



Économie de la survie des populations sri lankaises du district de Batticaloa après le tsunami de décembre 2004

Vladimir Najman

Rapport publié le 5 décembre 2005

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr/>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

**Économie de la survie des populations sri lankaises
du district de Batticaloa après le tsunami de décembre 2004**

**« Le patient, d'où qu'il soit, comme la "victime",
n'est jamais aussi démuné, dominé, soumis et sans capacité de choix
qu'on veut bien le croire »**

P. Biberson in « Utopies Sanitaires »

Vladimir Najman
najman@msh-paris.fr

Octobre 2005

Résumé

Le principal résultat de cette étude est de montrer comment la survie des populations a été assurée, dans les premiers jours qui suivent la catastrophe, par la mobilisation des ressources locales. La géographie de la catastrophe y est pour beaucoup puisque tout le long de la « tsunami line » une belle surface de solidarité et d'intervention humanitaire s'est immédiatement mise en mouvement. La qualité du service public de santé, la présence de nombreuses ONG et agences de l'ONU au moment de la catastrophe mais surtout les stratégies des populations, bien rodées par deux décennies de conflit, ont été les facteurs essentiels qui font de cette crise un modèle de gestion de l'urgence. Quelques jours après la catastrophe, la survie des populations n'était plus en danger et l'incertitude quant à leur devenir réduite.

Il existe une grammaire générale de l'action et des stratégies économiques et sociales des populations confrontées à un péril. Celle-ci articule l'ensemble des sciences sociales et des problématiques qui la traversent depuis la manière dont les institutions sont portées et incarnées par des individus, mais aussi les modèlent, jusqu'aux questions plus écrasantes de culturalisme et d'universalité dans les affaires humaines. Cette grammaire n'est toutefois pas accessible *in abstracto* et c'est une grammaire générative dans le double sens d'un engendrement par l'épreuve et d'une évolution qui charrie des conséquences exactement concrètes. Voilà, en quelques mots, la seule hypothèse théorique, le seul socle gris, sur lequel s'appuie l'étude qui suit mais il n'en constitue pas l'objet¹. Son objet est de décrire les stratégies de survie mobilisées par les populations du district de Batticaloa, situé à l'est de l'île du Sri Lanka, après le tsunami du 26 décembre 2004.

Après avoir décrit les modes de survie des rescapés et le contexte dans lequel ils se déploient, nous étudions le rôle des différents acteurs impliqués dans les secours. Nous nous penchons ensuite sur la formation des cadres qui supportent les stratégies des populations².

¹ Une hypothèse méthodologique en est le corollaire, elle s'attache à utiliser les outils des sciences sociales, notamment ceux forgés par les sciences économiques, pour penser le réel mais en ayant le souci de nous éloigner de toute approche normative. Soulignons que, contrairement aux apparences, l'idée de penser le réel à partir d'une situation « extrême » est classique. Durkheim n'avait-il pas ouvert la voie en tentant de comprendre le fait social à partir du suicide ?

² Cette étude n'aurait pas pu voir le jour sans l'accueil, le soutien et le dialogue dont j'ai pu bénéficier de la part de l'équipe MSF au Sri Lanka comme à Paris. D'un point de vue personnel, cette rencontre est à elle seule une belle avancée.

Section 1 : Les modes de survie des populations pendant la première semaine qui suit le tsunami

Pour aborder le récit et l'analyse des stratégies mobilisées par les survivants afin d'assurer leur survie lors des premiers moments qui ont suivi le tsunami, il convient de décrire quelques éléments factuels qui concernent la physionomie bien particulière de la catastrophe et de la resituer dans le contexte des accords de cessez-le-feu signé en 2002.

1.1. Morphologie de la catastrophe : les victimes de la « tsunami line » et la surface de solidarité

Lorsque, au matin du dimanche 26 décembre, la première vague du tsunami s'abat sur les côtes du Sri Lanka, elle emporte plus de 30.000 vies, pour la plupart instantanément. Dans le district de Batticaloa, l'un des plus touchés de l'île, plus de trois mille personnes périssent³ dans une catastrophe qui présente des traits bien spécifiques :

- Les victimes et les destructions se répartissent selon une bande de territoire, le long de la côte, vite baptisée « tsunami line »⁴. La largeur de cette bande est faible, quelques centaines de mètres au maximum. Au-delà, les habitations ont pu être inondées mais elles sont intactes. Un peu plus loin encore, le tsunami n'a eu aucun effet direct.
- Le nombre des blessés est faible et inférieur au nombre des décès avec, en moyenne, 0,7 blessés pour un mort. Pour la plupart bénignes, les blessures nécessitent rarement un transfert vers un établissement hospitalier⁵. La plupart des blessures sont vite soignées par des équipes locales ou des ONG présentes dans la région avant et donc pendant et juste après le tsunami. Les conséquences médicales directes du tsunami sont modérées
- A Batticaloa, la répartition par sexe et âge des morts respecte la structure démographique de la population. Il n'y a pas de surmortalité d'un groupe démographique particulier. En revanche, les victimes se trouvaient toutes sur la bande côtière.

³ Cf. tableaux 1 et 2.

⁴ Cf. cartes A1 et A2 placées en annexe.

⁵ Ce constat ressort d'une analyse du fichier mis en place par les ONG pour venir en aide aux sinistrés et des entretiens conduits sur place lors de ma mission. Un document de suivi médical des populations mis en place dès le 28 décembre m'a permis de retrouver la trace de la plupart des soins prodigués ainsi que des déplacements de population d'un camp à l'autre et des besoins exprimés dans les camps (eau potable, sanitaires, soins, etc.).

- Les populations sinistrées représentent une part importante de la population du district étudié. La quasi-totalité des habitants situés sur la bande côtière est touchée⁶.

Tableau 1 : Taux de mortalité dans le district de Batticaloa

Divisions du district de Batticaloa	Population en 2003	Morts	Morts et disparus	Taux de mortalité pour mille	Taux de mortalité et disparition pour mille
Vaharai / Koralai Pattu North	21424	295	306	13.8	14.3
Koralai pattu Centre	27737	39	39	1.4	1.4
Oddamavadi / Koralai Pattu West	26411	4	4	0.2	0.2
Valaichenai / Koralai Pattu	24894	512	626	20.6	25.1
Kiran / Koralai Pattu South	34479	75	77	2.2	2.2
Chenkalady / Eravur Pattu	70703	54	99	0.8	1.4
Eravur Town	34260	1	1	0.0	0.0
Batticaloa / Manmunai North	78963	1472	1512	18.6	19.1
Vavunathivu / Manmunai West	28787	21	21	0.7	0.7
Kattankudy	40248	105	105	2.6	2.6
Arayampathy / Manmunai Pattu	29448	35	35	1.2	1.2
Paddipalai / Manmounai South West	24656	19	19	0.8	0.8
Vellavelly / Porativu Pattu	46644	2	7	0.0	0.2
Kaluwanchikudy / Manmunai South and Eruvil Pattu	56823	162	271	2.9	4.8
Total	545477	2796	3122	5.1	5.7

Source : Gouvernement du Sri Lanka

⁶ Cf. tableau A1, en annexe. Les données statistiques concernant le nombre des sinistrés sont peu fiables, elles fixent toutefois des ordres de grandeur. Des différences existent entre les relevés réalisés par les ONG et les chiffres officiels mais au fil des semaines ces deux sources tendent à converger vers une estimation unique. Le décompte des réfugiés dans un contexte urbain ou semi-urbain pose un délicat problème de catégorisation puisque les camps ne sont pas des univers fermés, les populations circulent entre les camps et l'extérieur.

Tableau 2 : Décès, disparus et blessés à la suite du tsunami

Districts	Décès	Blessés	Disparus	Ratio de blessé par décès et disparition
Ampara	10436	6581	161	0.6
Batticaloa	2975	2375	346	0.7
Colombo	79	64	12	0.7
Galle	4248	313	564	0.1
Gampaha	6	3	5	0.3
Hambantota	4500	434	1341	0.1
Jaffna	2640	1647	540	0.5
Kalutara	279	401	69	1.2
Killinochchi	560	670	0	1.2
Matara	1342	6652	608	3.4
Mullaitivu	3000	2590	421	0.8
Puttlam	4	1	3	0.1
Trincomalee	1078	1328	45	1.2
Total	31147	23059	4115	0.7

Source : Gouvernement du Sri Lanka, relevé de la situation au 21/02/2005

L'ensemble des répercussions médicales, sociales et économiques immédiates du tsunami se concentrent sur cette seule bande côtière. Or, la « tsunami line » s'adosse à une surface de solidarité de bien plus grande superficie. Cette surface constitue le premier secours et le premier refuge dont bénéficient les populations. Elle est toutefois hétérogène et obéit, dans la région de Batticaloa, à un clivage politique et économique hérité du conflit.

1.2. Clivages politiques hérités du conflit

L'accord de cessez-le-feu, signé en février 2002 entre les représentants du gouvernement et du LTTE (« *Liberation Tigers of Tamil Eelam* ») sous l'égide des autorités norvégiennes, prévoit une division de l'île entre les zones sous contrôle gouvernementale, les zones sous contrôle du LTTE et les zones dites « *unclear* » qui sont disputées par les deux parties. La ligne de démarcation traverse le district de Batticaloa.

