ces projets seraient menés avec des partenaires indonésiens, en particulier le *Center of Soil and Agroclimate Research for Development* (CSARD) et le *Research Institute of Agroclimate and Hydrology*.

¹ Le « lavage » des sols par la mousson sera fonction du taux de sodium et de gypse (en moyenne 4 tonnes à l'hectare) des terres affectées. Le redémarrage de la production nécessitera des actions de drainage et une réflexion sur la répartition des cultures entre les zones inondables et les terrasses en piémont. La culture en terrasse ne répond toutefois pas à la tradition acehnaise, à la différence des habitudes balinaises par exemple.

² De nombreuses missions d'appui ou de recherche ont été réalisées (750 journées en 2002), ainsi que des formations (13 bénéficiaires de stages de courte à moyenne durée en France et en Indonésie en 2002) et des actions de tutorat de formations diplômantes pour des Indonésiens en France.

Les actions phares dans le domaine agricole concernent essentiellement :

- palmier à huile : amélioration génétique, nutrition minérale et fertilisation des plantations, lutte intégrée contre les ravageurs et adventices ;
- projet d'inventaire et de gestion de la forêt, *Forest Inventory and Management Project* (FIMP) ;
- amélioration de la gestion agricole des ressources en eau.

Intitulé et objectif du projet	Durée	Budget estimé (en euros)
Appui à l'agriculture familiale de collines à Banda Aceh pour une gestion raisonnée des ressources naturelles, mobilisant des techniques agrobiologiques de gestion conservatoire des eaux et des sols	4 ans	600.000
Unités de compostage des déchets organiques. Eliminer les déchets de type arbres, feuillage, palme de toiture, petit bois de construction en les compostant avec des boues de vidange de latrine d'élevage. Produire in fine uncompost utilisable pour la réhabilitation des « lowlands)	Quelques mois	80.000 à 250.000 HT par site
Aide à l'aménagement du territoire par une approche intégrée et participative des terres agricoles et forestières	4 ans	1.500.000
Réhabilitation de la zone côtière et gestion intégrée des mangroves	5 ans	390.000 par site (4 sites projetés)
Soutien aux étudiants universitaires acehnais en situation de précarité. Apporter un appui financier à la poursuite des cycles universitaires, réorienter les travaux de recherche sur la reconstruction agricole et la gestion des ressources naturelles de la province	4 ans	1.106.000 pour 100 étudiants
Appui à la relance de la production agricole dans les rizières dévastées. Mobiliser les technologies permettant, d'une manière souple et rapide, d'accélérer la croissance et le développement des cultures par l'apport d'amendements en calcite et par la réactivation de l'activité biologique du sol	2 ans	ND

Source : fiches projet du CIRAD

Au cours de leur mission, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas relevé de manquement notable à la réglementation et aux procédures comptables et financières.

*

*

*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une séance tenue dans l'après-midi du 16 février 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a entendu une communication de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, sur l'organisation de l'aide humanitaire en Indonésie.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a rappelé, en premier lieu, que l'objet de cette mission avait consisté en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) à vérifier l'affectation des fonds octroyés par la France, à étudier la coordination de multiples intervenants sur place et le rôle des organisations non gouvernementales (ONG), à tracer le bilan des moyens civils et militaires français déployés, et à tirer des enseignements pour que la France joue efficacement son rôle dans une situation d'urgence humanitaire inédite par son ampleur. Il a indiqué que le choix du pays s'était porté sur l'Indonésie, pays le plus touché sur le plan humain, puisque le dernier bilan faisait état de près de 234.000 morts et disparus dans la province d'Aceh. Il a précisé que ce bilan demeurait provisoire, dans la mesure où des dizaines de corps étaient encore susceptibles d'être découverts chaque jour, ainsi que l'avait révélé l'équipe de Pompiers sans frontières, rencontrée lors de la mission.