A chacune des parties est reconnu une forme de souveraineté sur une partie de l'île. Les positions ne sont toutefois pas symétriques puisque le gouvernement maintient et développe son administration civile (éducation, santé, état civil etc.) sur l'ensemble du territoire. En zone tamoule, elle subit de fortes pressions de la part du LTTE ce qui affaiblit l'autorité directe du pouvoir de Colombo. Mais au total, le pays dispose d'une administration bien formée, sachant agir efficacement avec les moyens dont elle dispose et en relation avec les principaux

intervenants locaux. La couverture médicale est bonne, l'accès au soin est gratuit et l'usage de médicaments génériques est répandu⁷.

Si l'accord de cessez-le-feu se distingue d'un accord de paix, en ce qu'il vise justement à d'abord pacifier les rapports entre parties pour converger vers une solution durable, aucune des parties ne semble avoir intérêt à raviver un conflit de forte intensité. Avant le tsunami, la situation qui prévaut est celle d'une fausse paix, émaillée de multiples incidents localisés, notamment entre le LTTE et une formation militaire dissidente, Karuna. Mais la perspective d'un développement économique des régions soumises au conflit ou enclavées par ce dernier s'amorce⁸. Ainsi, les restrictions à la circulation de certains produits entre zones sont assouplies, le système bancaire s'implante progressivement partout.

C'est dans le contexte d'une catastrophe qui frappe une bande côtière de faible largeur, politiquement divisée et qui connaît une situation économique contrastée mais un développement convergent depuis l'accord de cessez-le-feu, que les stratégies de survie des rescapés se déploient.

1.3. De la catastrophe au refuge : la première réaction des populations

La solidarité de la part des voisins et l'aide des ONG locales et internationales présentes sur place lors de la catastrophe connaît des formes différentes à Vakarai, régions semi-rurale et contrôlée par le LTTE, et à Batticaloa, en zone urbaine et gouvernementale (*unclear*). Dans les deux régions, la réaction est toutefois collective. Les populations se regroupent, agissent en commun et recréent les collectifs antérieurs à bonne distance des côtes. Cette stratégie collective est au carrefour d'une logique de survie physiologique, sociale et politique. Elle s'affirme d'emblée et connaît un développement croissant dans les jours qui suivent la

⁷ Le Sri Lanka est à la 93^{ème} position dans le classement du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD – indice de développement humain). Soit juste avant la Turquie. La couverture vaccinale contre la tuberculose et la rougeole atteint 99 % des enfants d'un an et 97 % des naissances sont assurées par un personnel médical compétent (l'Organisation Mondiale de la Santé propose sur son site, www.who.org, une analyse plus complète du système de soins sri lankais).

⁸ Le clivage politique recouvre un écart de développement substantiel entre les régions du Nord et de l'Est et le reste de l'île. Selon la dernière enquête sur le revenu des ménages (2002), le revenu moyen d'un ménage de l'Est de l'île est de 36 % inférieur à la moyenne du pays (« Household Income and Expenditure Survey – 2002 » / Department of Census and Statistics – Gouvernement du Sri Lanka). Pour plus de précisions, le lecteur pourra consulter le rapport sur la stratégie de la réduction de la pauvreté rendu public en 2002 et disponible sur le site de la Banque Mondiale (www.worldbank.org).

catastrophe. Nous en soulignons ici les traits principaux en notant d'emblée que l'accès à l'eau potable ne constitue pas un problème au Sri Lanka⁹.

Une limite et un biais de notre étude résident toutefois dans la difficulté à évaluer l'ampleur et l'impact des stratégies individuelles et familiales isolées : les sinistrés indépendants qui dès le premier soir bénéficient d'un refuge auprès de leurs proches restent en partie dans l'ombre. Mais la logique est la même, l'aide est d'abord le fait des populations elles-mêmes, de celles qui sont épargnées.

1.3.1. A Vakarai la priorité est de fuir la région côtière vers l'arrière pays

Située en zone sous contrôle du LTTE, la région de Vakarai est constituée d'une agglomération de taille modeste, dotée d'un hôpital fraîchement construit¹⁰ - il a été inauguré juste avant le tsunami - et d'un chapelet de villages et d'habitations situés de part et d'autre de la route principale qui, du nord au sud, traverse cette région. Aux abords de ce qui reste du centre ville de Vakarai, les ralentisseurs posés sur la route marquent le passage devant le cimetière des combattants LTTE et le monument dédié aux commandos suicide. Sur la route, il n'est pas rare de croiser des hommes en armes circulant à moto. De la plage résonne parfois des tirs, le LTTE s'entraîne. Sa présence militaire est réelle et la présence civile du LTTE se fait par le biais d'organisations distinctes. Un réseau de dispensaires est ainsi géré par l'une de ces organisations.

Les habitations sont souvent à proximité des eaux, soit sur le lagon, soit du côté de la pleine mer. A l'intérieur des terres émergent de la jungle quelques rizières, des reliefs rocheux et quelques villages.

Venant de Batticaloa, il faut, pour accéder à la région, franchir de nombreux « check-points » de l'armée gouvernementale (Sri Lankan Army – SLA) comme du LTTE. La relative liberté

⁹ Entretien avec un responsable d'Oxfam et observations directes. Les puits situés sur la « tsunami line » ont été salés par la catastrophe mais différents moyens économiques permettent de trouver de l'eau potable sous le sable. Dans le voisinage immédiat des côtes, l'eau est abondante et potable.

¹⁰ Cet hôpital est aujourd'hui détruit à l'exception du pavillon de pédiatrie qui pourrait être remis en état. La Croix Rouge italienne y installera un vaste hôpital militaire de campagne. Lors de notre mission, soit trois mois après la catastrophe, les renseignements que nous avons recueillis auprès du personnel médical italien indiquent une faible activité. L'hôpital assure des consultations classiques dont très peu sont directement liées au tsunami.

de circulation des populations et des marchandises est soumise à surveillance. En zone gouvernementale, une ville double, Odomavady-Valaichanai, « musulmane-tamoule » et « tamoule-tamoule », est le centre commercial de la région. Elle abrite deux marchés florissants et tout un ensemble de boutiques où l'on trouve à peu près tout. C'est le vendredi que la double nature de la ville est la plus visible puisque la partie musulmane se mue en une succession de rideaux de fer, seules les boutiques « tamoules-tamoules » restant ouvertes. La mosquée aurait deux cents ans et dans la ville, les immeubles portent encore les traces de violents combats. Les casernes de la SLA et de la police, les *check-points*, marquent la sortie de la ville vers Vakarai. La présence militaire, SLA comme LTTE, est forte.

Dans cette région de Vakarai, l'ampleur des destructions frappe immédiatement l'observateur. Le dimanche 26 décembre, la destruction des ponts et de certaines infrastructures routières et portuaires rendent difficile l'accès à la région notamment par la route et coupent la région en deux ensembles qui dessinent deux groupes de sinistrés aux stratégies de survie distinctes :

- Au sud de la région, bornée au nord par un pont, les populations marchent jusqu'au village de Maturan Kulam situé à bonne distance des côtes. Ils ne franchissent pas le *check-point* militaire, qui d'ailleurs est toujours actif, mais suivent une route secondaire perpendiculaire à la côte.
- Dans la bande côtière délimitée au sud et au nord par des ponts détruits, les habitants vont se réfugier sur un village en hauteur, Kaddimurrippu, ou sur la route qui y mène en serpentant à l'intérieur des terres.

Le premier groupe de sinistrés emprunte des réseaux d'échanges établis de longue date

Les habitants de Maturan Kulam se mobilisent rapidement pour préparer le dîner des sinistrés. Village rural, il dispose de stocks alimentaires du PAM (Programme alimentaire mondial) dans un local attenant à l'école¹¹. Les réserves des villageois et ces stocks suffisent pour parer aux premiers besoins. L'eau potable est abondante. Dès le premier soir, tous les sinistrés accueillis dans le village ont reçu un repas chaud. Une partie dormira dans l'école, d'autres chez les habitants, la plupart dehors.

¹¹ Le PAM et le CICR (Comité International de la Croix Rouge) conduisent depuis plusieurs années divers programmes de distribution alimentaire « food for school », « food for work », (« nourriture pour inciter à la scolarisation », « nourriture en paiement de travail »). Ils stockent dans les villages l'aide qui est distribuée.

Le choix de ce village par les sinistrés révèle une longue tradition d'échanges. Au moment des récoltes de riz, une partie des habitants de la côte viennent y travailler, à l'inverse les hommes du village descendent périodiquement pêcher sur la côte où certains maintiennent leurs embarcations. Une étude ethnologique fine montrerait probablement des échanges plus étroits encore, notamment des mariages et lignages. Lors des entretiens, de nombreux interlocuteurs soulignent qu'ils sont allés retrouver, dans ce village, leur famille mais, malgré mon insistance, je n'ai jamais pu obtenir de précision sur la parenté exacte qui lie ces populations¹².

Puis, assez rapidement, l'aide vient trouver les sinistrés et les distributions de vivre, d'ustensiles de cuisine, de vêtements et autre sont assurées. Dès le 29 décembre, CARE (ONG internationale) distribue des rations de nourriture¹³ ; le lendemain, les sinistrés reçoivent des habits ; etc. Mais avec la reprise de la pluie, le village devient de plus en plus difficilement accessible. Les populations sont amenées à revenir à proximité de leurs anciennes habitations, maintenant détruites, ils sont logés dans les écoles. Ils seront restés environ une semaine, dans le village de Madri Kulam.

Deux versions, toutes les deux cohérentes, de ce déplacement m'ont été données lors des entretiens. Le District Secretary (DS)¹⁴ aurait demandé aux populations de revenir près de leurs anciennes habitations afin de se regrouper et de compter les morts et les disparus selon une 1^{ère} version ou, selon une 2^{ème} version, afin de pouvoir bénéficier de l'aide. Dans les deux cas, l'initiative du déplacement revient au DS. Bien que les sinistrés semblent s'être retrouvés très vite regroupés, de leur propre initiative et afin de retrouver leur famille et leur voisinage, par village, le souci de maintenir la structure villageoise antérieure a eu son importance dans la décision de déplacer les sinistrés, les contraintes logistiques inhérentes à l'aide aussi.

Dans les tout premiers instants, les stratégies de survie activées par les populations s'appuient, pour ce premier groupe de Vakarai, sur des ressources sociales et économiques construites antérieurement. Elles s'inscrivent dans un réseau d'échanges économiques et sociaux entre la côte et le village situé dans l'intérieur des terres. La survie passe par les voies d'échanges

¹² Selon certaines informations invérifiables dans le cadre de cette étude et qui nous mèneraient assez loin de notre objet, les déplacements de populations, les stratégies de repeuplement des campagnes lors du conflit peuvent expliquer des liens qui trouvent leur origine dans une co-existence passée plus étroite encore.

¹³ Information recueillie sur les cartons roses dont dispose la population pour enregistrer les distributions reçues et confirmées par les bénéficiaires.

habituelles et permet aux sinistrés de s'éloigner de l'océan. Une fois cette phase critique passée, l'organisation de l'aide impose de ramener les populations vers la côte mais leur survie est alors acquise.

Le second groupe se dissémine par groupes au bord de la route en des lieux qu'ils estiment sûrs

Le second groupe identifié pour la région de Vakarai emprunte la route principale pour fuir la bande côtière et se réfugier dans la jungle dès qu'il estime l'emplacement suffisamment sûr, ou auprès d'une petite colline et de quelques habitations à Kaddimurrippu. Ce second groupe emporte quelques provisions qu'il partage et dès le lendemain, il reçoit une aide alimentaire de la part des populations cinghalaises situées dans l'arrière pays, parfois à plus de 50 km, de la part des ONG locales (TRO - *Tamil Relief Organisation*, KPNDU - *Koralai Pattu North Development Union*, EHED qui est l'antenne locale de Caritas, etc.), de celles déjà présentes dans la région avant le tsunami, des agences de l'ONU. De nombreux sinistrés insistent sur l'aide individuelle apportée par des familles cinghalaises qui s'organisent pour préparer et distribuer des repas (l'ampleur de cette aide nous paraît faible mais elle a joué un rôle symbolique fort, certaines familles cinghalaises franchissent plus de cent kilomètres pour porter ces repas).

Ce groupe rejoindra après quelques jours les écoles qui, toutes à l'exception de celle de Vakarai, sont habitables. Il y recevra l'aide de nombreuses ONG. Les communications sont rapidement rétablies grâce notamment aux travaux d'infrastructure réalisés par l'armée sri lankaise et les troupes étrangères. L'armée britannique s'est ainsi chargée de la mise en place de ponts provisoires dans des délais très rapides.

Pour ce second groupe, la solidarité entre les habitants de la côte et ceux de la campagne, de la part des populations tamoules mais aussi cinghalaises, obéit à une ordonnance différente de celle que nous avons décrite pour le premier groupe. Le refuge trouvé par ces populations est plus provisoire. Si la jungle et les abords des routes les protègent des dangers venant de l'océan, ils ne sont pas des lieux longtemps habitables en toute sécurité, le retour sur leurs

¹⁴ Cf. encadré 1 pour une description sommaire de la structure administrative sri lankaise.

terres d'origine sera rapide. Le mardi, soit deux jours après la catastrophe, la plupart sont réfugiés dans les écoles situées dans leur village d'origine.

Ces populations n'iront pas chercher l'aide, c'est elle qui vient les trouver, d'abord aux bords des routes puis dans les écoles. Elle émane, au tout début, de trois sources : des organisations proches du LTTE (club des jeunes du LTTE et TRO), des ONG qui ont pu accéder à la région (parfois par bateau) et des initiatives spontanées des populations cinghalaises et tamoules qui se sont organisées pour porter des vivres et préparer des repas. Encore faut-il nuancer cette image d'apparente passivité des sinistrés (mais qu'auraient-ils pu faire ?), le poids du LTTE dans la région est pour eux une donnée avec laquelle ils doivent et peuvent compter. Si les individus ont pu paraître passifs, les groupes eux agissent assez habilement pour s'appuyer à la fois sur l'aide proposée par le LTTE et les organisations qui en émanent et les autres sources d'aide. Cette démarche collective facilite les distributions et permet de reconstruire un acteur collectif, certes non monolithique, le village.

Des déplacements individuels entre zones contrôlées par le LTTE et zones gouvernementales ont pu avoir lieu, ils ont parfois été mentionnés lors des entretiens ou des visites effectuées avec des sinistrés sur les sites de leurs anciennes habitations détruites. Des habitants ont aussi trouvé refuge dans leur famille de l'autre côté de la ligne de partage. L'ampleur de ces déplacements est toutefois impossible à évaluer et sur ce point les indicateurs statistiques sont peu fiables.

Dans la région semi-rurale de Vakarai, la réaction des populations sinistrées a été guidée par les contraintes géographiques mais a su trouver deux formes contrastées de solidarité. Pour le premier groupe, le refuge est connu de longue date et offre un minimum vital qui permet aux populations de survivre et à l'aide de s'organiser. Si le second groupe est contraint de se réfugier dans un environnement assez hostile, la jungle et le bord de route, sa survie n'est pas menacée et l'aide lui parvient assez rapidement.

La plupart des sinistrés seront, dans les semaines qui suivent, regroupés dans les écoles, une aide alimentaire les attend, ils sont à l'abri. Cette aide ira en s'amplifiant. Deux mois plus tard, la question de la réouverture des écoles est posée et les populations seront installées dans des camps de toiles, aux abords des mêmes écoles. La scolarisation des enfants est une priorité qui s'affirme pour tous comme cruciale. Mais l'aide, distribuée par le gouvernement,

les ONG et les agences de l'ONU reste le principal moyen de subsistance des populations sinistrées et d'une grande partie de l'ensemble de la population côtière de la région.

1.3.2. Refuges et solidarités urbains à Batticaloa

En zone gouvernementale, Batticaloa est une agglomération qui se situe à l'embouchure d'un vaste lagon. Le centre ville est installé sur une île de ce lagon, il a été épargné par la vague. L'agglomération est assez étendue, elle est constituée de maisons individuelles bien distinctes les unes des autres. Les plus touchées ont été celles qui se situent aux abords de la pleine mer et à l'embouchure du lagon. La plupart des habitations sont en briques ou en béton mais juste au bord de la plage des cabanes en cadgun abritaient les pêcheurs, elles ont été complètement balayées par la vague.

Dans ce contexte urbain et péri-urbain, les survivants ont très vite cherché à se réfugier sur les hauteurs, dans les temples, la gare et les écoles¹⁵, ou dans leur famille et chez leurs amis. Immédiatement, la population de la ville s'est mobilisée pour apporter des provisions, soigner les blessés¹⁶, soutenir les sinistrés. C'était un dimanche et la plupart des boutiques étaient fermées, certaines étaient inondées et il a fallu puiser dans les réserves individuelles. Mais le premier soir, la vaste majorité des sinistrés avait un repas chaud. Dès le lendemain, les médecins locaux et les ONG, dont la Croix Rouge sri lankaise, se sont organisés pour aller acheter dans les villes voisines les médicaments nécessaires. Les ONG locales et celles présentes sur place avant le tsunami se sont chargées de prendre le relais des voisins et ces derniers ont d'ailleurs pu prolonger leurs actions dans le cadre de ces organisations. Dans ces tout premiers instants, les aliments pour bébés ont pu manquer mais l'ensemble des autres besoins alimentaires ont été à peu près couverts dès le premier soir.

Le ramassage et la conservation des cadavres ont constitué une difficulté importante. Elle a été prise en charge par les ONG et l'armée qui disposaient de véhicules appropriés pour le transport. Les autorités locales se sont chargées d'organiser des centres où les habitants

¹⁵ Un document de suivi médical des populations déjà mentionné, mis en place dès le 28 décembre, m'a permis de retrouver la trace d'une bonne partie de ces abris et des déplacements intervenus par la suite.

¹⁶ L'hôpital de Batticaloa est resté intact mais très vite il a été encombré de cadavres qui rendaient l'accès aux soins difficiles.

pouvaient venir reconnaître les victimes puis les enterrer. Ils disposaient pour cela d'une aide financière directe, versée par les DS (accordée assez rapidement après le tsunami).