Développant le contexte politique local, il a observé que l'Indonésie était une démocratie fragilisée par la corruption et l'influence des autorités militaires sur le gouvernement civil, et que la province d'Aceh, où la pratique de l'islam était fervente, mais plus tolérante qu'on ne pouvait le supposer, était troublée, depuis 1976, par des tensions séparatistes menées par le GAM (Gerakan Aceh Merdeka), qui avaient jusqu'à présent fait plus de dix mille morts. La région avait été placée sous loi martiale en mai 2003 et l'armée indonésienne, très marquée par le précédent du Timor où elle avait établi une de ses principales bases, avait affirmé sa tutelle sur une province dont elle entendait garder le contrôle, et dont elle tirait une large part de ses ressources. Il a observé que l'armée avait renforcé ses effectifs sur place dans les semaines qui avaient suivi la catastrophe, avait procédé à environ deux cents exécutions de combattants du GAM durant le mois de janvier et exerçait un contrôle strict des déplacements des acteurs de l'urgence humanitaire. Il a indiqué que des négociations avaient toutefois été amorcées entre le gouvernement et le GAM, fin janvier à Helsinki, selon des modalités nouvelles par rapport à celles qui avaient échoué fin 2002, et que leur reprise était prévue fin février.

Il a ajouté que l'arrivée soudaine de plus de cinq mille étrangers dans une région qui leur était auparavant fermée avait de facto provoqué l'ouverture de cette dernière, créant des effets perturbateurs pour les autorités locales, qui concevaient néanmoins la nécessité de l'aide internationale. Il en était résulté

des déclarations parfois contradictoires quant à la volonté du gouvernement de voir la présence étrangère prendre fin dans un délai de trois mois après le tsunami. Il a également précisé que le gouvernement avait envisagé de créer une autorité civile unique pour assurer la reconstruction de la région. Cette solution avait été finalement abandonnée début février et illustre les rapports difficiles entre l'armée et le gouvernement, malgré les aspirations démocratiques du nouveau président, élu en septembre 2004.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite évoqué la très grande ampleur des dégâts humains et matériels et la « désolation totale » qui régnait sur la bande côtière entre les villes de Banda Aceh et Meulaboh, dont la route de jonction avait été détruite, en grande partie, et où de nombreux villages, composés d'habitations sommaires, avaient été « rasés ». Il a relevé que le tsunami avait, en réalité, fait relativement peu de blessés par rapport au nombre très élevé de victimes, d'où il résultait une certaine « surmédicalisation » des équipements affrétés. Il a souligné que le peuple acehnais apparaissait comme « courageux », en ce qu'il ne s'en remettait pas exclusivement à l'assistance humanitaire et que les conséquences épidémiologiques s'étaient également révélées réduites, seuls 90 cas de tétanos ayant été relevés.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ajouté que l'administration locale avait été totalement désorganisée par la disparition de près des deux tiers des fonctionnaires civils et militaires de la région, et que le nombre d'orphelins était estimé à environ 8.000, au lieu des 50.000 initialement annoncés.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué que les conséquences économiques du tsunami devaient se révéler plus réduites qu'escomptées, en dépit de la destruction de nombreux navires de pêche et de cultures vivrières, envahies par l'eau saumâtre. Il a relevé que les installations de gaz et de pétrole, situées sur la côte est et qui contribuaient à renforcer les revendications indépendantistes, avaient été épargnées, et que la région, isolée par l'occupation militaire, se trouvait déjà dans un état de relatif sous-développement par rapport au reste du pays. Le coût de la reconstruction était estimé à 4,5 milliards de dollars, mais au total, l'impact sur le taux de croissance de l'Indonésie ne serait que de quelques dixièmes de points.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite fait état des moyens budgétaires consacrés par la France à l'ensemble des pays touchés par le tsunami, sans qu'il soit toujours possible, compte tenu de la nature des dépenses, d'identifier les fonds affectés à l'Indonésie. Le montant global des crédits budgétaires, encore susceptible d'évoluer, était proche de 60 millions d'euros. Il a précisé que sur ce montant, 17,6 millions d'euros avaient été versés dès le 31 décembre 2004 aux agences des Nations unies les plus impliquées dans l'aide d'urgence ; 3,1 millions d'euros avaient été imputés sur le Fonds d'urgence humanitaire et des crédits d'administration centrale du

ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères, et consacrés au fret humanitaire, aux rapatriements et à l'envoi d'experts pour identification, ainsi qu'à la mission de la sécurité civile ; environ 18,4 millions d'euros correspondaient au surcoût lié à l'opération militaire « Beryx », qui s'était traduite par l'envoi de plus de 1.300 militaires, dont 1.096 en Indonésie, et d'importants moyens maritimes et aériens ; enfin 20 millions d'euros étaient prévus pour des projets de coopération dans quatre secteurs jugés prioritaires.