Si une certaine confusion a prévalu dans les premiers jours, les familles et les quartiers d'origine se sont très rapidement regroupés. Mais ceux dont les habitations se situaient à moins de 200 mètres des côtes¹⁷, dans une zone déclarée non constructible (la « *buffer zone* »), sont séparés des autres sinistrés et placés dans des camps spécifiques¹⁸. Le gouvernement libère des terres pour leur relogement, il engage assez vite les ONG à y implanter des abris provisoires mais sans aucune consultation des populations en question. Lors de divers entretiens que nous avons eus avec ces sinistrés, ils faisaient part de leurs réticences à emménager dans ces nouveaux villages que, pour la plupart, ils n'avaient pas pu visiter. La crainte de se trouver isolés, éloignés de leur précédent domicile, logés dans de mauvaises conditions¹⁹ était patente. Leur situation dans ces camps apparaît d'ailleurs bien moins bonne que celle des autres sinistrés. Ils sont éloignés du centre ville et des opportunités d'activités économiques, les baraquements et les tentes sont en plein soleil. Les ONG y interviennent moins souvent qu'ailleurs. Assignés de fait dans des camps, privés des moyens de retrouver leur autonomie, ces sinistrés voient dans les villages qui leur sont construits un prolongement de cet état d'enclavement.

La situation est bien différente pour les sinistrés qui pourront revenir dans leur ancien domicile, après reconstruction, parce qu'ils habitaient en dehors de la « *buffer zone* ». Si la situation sanitaire dans les deux types de camps est comparable, la situation urbaine des camps de relogeables permet aux populations de retrouver leurs anciennes activités ou d'en envisager de nouvelles. Le camp est un lieu qui permet de passer la nuit, de bénéficier des différentes aides et distributions et de s'organiser collectivement pour envisager le présent et l'avenir. Ce ne sont pas des camps d'assignation mais plutôt des outils dans une démarche de reconstruction.

¹⁷ Cette condition apparaît assez souple selon les régions, les responsables administratifs et la pression des sinistrés.

¹⁸ A cette distinction semble s'ajouter d'autres clivages puisque nous avons pu constater la présence de musulmans dans ces camps alors qu'ils paraissaient absents dans les autres.

¹⁹ La visite d'un de ces nouveaux villages en construction confirme les craintes des habitants puisque les habitations étaient assez éloignées de la ville, situées en plein soleil, et alignées selon une organisation militaire guère engageante.

Malgré ces différences entre les deux groupes, construites au fil des semaines, au lendemain de la catastrophe, les survivants de la région urbaine de Batticaloa ont vite trouvé refuge sur les hauteurs de la ville. Les tous premiers jours, leur survie a été assurée par la solidarité des populations et par le travail des ONG. L'aide et les distributions plus organisées viendront assez vite prendre le relais.

Section 2 : Le rôle de la mobilisation des ressources locales dans la survie des sinistrés

Comme l'illustre la description des modes de survie des sinistrés à Vakarai et à Batticaloa, les ressources locales ont joué un rôle décisif dans la survie immédiate des populations. Ces ressources seront immédiatement mobilisées pour venir en aide aux sinistrés. Les voisins et l'ensemble de la population sri lankaise, les ONG présentes sur place, les structures gouvernementales et celles du LTTE ont joué un rôle déterminant dans les premiers instants.

2.1. La solidarité des populations a été déterminante pendant les premières heures après la catastrophe

La solidarité entre voisins et au sein de la population sri lankaise est mentionnée par l'ensemble des sinistrés que nous avons interviewés dans les camps. Trois mois après la catastrophe, elle est toujours active puisque la plus grande partie des sinistrés est encore logée par la famille ou chez des amis selon les statistiques officielles (cf. tableau A2). Pourtant, elle est rarement visible, le domicile étant au Sri Lanka un domaine bien abrité des regards extérieurs. Et il me paraissait délicat de forcer la porte des maisons pour y « vérifier » la présence de sinistrés.

A quelques occasions j'ai toutefois pu constater l'importance de cette entraide directe. Dans la région de Vakarai, un habitant épargné par la vague loge dans et autour de sa maison de briques quinze familles dont les maisons, pour la plupart détruites, se situent dans le voisinage immédiat. Elles disposent de tentes distribuées par une ONG et campent autour de la maison, utilisent l'eau du puit. Tous y trouvent un intérêt puisque ce regroupement est synonyme de sécurité dans cette région isolée et proche de la ligne de démarcation entre LTTE et forces gouvernementales.

L'aide des voisins et des populations locales juste après le tsunami a laissé peu de traces tangibles trois mois plus tard. Elle est évoquée dans les entretiens mais, de par son caractère non institutionnel, en raison aussi de sa grande dispersion, elle échappe à une inscription plus durable. Son rôle a été important notamment car le « donateur » et le « bénéficiaire » ont été en contact direct et immédiat. De multiples récits soulignent diverses initiatives spontanées de

la part de la population mais le nombre et l'ampleur de ces actes de solidarité est impossible à évaluer. Cette difficulté ne saurait toutefois en occulter l'importance telle qu'elle ressort des récits des sinistrés et des principaux acteurs. Et, rappelons-le, la morphologie de la catastrophe a pu faciliter cette solidarité puisque la « tsunami line » s'adosse sur une vaste surface de solidarité. A l'inverse, très peu de survivants se sont trouvés enclavés dans des régions complètement inaccessibles. La solidarité comme l'aide avaient la possibilité d'atteindre très vite l'ensemble des sinistrés.

2.2. Les ONG déjà présentes à Batticaloa ont joué un rôle important dès la première semaine

Quelques jours après le tsunami, les ONG présentes dans le district de Batticaloa, ayant généralement leurs bureaux dans cette ville, habituées à travailler ensemble et avec les autorités locales, gouvernementales ou LTTE, coordonnent leurs actions selon les besoins repérés : santé, approvisionnement en eau et assainissement, hygiène, ramassage des cadavres, etc. Cette coordination dans l'action s'avère particulièrement efficace dans l'urgence de la première semaine qui suit le tsunami.

Les besoins des sinistrés sont assez vite cernés et gérables par les ONG. Le domaine de la santé mérite une attention particulière puisqu'il réclame un niveau de technicité a priori important et qui pourrait faire défaut localement lors de catastrophes de ce type. Or, pour l'ensemble du district de Batticaloa, une coordination des ONG et des ressources médicales locales a été mise en place rapidement. Dès le 28 décembre, un suivi de la situation dans les abris trouvés par les sinistrés a été activé. Dans la première semaine, près de 10 000 patients auront été examinés, près de 900 blessés repérés et soignés, le nombre des toilettes, l'accès à l'eau potable, les principaux besoins consignés et des actions entreprises²⁰.

Les blessés souffraient très majoritairement de coupures et de blessures légères. Un très faible nombre d'entre eux ont été transférés vers l'hôpital de Batticaloa et si quelques cas de diarrhées sont répertoriés, aucune épidémie n'est signalée. La situation médicale est plutôt bonne et les besoins sont couverts par les capacités locales.

Les relevés épidémiologiques recueillis, au fil des semaines, auprès des ONG par le ministère de la Santé montrent un accroissement des pathologies relevées par rapport à la période antérieure au tsunami (cf. tableau A2 en annexe). Il s'agit de pathologies assez bénignes et si les ONG suivent aussi les pathologies plus aiguës, elles ne se présentent que très rarement, les cas relevés sont inférieurs à dix sur toute la période. Mais cet accroissement tient à plusieurs facteurs. De possibles multiples relevés ont pu être réalisés par différentes ONG dans les mêmes camps et à quelques jours d'intervalle. A partir de la deuxième semaine, la présence de nombreuses ONG a sans conteste amélioré une couverture sanitaire déjà correcte et par conséquent la collecte d'informations. Enfin, la vie dans certains camps n'est pas propice à la réduction des risques (de ce point de vue, la situation dans les camps est très hétérogène d'après les informations consignées par la coordination des ONG, mais cela tient aussi peut être à des différences d'appréciation de la part d'observateurs différents).

L'information recueillie par les ONG est très complète, elle donne l'image d'une population qui dans les camps et refuges est bien organisée, bien suivie médicalement et bénéficie de distributions adaptées dans des délais rapides. Les observations que j'ai pu faire sur le terrain confirment l'étude des relevés des ONG avec toutefois des différences entre types de camps comme nous l'avons signalé plus haut.

Le rôle des ONG, locales ou internationales, présentes dans le district avant et donc pendant le tsunami a été déterminant lors de la première semaine qui suit le tsunami. A côté des solidarités locales et du travail des autorités, elles ont su se coordonner et assurer une bonne part de l'aide d'urgence aussi bien dans le domaine médical que pour le suivi de la situation dans les camps spontanés qui se sont formés, ou pour le ramassage des cadavres. Leur bonne connaissance de la région et des populations a sans aucun doute été un atout important. Les conséquences médicales assez faibles de la catastrophe pouvaient être en grande partie assumées par les ressources locales.

²⁰ Les principaux besoins exprimés sont des toilettes, des vêtements et du linge de maison, de la vaisselle, des réservoirs d'eau, c'est le lot commun des sinistrés et il y sera fait face assez rapidement.

2.3. Le rôle des autorités locales et du LTTE est contrasté

L'administration civile gouvernementale est présente sur l'ensemble de l'île, y compris en zone LTTE. Elle assure le service public de la santé, de l'éducation et la délivrance de documents officiels (cf. encadré 1). A l'exception de l'armée, l'administration est dans la région de Batticaloa constituée très majoritairement de tamouls. Son pouvoir réel est difficile à évaluer. Faible voir très faible en zone LTTE, il est plus grand en zone gouvernementale mais soumis à de possibles actes violents de la part du LTTE.

Encadré 1 : la structure administrative locale

L'administration locale sri lankaise est organisée selon une structure pyramidale. Chaque district est sous la responsabilité d'un G. A. (Government Agent) qui anime une équipe de D. S. (District Secretaries) qui ont chacun en charge une division (cf. carte des divisions pour Batticaloa en annexe). A l'échelon le plus fin se trouve le G. S. qui correspond à un chef de village ou de quartier.

Le D. S. a en charge l'ensemble des formalités administratives prises en charge, en France, par les préfetures ou les commissariats de police, c'est-à-dire la délivrance de fiches d'Etat civil, permis de conduire, actes de naissance, etc. Son rôle est aussi d'appliquer les programmes gouvernementaux de développement et de coordonner l'aide lors des sinistres importants (inondations par exemple et évidemment lors du tsunami).

Dans le district de Batticaloa, l'administration locale a très vite été opérationnelle. De même, mais en assurant des fonctions un peu différentes que nous abordons, le LTTE et ses émanations ont immédiatement réagi à la catastrophe. Administration gouvernementale, civile et militaire, et LTTE ne sauraient toutefois être mis sur le même plan et traités symétriquement. Si nous les avons regroupés ici c'est par simple commodité²¹.

2.3.1. Une réaction très rapide mais limitée de l'administration locale

L'administration civile a fonctionné très rapidement puisque les bureaux du DS de Vakarai, qui ont été inondés, ont pu être opérationnels trois jours après la catastrophe. A Batticaloa, le DS a repris son travail dès le jour qui suivait, le lundi 27 donc.

²¹ Une analyse du rôle du LTTE et de son bras civil avant et après la catastrophe constituerait un travail en soi qui nous éloignerait de l'objet de cette étude.

Dans le domaine médical, le rôle des pouvoirs publics a été de faible ampleur mais à la mesure des besoins puisque l'hôpital de Batticaloa a accueilli les cas les plus graves identifiés par les ONG. Le réseau assez dense de dispensaires locaux semble avoir été moins utilisé.

L'administration gouvernementale, et en particulier l'armée, s'est aussi chargée d'aider au ramassage des cadavres et elle offrait la possibilité aux familles de reconnaître les corps. Le travail habituel de délivrance d'actes de décès était assuré. Dans le même temps, les DS du district, avec l'aide des GS et des ONG, ont retrouvé sans difficulté les sinistrés et repérés leurs emplacements. Très vite ils ont pu opérer un premier comptage des personnes déplacées. Ce comptage, réalisé avec l'aide des ONG, est resté de la responsabilité de l'administration gouvernementale trois mois après le tsunami. Les DS ont aussi pris l'initiative de déplacer des camps en fonction des bâtiments publics disponibles, dans certains cas dès la première semaine.

Avec l'aide de contingents étrangers, l'armée sri lankaise s'est notamment chargée d'assurer la remise en ordre des infrastructures routières. Il est vrai que les militaires disposent de l'équipement adapté pour ce type de situation (bulldozers notamment). Mais la situation de l'armée et des fonctionnaires de l'Etat est ambivalente en région à majorité tamoule. L'armée est censée se cantonner aux zones qui lui ont été confiées en vertu de l'accord de cessez-le-feu. Elle est composée à une immense majorité de cinghalais qui ne parlent pas tamouls et dialoguent très peu avec les populations locales. Leur présence est tolérée mais à Batticaloa, de nombreux incidents les prenaient pour cibles avant la catastrophe.

Mais cette administration est restée à l'écart de la distribution immédiate de l'aide qui a été prise en charge par les populations et les ONG. Un faisceau de facteurs l'explique : une relative défiance de la part du gouvernement face à une administration majoritairement tamoule ; la faible marge de manœuvre des représentants de l'administration au niveau local et en particulier en zone LTTE (le DS de la région de Vakarai habite d'ailleurs à Batticaloa) ; des ressources modestes notamment dans le domaine de l'aide alimentaire (assurée avant la catastrophe par les ONG, le CICR et les agences de l'ONU).

Ainsi, si le rôle de l'administration a été faible dans la survie immédiate des populations. Il a été beaucoup plus important dans le recensement des sinistrés, dans l'établissement de listes

de familles touchées par la catastrophe et dans le suivi et la gestion des mouvements de populations.

2.3.2. Le LTTE et les organisations qui lui sont proches ont été au contact des populations

En zone LTTE, les « clubs de jeunes LTTE » ont dès le premier soir préparé des repas pour les sinistrés. Par contraste avec l'administration gouvernementale, le LTTE et ses émanations ont eu un rôle plus proche de celui d'une ONG : distribution de repas et aide au transport des sinistrés. Le TRO, organisation humanitaire qualifiée de « bras humanitaire » du LTTE, a ainsi été active dans l'aide immédiate apportée aux populations.

Après la première phase de survie, le tableau général est celui d'une répartition des tâches qui laisse aux ONG le soin d'assurer les distributions et le suivi alimentaire et sanitaire des populations dans les camps. Le gouvernement assure la continuité des services publics et les tâches administratives. Il ne dispose, dans les premières semaines, ni des agents ni des ressources suffisantes pour assurer les tâches accomplies par les ONG.

Quant aux sinistrés, un retour en arrière est indispensable pour mieux comprendre leur situation et leurs stratégies de survie.

Section 3 : Cyclones, inondations, sécheresses et conflits : la résilience des populations et l'impact des stratégies collectives

Si l'ampleur de la catastrophe et son caractère spectaculaire a frappé les populations, l'examen de leurs stratégies de survie a montré leur capacité à faire face au péril. Deux décennies de conflits, des inondations de faible intensité mais récurrentes, ont contribué à forger ces capacités. L'expérience ainsi acquise constitue un cadre sur lequel s'appuient les actions des sinistrés. C'est à la description de ce cadre que nous attachons dans cette section.

3.1. Le précédent des inondations et du conflit constitue le cadre de la réaction collective des populations

Nous l'avons vu, les populations ont pu survivre dans les premières heures et la première semaine qui a suivi le tsunami grâce à leurs ressources mises en commun et à une aide venue très rapidement assurer le relais. Au total, leurs vies ne se sont pas, d'un point de vue collectif, trouvées en péril. Il est certes impossible d'imaginer ce qui se serait produit en l'absence d'aide et de solidarité, si les populations sinistrées avaient dû compter sur leurs seules ressources. Mais cela ne s'est pas produit et imaginer des voisins cloîtrés derrière de hauts murs et qui refuseraient de venir en aide aux sinistrés est un fantasme révélateur de celui qui le produit. De plus, il y avait plusieurs ONG déjà sur place au moment de la catastrophe et immédiatement actives.

Ces ONG ont démarré leurs programmes au lendemain de la signature des accords de cessez-le-feu, en février 2002. En décembre 2004, elles sont présentes, pour la plupart, sur le terrain depuis près de deux ans. ACF (Action Contre la Faim), la GTZ (coopération allemande), EHED (branche locale de Caritas), TRO (*Tamil Relief Organisation*), le CICR, plusieurs agences de l'ONU agissent dans ces régions dans le cadre de programmes de développement post-conflit. Les populations sont habituées à leur aide. Dans la région de Vakarai, lors d'un entretien nous apprenons qu'une des maisons détruites par le tsunami avait été construite avec l'aide d'une ONG. Certains puits portent l'inscription des ONG qui les ont construits. Le développement de la région passe aussi par l'action des ONG. Cela, les populations le savent bien, ont-elles compté sur cette aide dès les premiers instants ? Il est impossible de l'affirmer avec certitude mais si tel avait été le cas, leurs « calculs » se sont avérés exacts.

Mais il y a plus, les conflits ont montré à la population l'avantage qu'elles avaient à tirer d'un jeu collectif, au sein de chaque village. N'ayant que très exceptionnellement été prise pour cible directe des belligérants, elle se signale et se soutient en étant groupée. Ces collectifs constituent une défense efficace contre les guerriers. Lors du tsunami et par la suite, une telle attitude se retrouve et chacune des personnes interviewées prendra soin de préciser son village d'origine, ou son quartier. Bien plus, elles feront toujours référence à des déplacements groupés et lorsqu'une partie du village a été perdue, la narration évoque leurs destins et explique la raison de la séparation. Un pêcheur qui se trouvait en pleine mer au moment du tsunami a ainsi pu retrouver sans grand souci les habitants de son village et sa famille près de huit heures plus tard. Les populations ne se sont pas perdues mais à l'inverse ont cheminé ensemble ou se sont vite retrouvées. Ces groupes sont autant de collectifs qui assurent la sécurité, forgent la solidarité et offrent aux ONG des ensembles de bénéficiaires repérables.

Et puis, il y a les inondations qui ont précédé le tsunami. A la question « comment avez-vous choisi votre refuge ? », les habitants de Batticaloa évoquent la hauteur par rapport à la mer des édifices et l'expérience des inondations. A Vakarai, les DS orientent les familles vers les écoles et les conduisent précisément vers les refuges que certains venaient de quitter deux semaines avant le tsunami. L'habitude est prise de se réfugier dans les écoles lorsque la maison devient inhabitable.