Il a relevé que les crédits publics, outre les dépenses strictement budgétaires, comportaient, en outre, la quote-part de 17 % de la France dans l'effort communautaire, soit 80 millions d'euros ; un montant de 3 millions d'euros consacrés par les six agences de l'eau à des projets d'assistance ; l'incidence des mesures de traitement de la dette par le Club de Paris ; une proposition de prêt concessionnel de 300 millions d'euros, qui serait géré par l'Agence française de développement ; et les dons réalisés par les collectivités territoriales, d'un montant supérieur à 10 millions d'euros, et dont une part transitait par le fonds de concours du ministère des affaires étrangères. Il a estimé que dans un contexte d'offre très concurrentielle des banques multilatérales de développement, et de la Banque mondiale en particulier, le prêt concessionnel proposé par la France serait plus compétitif s'il comportait un élément de don.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite détaillé les moyens humains que la France avait consacrés à l'assistance humanitaire en Indonésie. Il a indiqué qu'une mission de la sécurité civile avait été envoyée dès le 31 décembre 2004 et avait compté jusqu'à 70 personnes. L'hôpital de campagne qu'elle avait installé s'était cependant révélé quelque peu surdimensionné, puisqu'une douzaine d'opérations chirurgicales, seulement, avait été pratiquée, mais de nombreuses consultations, pas nécessairement liées à la catastrophe, avaient été réalisées. Il a ajouté que le financement des frais de fonctionnement et d'hébergement de la mission avait dû être assuré par l'ambassade de France en Indonésie, à laquelle le ministère des affaires étrangères avait délégué une somme de 30.000 euros.

Il a considéré que les forces armées françaises avaient joué un rôle déterminant dans le cadre de l'opération Beryx, en particulier grâce au déploiement de 11 hélicoptères, en assurant trois types d'actions : le transport de fret et de personnes au profit des ONG et des agences des Nations unies, la réhabilitation d'écoles par la Légion étrangère, et une campagne de vaccination contre la rougeole par le service de santé des armées. Cette présence visible et efficace avait été, selon lui, très appréciée de la population, des responsables locaux de l'ONU et des autorités indonésiennes. Il a jugé que les militaires français avaient fait preuve d'humilité et d'un grand sens de l'organisation, tout en respectant la volonté et les instructions des autorités locales. Les élèves officiers du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc » avaient également participé à l'organisation des secours, ce qui constituait une expérience inédite et enrichissante pour cette promotion. Il a indiqué que le

désengagement des forces françaises devrait être complet début mars, le ravitailleur « La Marne » ayant pris le relais du bâtiment « Jeanne d'Arc » le 10 février. Les hélicoptères, qui avaient été laissés sur place à la demande des autorités indonésiennes, devraient néanmoins être rapatriés par des moyens aériens.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a relevé que les rapports entre l'armée et les ONG françaises étaient empreints d'une certaine « défiance », et que si la Légion étrangère n'avait disposé que de 5.000 euros pour ses travaux de réhabilitation d'écoles, l'UNICEF avait néanmoins fourni le matériel de peinture. Il a ajouté que l'efficacité des militaires français contrastait avec l'insistance dont avait preuve certains médias sur l'arrivée supposément tardive des unités françaises à Sumatra. Cette appréciation était, selon lui, excessive, car elle ne tenait pas compte de la mobilisation rapide des forces positionnées à Djibouti, de la vitesse de croisière relativement limitée du porte-hélicoptères « Jeanne d'Arc », et de la présence permanente de la marine américaine dans l'Océan indien.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a précisé qu'un délégué interministériel avait été nommé par le Premier ministre le 18 janvier 2005, afin de coordonner l'action interministérielle de la France et d'assurer sa cohérence avec celle des autres partenaires nationaux et multilatéraux. Ce délégué disposait d'une équipe de huit personnes et était notamment codécisionnaire de l'affectation des 20 millions d'euros consacrés aux actions de coopération. Il a considéré que cette structure innovante devrait également faire œuvre de pédagogie pour garantir la pérennité de l'aide française publique et privée sur le moyen terme.