Encadré 2 : le vocabulaire et les programmes des catastrophes naturelles et du conflit

Conflit, inondations, tsunami, mobilisent un vocabulaire identique lorsqu'il s'agit d'évoquer le sort des populations. Ainsi, il sera toujours question, dans les documents administratifs, dans la presse et dans la bouche des populations de « affected persons » ou « affected families », les habitations sont, elles, « fully damaged » ou « partly ». Il est intéressant de noter que le document de recensement pour le district de Batticaloa en 2002 offre un détail des bateaux, moteurs hors-bord et filet de pêche perdus ou détruits lors du « conflit ethnique ». Un prêt de la Banque Mondiale est aussi annoncé le 22 décembre et il prévoit de reconstruire 46 000 maisons, dans le Nord et l'Est du pays, pour des familles « pauvres affectées par la guerre ». Il est aussi instructif de noter que, pour le même district, les inondations qui ont précédé le tsunami auraient « affectées » 51 558 familles selon le *Daily News* du 16 décembre et 62 000 selon les décomptes du 17 décembre. Ces chiffres sont de toute évidence fantaisistes puisque le nombre total de familles, selon le recensement est d'un peu plus de 63 000 familles pour tout le district. Mais celui des 3 000 familles déplacées par les inondations paraît plus proche de la réalité. Une aide financière directe est annoncée dans le même quotidien à la date du 22 décembre après la visite du Premier ministre dans les régions « affectées » et des repas secs pour les familles sont prévus. Tout un programme est d'ailleurs annoncé à cette occasion, il prévoit d'associer les différentes agences de l'ONU, PNUD, UNHCR, OMS, FAO... pour améliorer le système de santé, distribuer de la nourriture, améliorer l'habitat et l'état des routes (*Daily News* du 23 décembre 2004). Des inondations, suivies d'une sécheresse, s'étaient déjà produites l'année précédente.

Les relevés pluviométriques de la région de Batticaloa attestent de pluies importantes qui ont cessé une semaine avant le tsunami (elles ont repris peu de temps après). Les quotidiens indiquent que la côte est atteinte par des pluies torrentielles, le vocabulaire employé est d'ailleurs identique (cf. encadré 2). Le Premier ministre se déplace et promet aux populations une aide rapide sous forme de versements en espèces et de rations d'aliments secs (c'est presque exactement ce qui a été mis en place par le gouvernement, mais après le tsunami). Il existe des procédures bureaucratiques qui semblent rodées.

Il y a encore le cyclone qui, en 1978, a détruit une partie de Batticaloa et est resté dans les mémoires. Il y a surtout le conflit dont attestent encore quelques bâtiments en partie détruits, des maisons incendiées et surtout la présence militaire qui se renforce au fil de notre séjour. Tout cela contribue à expliquer la résilience des populations, leur « habitude », mais est-il possible de s'habituer à ces situations, ne devrait-on pas plutôt parler de « familiarisation²² » (H. Lebras) avec la catastrophe et de stratégies acquises par une expérience collective, c'est-à-dire partagée ?

L'aide a sa place au sein de cette expérience, les populations savent l'« acheter », faire le geste qui permet à l'aide de leur parvenir, être un partenaire efficace de cette aide et parfois, comme lors de certaines distributions, se montrer revendicatif, comme si cette aide leur était due. Je sais combien ce constat peut être dérangeant et pour dissiper tout malentendu, il n'indique pas que ces populations ne souffrent pas, qu'elles se « serviraient » de l'aide mais plutôt qu'elles sont prêtes à faire certains sacrifices pour l'obtenir et que lorsque l'aide n'est pas au rendez-vous, elles peuvent s'en plaindre, devenir même violentes. Elles comptent sur l'aide ce qui ne signifie pas qu'elles ne dépendent que d'elle.

3.2. La réaction immédiate des populations transforme une incertitude radicale en risque

La peur a guidé les pas des sinistrés dans les instants qui suivent la catastrophe. Cette évacuation se fait toutefois en bon ordre malgré une situation bien incertaine. Nous avons montré comment les populations ont pu assurer leur survie très rapidement et le rôle important joué par la stratégie collective dans ce schéma. L'approche économique offre pourtant de bien

²² Notion brièvement développée dans un mémo par le démographe Hervé Lebras.

pauvres outils pour penser ces situations limites²³. Elles prédiraient une flambée instantanée des prix là où les dons et des réseaux d'échanges plus subtils – pour le premier groupe de réfugiés de Vakarai notamment – se sont développés. Il ne s'agit pas pour autant d'une mise entre parenthèses des relations économiques, ces dernières, inscrites dans des relations sociales données, dans un contexte donné – celui d'une région longtemps soumise au conflit et aux catastrophes naturelles de moindre ampleur – se développent avec ces relations sociales et ce contexte, elles l'intègrent et y sont intégrées. L'acteur économique central est alors collectif, essayons de mieux comprendre cette question.

Placées en situation d'incertitude²⁴, les populations se regroupent et réduisent leur sentiment d'incertitude en liant leurs destins. En s'appuyant sur les ressources dont elles disposent et selon les contraintes qu'elles connaissent – possibilités de circulation, dangers potentiels, nécessités – elles s'efforcent de transformer cette incertitude en risque. Dans la situation post-tsunami, la sauvegarde du collectif, le village ou le quartier, a été la trame de la première solidarité tout en fonctionnant comme un agent redistributif des ressources²⁵. Le collectif est aussi un levier pour mobiliser les ressources, il permet de faire des déplacements assez sûrs jusqu'aux réserves alimentaires et de permettre une identification directe des sinistrés par les acteurs de l'aide.

D'un point de vue strictement économique, le mécanisme à l'œuvre a rarement été mis en lumière. Il consiste à agir collectivement pour transformer une condition, non seulement dans le sens d'une amélioration, mais surtout dans celui d'une transformation radicale de la situation qui, d'une incertitude, est devenue un ensemble de risques. L'outil de cette transformation est la mise en commun du présent et des futurs possibles, ce que l'économiste signalerait prosaïquement par une fonction d'utilité ou de préférence collective. Toutefois le

²³ Il existe un article assez ancien sur l'économie d'un camp de prisonnier durant la deuxième guerre mondiale, Radford, « The Economics of a POW camp », *Economica* 1945, qui aborde une approche théorique intéressante, celle d'une économie de l'échange et sans production puisque les prisonniers disposent des colis de la Croix Rouge. Un des résultats étonnant de cet article est de noter que vers la fin de la guerre, ce camp situé en Allemagne connaîtra des prix inférieurs aux prix locaux hors du camp. Ce résultat s'applique partiellement à la situation dans l'Est du Sri Lanka.

Une abondante littérature et des programmes de recherches se sont développés sur les situations de conflits avec une orientation principale, celle de mieux comprendre les facteurs économiques des conflits ou leurs conséquences. L'économie interne des conflits et des situations d'urgence reste un continent bien peu exploré alors qu'il paraît crucial pour comprendre à la fois les « racines » économiques des conflits, leurs conséquences mais aussi l'impact de l'aide d'urgence comme de la reconstruction...

²⁴ L'incertitude, ou incertitude radicale, est une situation dans laquelle il est impossible d'affecter une loi de probabilité sur les événements futurs, dans une situation de risque une telle loi existe (Knight).

modèle traditionnel de l'économiste est incapable de saisir l'interaction forte entre trois questions²⁶ : la rationalité des agents, leur coordination et leur conception du bien commun. Dans les moments qui suivent le tsunami, le comportement rationnel qui s'impose est celui d'une action collective, et donc coordonnée, cimentée par la solidarité du groupe. La survie des uns passe par celle des autres, d'un point de vue éthique et politique mais aussi économique. Or cette coordination va trouver un appui sur l'existence du groupe et sur une forme de gestion collective de l'aide. Bien plus, en insistant sur l'aide venue des villages cinghalais, les sinistrés marquent une forme de reconnaissance et indiquent que le groupe de solidarité s'est élargi, que la solidarité entre populations a joué, qu'ils représentent un groupe de civils et non la « base arrière » du LTTE. A l'inverse, l'aide venue des villages cinghalais constitue certes un mouvement affectif de solidarité mais c'est aussi une brèche ouverte dans le conflit.

La cadre sur lequel s'est appuyée la coordination est celui expérimenté lors du conflit et des inondations. La catastrophe, dans sa forme comme dans son ampleur, est l'irruption d'une situation potentiellement dangereuse pour les survivants, d'une incertitude radicale quant à l'avenir. La reconstitution immédiate d'acteurs collectifs qui s'appuient sur les cadres préalablement établis et adaptés assure dans un même mouvement la coordination des individus et des familles entre elles, la survie, et permet de voir une conception du bien se développer.

²⁵ Des clivages apparents existent au sein des groupes de même que des familles qui y tiennent une place à part, il a toutefois été difficile de bien comprendre cette situation délicate.

²⁶ Soulevées notamment par F. Eymard-Duvernay, O. Favereau, A. Orléan, R. Salais, L. Thévenot. dans « Des contrats incitatifs aux conventions légitimes. Une alternative aux politiques néo-libérales », 2003.

Conclusion

Au terme de la première semaine, la survie des populations était assurée. De la part des ONG présentes localement, la coordination était assurée, les camps visités, les diagnostics médicaux et sanitaires en bonne voie d'achèvement, les actions à prendre cernées, les distributions de tentes, d'eau, de nourriture ou encore la mise en place de sanitaires engagées. Le gouvernement restait relativement discret mais assurait ses tâches administratives presque habituelles. La situation d'urgence avait donné lieu à une action réussie. Cela tient à la nature de la catastrophe, qui a laissé peu de blessés, et aussi à une bonne couverture médicale et vaccinale du pays, qui a enrayé les risques d'épidémies²⁷. Cette première semaine aurait pu rester dans les annales de l'urgence comme un succès réalisé en un temps record si...

... la deuxième semaine n'avait vu le débarquement d'une foultitude d'organisations de tailles diverses venues chacune dépenser les sommes recueillies auprès des généreux donateurs. Expliquer les raisons qui ont amené à un tel élan de générosité internationale dépasse le cadre de cette étude. Les conséquences de cette déferlante d'aide ont toutefois été soulignées par tous les interlocuteurs membres d'ONG sur place avant la catastrophe : celui d'une anarchie dans les distributions, les soins, de problèmes impossibles à gérer de coordination entre ONG, d'un sentiment général de gâchis et de disproportion entre les moyens déployés et les besoins des populations.

De ce point de vue, une distinction importante est à faire entre les ONG sur place précédemment et engagées sur des programmes de développement mais dont l'action proche du terrain a permis de faire face à l'urgence même quand ce n'était pas leur spécialité, d'une part, les ONG rompues aux situations d'urgence, d'autre part, qui ont su, pour la plupart évaluer la situation rapidement et adapter leur aide par exemple en distribuant des tentes puisque c'était la priorité, et, enfin, la grande majorité des ONG, parties pour faire face à une urgence médicale et qui n'ont pas pu ou su re-qualifier leur intervention.

²⁷ Les « situation reports » régulièrement produits par OCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), les rapports sont disponible sur le site <http://ochaonline.un.org/> attestent de cette situation. Si le premier de ces rapports, pour la période du 26 au 31 décembre 2004 fait état de besoins alimentaires dans

Ces dernières ont pu avoir des effets négatifs en se substituant, notamment dans le domaine médical, aux ressources locales²⁸. Mais leur présence a souvent été de courte durée (trois semaines pour certaines). D'un point de vue économique, leur impact a été faible ou nul. Les distributions qu'elles ont pu faire sont arrivées aux populations, peut être n'ont-elles pas toujours su bien définir la cible privilégiée mais il m'est difficile de l'affirmer avec certitude puisqu'un mois et demi plus tard, à la mi-mars, il ne restait plus trace de la plupart de ces ONG. Le souvenir qui restait était celui d'un grand embouteillage de l'aide sans réelle efficacité et sans grande utilité.

son introduction générale, dans la suite du document l'examen détaillé de la situation dans trois districts infirme le constat initial en jugeant bonne ou correcte, selon le district, la situation alimentaire.

²⁸ Et pourtant, l'information était disponible. Ainsi, les statistiques et les analyses de l'OMS indiquaient un taux de couverture vaccinale proche de celui des pays développés, des analyses sur le système de santé sri lankais étaient disponibles, elles font état d'une couverture sanitaire dense. Dans un « situation report » daté du 6 janvier OCHA indique que la situation médicale, y compris dans les camps, est correcte, le rapport ajoute que « de nouvelles équipes médicales arrivent tout de même dans les régions affectées ». Les programmes de soutien « psychosocial » se multiplient.

Annexes

Annexe 1

Méthodologie et liste des entretiens réalisés

L'enquête de terrain a été menée entre la mi-mars et la mi-avril 2005, dans le district de Batticaloa.

La **méthodologie** employée repose sur plusieurs outils :

- Des entretiens semi-directifs réalisés auprès des populations réfugiées dans les camps. Ces entretiens étaient traduits et les questions posées très factuelles. Dans presque tous les cas, les réfugiés se regroupaient pour répondre aux questions et engageaient le débat entre eux sur certaines questions. L'intérêt des entretiens collectifs est immense puisque très vite les questions émergent au sein du groupe et abordent des thèmes inattendus.
- Des entretiens semi-directifs avec les membres des ONG, des agences de l'ONU et les représentants des autorités locales ainsi que les personnes ressources qui nous ont été indiquées.
- Des observations directes sur les marchés, dans les camps, dans les bureaux, etc.
- L'analyse des documents, notamment statistiques, pertinents pour l'étude.
- Une contribution au travail de l'équipe MSF sur le terrain. Cet aspect a été particulièrement important car il nous a permis de nous familiariser avec le terrain d'étude et de l'éprouver presque immédiatement.

Liste des entretiens

Paris

Marie-Noëlle Rodrigues, MSF Paris.

Pascal Vignier, MSF Paris

Francisco Diaz , MSF Paris

Colombo

Administration de terrain MSF : Djamila Mili

Logisticien (informatique) MSF : Frédéric Garet

L'ex-Chef de mission MSF : Eduardo

Office statistique

Ministère de la Santé

WHO

Batticaloa

Les membres locaux et internationaux de l'équipe MSF

Université de Batticaloa : le gestionnaire de la base de données sur les victimes de tsunami,

M. K. Sathiyasekar

La responsable de l'ONG Terre des Hommes

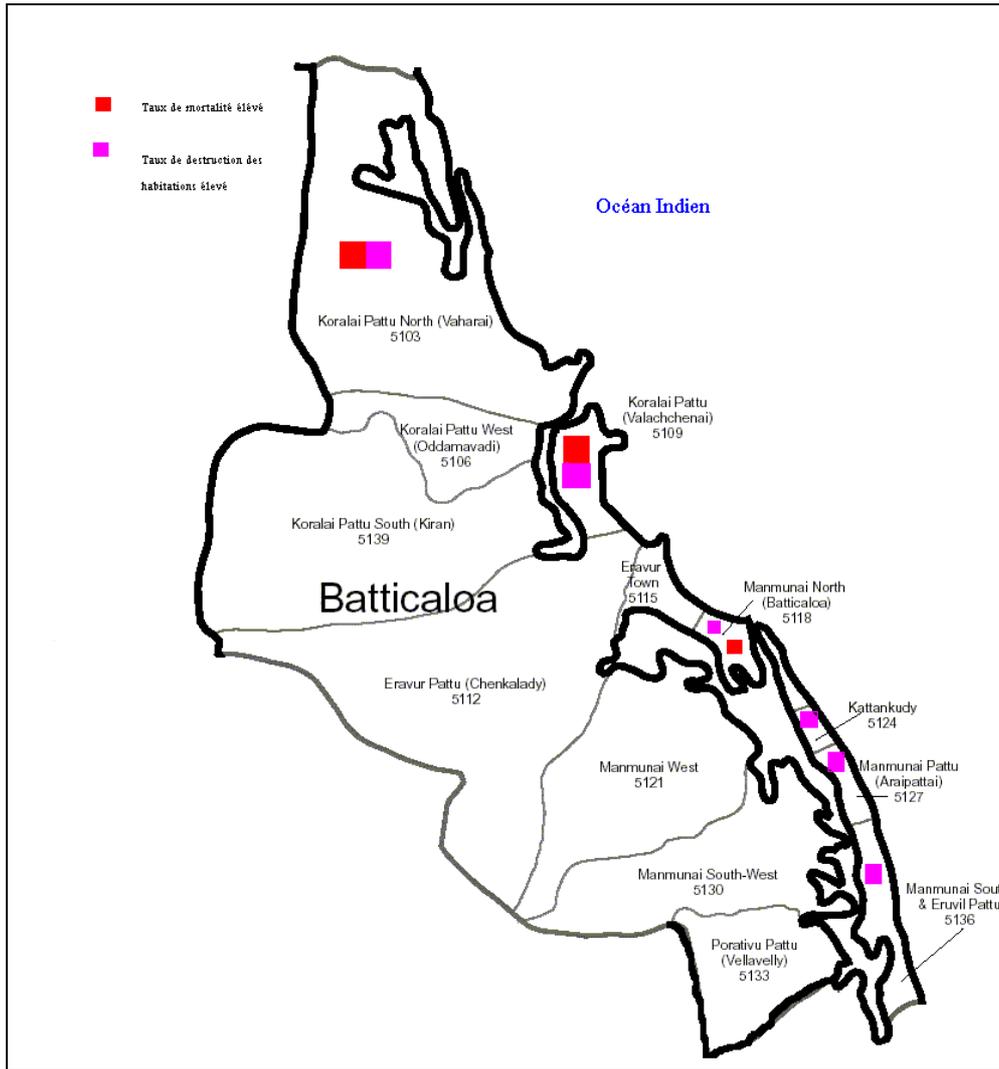
Des volontaires de l'ONG ACF, dont le chef de mission

Un médecin de l'hôpital, M. Ganeshsan
Des membres de la Sri Lanka Monitoring Mission dont la chef de district adjointe, Elisabeth Settemsdal
Un prêtre
Des membres de la Croix Rouge sri lankaise
Le DS et le GA de Batticaloa
People's Bank, le directeur de l'agence de Batticaloa
Ceylon Bank
PAM/WFP : S. Kumara Gunaretnam, coordinateur pour le district
FAO : M. Kumara
UNHCR : M. Jake Morland
Un membre de l'ONG internationale Save the Children : Valerio Pavan
La responsable de l'ONG néerlandaise CORDAID : Freja Grapendaal
Des membres de l'ONG internationale OXFAM
Entretiens avec des réfugiés dans les camps suivants :
- Central Methodist College (475 familles au total dans le camp)
- Paddy Market Camp (281 familles)
- Zaheera College (305 familles/transit)
- Sinhala Maha Vidyalayam (216 familles)