Il a ensuite indiqué que les ONG françaises et étrangères étaient très nombreuses sur place, avec environ 400 organismes, et jouaient un rôle inégal dans un contexte de désorganisation et de manque de coordination manifestes durant les premières semaines. Les plus grandes ONG, selon lui, s'étaient positionnées très rapidement, disposaient de compétences variées et se révélaient parfois surfinancées par l'abondance de dons dont elles devaient respecter l'affectation, alors que d'autres organisations plus réduites éprouvaient davantage de difficultés à se rendre utiles. Il a estimé que le rôle des ONG dans la première urgence était irremplaçable et constituait leur « cœur de métier », par des actions telles que la distribution de vivres, de matériel médical et de tentes, ou l'assainissement de l'eau, mais que la plupart entendaient néanmoins participer à la reconstruction et obtenir un agrément à Jakarta pour se maintenir sur une période de deux à cinq ans. Il a considéré que toutes les ONG n'en avaient pas nécessairement les moyens ni la compétence. Il a estimé qu'il était probable que les autorités procéderaient dans les semaines à venir à une sélection de celles qui seraient habilitées à participer aux opérations de reconstruction, position que l'ONU tendait, selon lui, à approuver. Il a également rappelé que les personnes travaillant pour ces organisations étaient placées sous des statuts divers, en tant que salariés,

volontaires ou bénévoles, ces derniers étant particulièrement représentés au sein de l'association Pompiers sans Frontières.

Abordant le rôle de coordination et de maître d'œuvre joué par les agences des Nations unies, qui avaient bénéficié de montants élevés de dons de la part des Etats, il a précisé que l'ONU prêtait une attention prononcée à la bonne utilisation et au suivi comptable des fonds, et que sa crédibilité serait tributaire de la gestion rigoureuse de ses ressources, considérant les graves manquements constatés en Irak dans la mise en œuvre du programme « Pétrole contre nourriture ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ajouté que la coordination des intervenants était assurée, tant à Jakarta que dans la province d'Aceh, par le Bureau de coordination de l'aide humanitaire (BCAH) de l'ONU, selon un dispositif assez lourd et dans lequel l'armée indonésienne était impliquée.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite expliqué que les autres instances multilatérales participaient également à l'urgence et à la reconstruction, que ce soient la Commission européenne, qui avait prévu de consacrer 473 millions d'euros à l'ensemble des pays affectés, ou les banques de développement. Il a ainsi mentionné la Banque mondiale, qui avait proposé un financement de 855 millions de dollars pour la reconstruction en Indonésie, dont 300 millions de dollars via un prêt aux conditions très favorables.

Il a également souligné l'important apport technique et financier des entreprises françaises, qui s'étaient particulièrement mobilisées pour l'assistance aux victimes, le cas échéant par l'intermédiaire de leur filiale locale. Il a, à cet égard, cité les sociétés Carrefour, Danone, Total ou L'Air Liquide. Les opérateurs français devaient, selon lui, se positionner rapidement sur des chantiers stratégiques, tels que la reconstruction de la route entre Banda Aceh et Meulaboh et pouvaient légitimement escompter un retour sur investissements ne s'inscrivant plus dans le cadre de l'urgence humanitaire.