Vakarai

Les membres locaux et internationaux de l'équipe MSF
L'administrateur du bureau du DS
Le responsable de l'ONG locale KPNDU
Un principal de collège
Des membres de la Croix Rouge italienne
Des volontaires de l'ONG internationale MAG (déminage)
Des employées d'une coopérative locale de lait
Les responsables de l'équipe locale de l'ONG TRO (Tamil Relief Organisation)
Un membre du LTTE
Un membre du PAM/WFP en visite sur le terrain
Entretiens avec des réfugiés dans les camps suivants :
- Kathiravelly (411 familles au total dans le camp)
- Panichankeeni (333 familles)
- Uriyankaddu (412 familles)
- Palchenai (253 familles)
- Kirimichai / 2nd Mile Post (111 familles)
- Mavadyodai (camp improvisé sur le terrain d'un particulier, 16 familles)

Carte A1 : Les divisions du District de Batticaloa



Source fond de carte : Gouvernement du Sri Lanka

Carte A2 : Les sous-divisions du district de Batticaloa

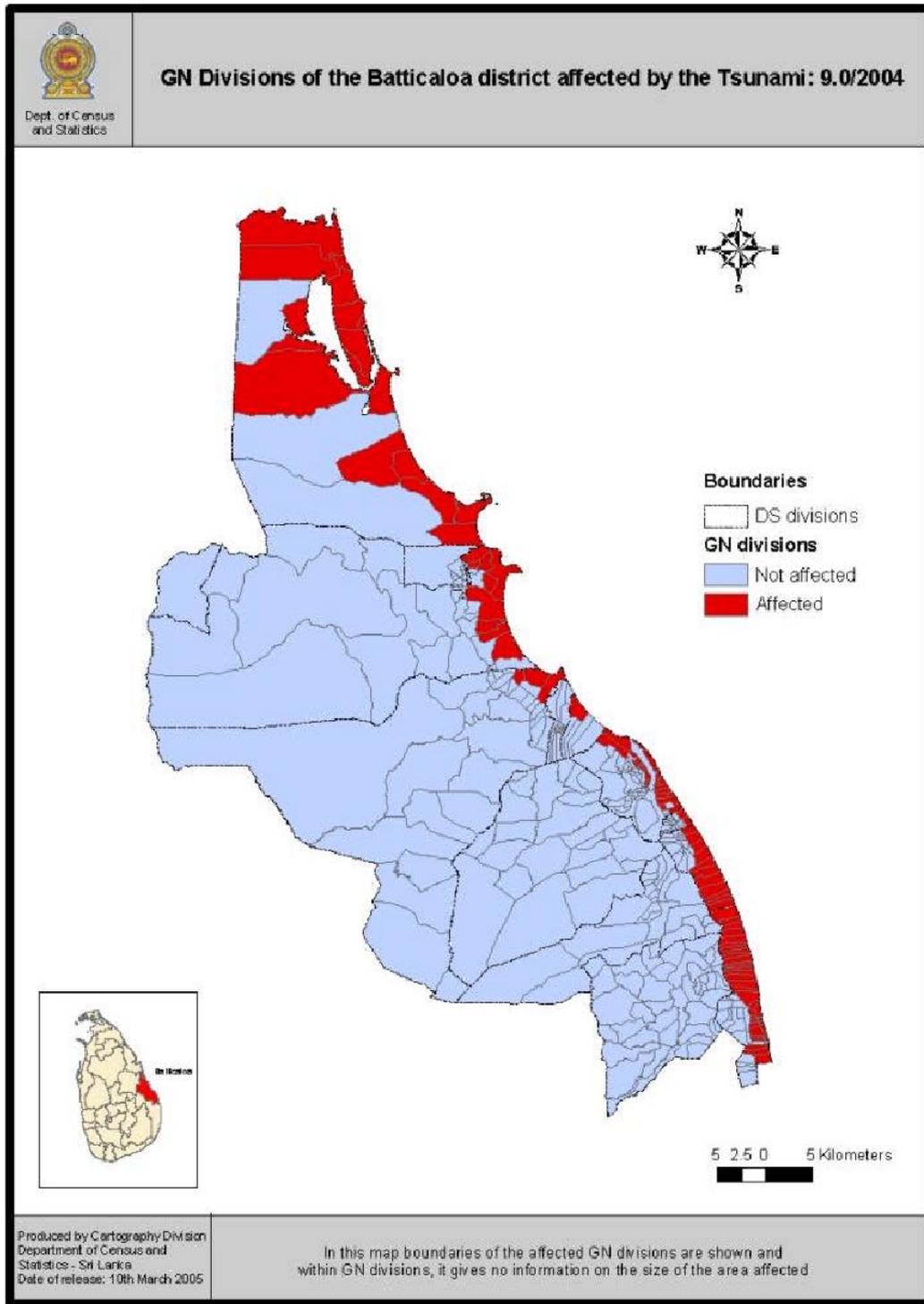


Tableau A1 : Sinistrés réfugiés dans des camps (y compris provisoires)

Districts	Nombre de familles en 2003	Nombre de familles affectées au 27 décembre 2004	Familles dans les camps au 3 janvier	Familles dans les camps au 4 février	Familles dans les camps au 4 mars
Vaharai / Koralai Pattu North	5 227	5 027	4 118	2 681	2 681
Koralaipattu Centre	6 949	327	1 900	-	-
Oddamavadi / Koralai Pattu West	6 681	215	800	-	-
Valaichenai / Koralai Pattu	6 027	5 850	2 346	257	257
Kiran / Koralai Pattu South	8 084	1 135	550	67	67
Chenkalady / Eravur Pattu	17 390	8 258	1 737	95	95
Eravur Town	8 139	175		-	-
Batticaloa / Manmunai North	19 334	13 350	10 590	2 002	1 728
Vavunathivu / Manmunai West	7 380	827	-	-	-
Kattankudy	10 631	6 683	6 283	592	592
Arayampathy / Manmunai Pattu	7 963	5 820	3 256	279	279
Paddipalai / Manmounai South West	6 011	1 000	2 518	-	-
Vellavelly / Porativu Pattu	11 895	1 270	2 655	-	-
Kaluwanchikudy / Manmunai South and Eruvil Pattu	14 787	13 780	7 580	169	169
	136 498	63 717	44 333	6 142	5 868

Source : Gouvernement (Tsunami Disaster Information Unit District Secretariat Batticaloa)

Tableau A2 : Sinistrés réfugiés dans leur famille ou chez des amis

D.S. Division	Familles logées chez des amis ou la famille		
	au 3 janvier	au 4 février	au 4 mars
Vaharai / Koralai Pattu North	-	150	150
Koralaipattu Centre	-	-	-
Oddamavadi / Koralai Pattu West	-	-	-
Valaichenai / Koralai Pattu	1,050	1 050	1 050
Kiran / Koralai Pattu South	-	-	-
Chenkalady / Eravur Pattu	1,236	1 236	1 236
Eravur Town	-	-	-
Batticaloa / Manmunai North	2,760	2 760	2 760
Vavunathivu / Manmunai West	-	14	14
Kattankudy	400	1 664	1 664
Arayampathy / Manmunai Pattu	625	625	625
Paddipalai / Manmounai South West	-	-	-
Vellavelly / Porativu Pattu	1,615	-	-
Kaluwanchikudy / Manmunai South and Eruvil Pattu	5,200	2 104	2 104
Total	12,886	9 603	9 603

Source : Gouvernement (Tsunami Disaster Information Unit District Secretariat Batticaloa)

Tableau A3 : relevés épidémiologiques pour la région de Batticaloa

La colonne A indique les nouveaux cas enregistrés, la colonne B le cumul depuis le début de l'année.

	Fièvre Dengue		Dysenterie		Encéphalite		Fièvre entérique		Leptospiroses		Fièvre typhus		Hépatite virale	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Semaine du 18 au 25 décembre	0	101	0	69	0	2	0	35	0	2	-	-	0	113

Source : Ministère de la Santé du Sri Lanka

Table des Matières

Section 1 : Les modes de survie des populations pendant la première semaine qui suit le tsunami	4
1.1. Morphologie de la catastrophe : les victimes de la « tsunami line » et la surface de solidarité	4
1.2. Clivages politiques hérités du conflit	6
1.3. De la catastrophe au refuge : la première réaction des populations	7
<u>1.3.1.</u> A Vakarai la priorité est de fuir la région côtière vers l'arrière pays	8
<u>1.3.2.</u> Refuges et solidarités urbains à Batticaloa	13
Section 2 : Le rôle de la mobilisation des ressources locales dans la survie des sinistrés	16
2.1. La solidarité des populations a été déterminante pendant les premières heures après la catastrophe	16
2.2. Les ONG déjà présentes à Batticaloa ont joué un rôle important dès la première semaine	17
2.3. Le rôle des autorités locales et du LTTE est contrasté	19
<u>2.3.1.</u> Une réaction très rapide mais limitée de l'administration locale	19
<u>2.3.2.</u> Le LTTE et les organisations qui lui sont proches ont été au contact des populations	21
Section 3 : Cyclones, inondations, sécheresses et conflits : la résilience des populations et l'impact des stratégies collectives	22
3.1. Le précédent des inondations et du conflit constitue le cadre de la réaction collective des populations	22
3.2. La réaction immédiate des populations transforme une incertitude radicale en risque	24
Conclusion	27
Annexes	29