Evoquant les principales difficultés et incertitudes de la situation à Aceh, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a souligné le manque de coordination en amont des ONG et la question du relogement des sans abris. Ce dernier enjeu, qu'il jugeait déterminant, illustre, selon lui, le manque de lisibilité des décisions du gouvernement indonésien. Il a indiqué qu'il avait débuté, avec l'assentiment marqué de l'armée indonésienne, la construction de centres de regroupement offrant un espace de vie restreint, y compris dans les zones non touchées par le tsunami. Il a relevé que les Acehnais tendaient cependant à revenir sur les lieux de leurs anciennes habitations pour y effectuer des travaux et y installer les tentes remises par l'UNICEF et Médecins sans Frontières. Il a également insisté sur la nécessité, pour les postes diplomatiques des différents pays concernés, de disposer d'une réserve

de crédit mobilisable pour des actions d'urgence, à l'instar des ambassades américaines. Il a exprimé sa satisfaction, à ce titre, que le ministère des affaires étrangères ait délégué, début février, à chaque poste, une somme de 200.000 euros. Il a enfin souligné que le bureau de Jakarta du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) avait, d'ores et déjà, élaboré plusieurs projets de coopération, destinés à contribuer à la reconstitution de l'économie agricole de la province d'Aceh.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a conclu en rappelant que cette mission s'était déroulée dans une certaine discrétion et sans contact avec les médias français. Il a précisé qu'aucune irrégularité comptable n'avait été constatée et que le gouvernement français avait honoré ses engagements financiers en versant effectivement les fonds annoncés.

Cet exposé a été suivi d'un large débat.

M. Jean Arthuis, président, a félicité les deux rapporteurs spéciaux pour la réactivité dont ils avaient fait preuve dans la mise en place de cette mission, qui participait d'un contrôle budgétaire « en temps réel », et a suggéré que leur rapport fasse l'objet d'une publication. Il s'est également demandé si le coût de l'opération Beryx serait imputé sur les crédits d'opérations extérieures (OPEX) du ministère de la défense.

M. Yves Fréville a souligné que les forces armées françaises, en dépit des critiques de certains représentants d'ONG, s'étaient en réalité montrées les plus présentes des Etats membres de l'Union européenne, et n'auraient sans doute pas pu agir plus tôt si des unités n'avaient pas été pré-positionnées à Djibouti. Il a également estimé que l'Union européenne était fondée à participer à la reconstitution de la flottille de pêche.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que les autorités indonésiennes avaient tardé à prendre conscience de la gravité réelle de la situation.

M. Eric Doligé s'est interrogé sur les enseignements qu'apportait cette mission sur le financement des ONG, sur les moyens de paiement et devises utilisées sur place, ainsi que sur la nature des relations entre les militaires français et l'armée indonésienne.

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que ces relations étaient bonnes, et a souligné les rapports cordiaux que la Légion étrangère avait entretenus avec les militaires indonésiens chargés d'assurer le suivi de leurs activités. Il a ajouté que les ONG aux moyens d'intervention les plus importants et les plus réactifs étaient généralement celles dont les frais de fonctionnement et de communication étaient les plus élevés. Il a enfin précisé que les acteurs de l'urgence humanitaire avaient

effectué leurs dépenses en argent liquide durant les premières semaines et que le dollar américain était couramment utilisé.

M. Maurice Blin a relevé que de nombreux étrangers revenaient dans les régions touristiques affectées par le tsunami, après avoir tissé des liens forts avec la population locale lors de la catastrophe.

M. Philippe Adnot a salué la qualité du travail accompli par les rapporteurs spéciaux et a fait état de ses contacts avec la chambre de commerce franco-indonésienne, qui lui avait recommandé d'attendre quelques semaines avant d'effectuer un don au profit des opérateurs en Indonésie.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a confirmé cette appréciation de la chambre de commerce, qui avait identifié des projets, mais les réservait à la phase de reconstruction. Il a ajouté que les collectivités territoriales pouvaient également attribuer leurs dons au fonds de concours du ministère des affaires étrangères, mais que l'affectation géographique ou thématique des dons n'était, selon lui, pas garantie.

M. Roger Besse s'est demandé quelle utilisation l'organisation Médecins sans Frontières comptait faire des dons qu'elle avait reçus, après avoir annoncé qu'elle disposait de suffisamment de fonds pour les pays d'Asie, et s'il était envisageable qu'elle rende les sommes aux donateurs ou en modifie l'affectation avec leur accord.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les médias avaient contribué à alimenter la « surenchère » de la générosité, et ce faisant, le « surfinancement » de certaines ONG.

M. Jean-Jacques Jegou, faisant référence à sa propre expérience d'élus local, a indiqué qu'il souhaitait privilégier une aide durable en faveur des orphelins des pays touchés par le tsunami. Il a constaté, au vu du nombre de navires de pêche laissés à l'abandon en Bretagne, qu'il serait dès lors peut-être plus opportun d'en faire don aux pays d'Asie.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé que l'Union européenne avait proposé de remettre aux pays touchés par le tsunami des navires de pêche réformés, mais que leurs caractéristiques n'étaient guère adaptées aux usages locaux des pêcheurs indonésiens.

M. Jean Arthuis, président, rapportant certains propos que lui avait tenu un des membres de l'équipe de Pompiers sans frontières présente à Sumatra, a indiqué que leur mission, dans un camp d'environ 2.000 réfugiés, avait été rendue plus complexe en raison de l'armée indonésienne, et que les membres de cette organisation avaient eu une impression de « désordre général » durant les premières semaines de l'assistance humanitaire.

La commission a alors donné acte de leur communication à MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, et décidé que les conclusions de leur mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.

PROGRAMME DE LA MISSION

Jeudi 27/vendredi 28 janvier :

- 20h40 : Arrivée à Jakarta *via* Singapour.
Accueil par M. l'ambassadeur de France Renaud Vignal.
Transfert à l'hôtel Méridien.

Samedi 29 janvier :

- 6h20 : Vol pour Banda Aceh via Medan, accompagnés du lieutenant colonel Hubert Stahl, attaché de défense de l'ambassade de France.
- 11h30 : Arrivée à Banda Aceh. Accueil par Mme Annie Evrard, attachée humanitaire.
- 13h : Déplacements sur les lieux sinistrés et contacts à Banda Aceh avec des ONG françaises (Médecins du Monde, Architectes de l'urgence, Action contre la faim, Pompiers sans frontières).
- 16h30 : Transfert en hélicoptère vers le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc. Accueil par le contre-amiral Xavier Rolin, commandant l'opération Beryx, et le capitaine de vaisseau Marc de Briançon, commandant la Jeanne d'Arc. Nuit à bord.

Dimanche 30 janvier :

- 9h00 : Transfert en hélicoptère à Meulaboh. Matinée et déjeuner avec la Légion étrangère (écoles réhabilitées et campagne de vaccination).
- 13h30 : Rencontres avec des ONG françaises (Solidarités, Premières Urgences, Croix-Rouge française).
- 16h30 : Retour sur la Jeanne d'Arc. Nuit à bord.

Lundi 31 janvier :

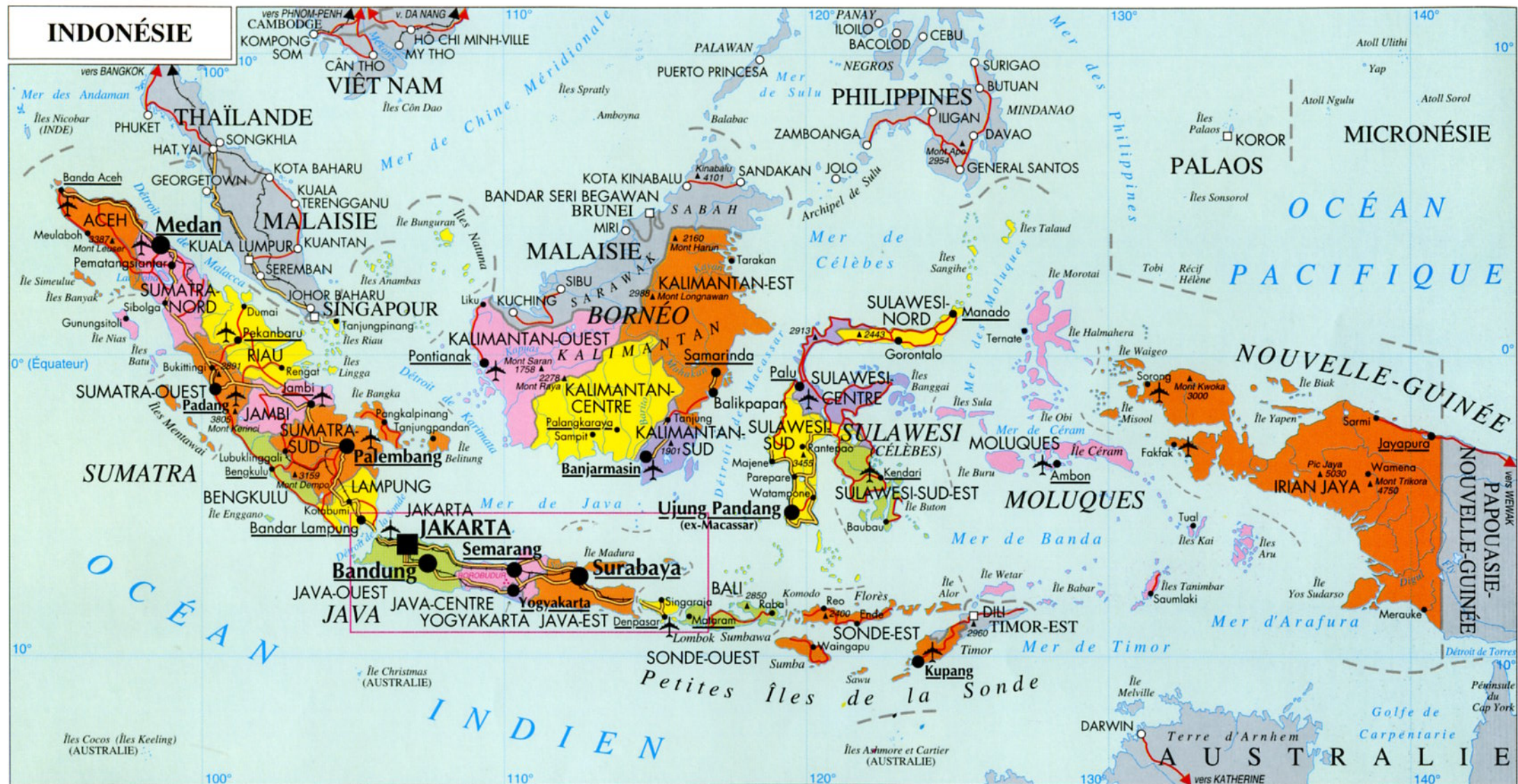
- 8h00 : Transfert en hélicoptère vers Banda Aceh.
- 12h00 : Vol pour Jakarta.
- 15h30 : Arrivée à Jakarta. Transfert vers l'hôtel Méridien
- 17h30 : Réunion de travail à l'ambassade avec M. Renaud Vignal et ses collaborateurs.
- 20h00 : Dîner offert par l'ambassadeur à la résidence.

Mardi 1^{er}/mercredi 2 février :

- 9h15 : Entretien avec M. Michael Elmquist, directeur de l'UNOCHA.
- 10h30 : Rencontre avec les ONG Croix-Rouge française et Handicap International.
- 13h00 : Déjeuner avec des représentants d'entreprises françaises, offert par MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron.
- 15h15 : Rencontre avec M. Mohamed Saleheen et Mme Cécile Sportis, du Programme alimentaire mondial.
- 16h30 : Entretien avec M. Jean-Guy Bertault, directeur régional du CIRAD.
- 17h00 : Départ pour l'aéroport.
- 19h15 : Vol pour Paris *via* Singapour.



INDONÉSIE



<ul style="list-style-type: none"> ■ Capitale d'État (plus de 8 500 000 hab.) ● Plus de 2 000 000 hab. ● Plus de 1 000 000 hab. ● Plus de 500 000 hab. ● Plus de 250 000 hab. ● Plus de 100 000 hab. • Autre ville ou localité — Autoroute 	<ul style="list-style-type: none"> — Route principale — Autre route — Voie ferrée ✈️ Aéroport — Limite de province <u>Palu</u> Capitale de province ☆ Site archéologique
--	---

0 500 km

