



Mars 2013

# **CADRE D'INTERVENTION TRANSVERSAL**

## **PREVENTION DES CRISES ET**

## **SORTIE DE CONFLIT**

**2013-2015**

## 1- Fondements du positionnement de l'AFD sur ces thématiques

1.1- Dans nombre de ses géographies d'intervention, l'AFD est confrontée à des situations de crise, terme générique qui recouvre différentes problématiques :

- pays en conflit armé ou en sortie de conflit, dont certains font d'ailleurs l'objet d'une intervention militaire extérieure (Afghanistan) ou d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies (Liban, République Démocratique du Congo, Soudan) ;
- Etats défaillants qui peinent à remplir leurs missions, qu'elles soient régaliennes (en particulier contrôle du territoire national et des frontières) ou qu'elles portent sur la délivrance de services indispensables tant aux acteurs économiques (production d'énergie et entretien des infrastructures de transports notamment) qu'aux populations (santé, éducation, approvisionnement en eau potable et assainissement) ;
- sociétés fragiles ou instables, dans lesquelles des tensions de divers types, en particulier à base ethnique, régionale ou religieuse, sont susceptibles de produire des violences et qui, pour certaines d'entre elles, sont plongées dans une crise durable ou cyclique sans perspectives claires d'en sortir<sup>1</sup>.

Ce à quoi il convient d'ajouter, *mutatis mutandis*, les catastrophes naturelles dans les pays où l'Etat est défaillant, comme c'est par exemple le cas en Haïti après le tremblement de terre de janvier 2010.

1.2- Ces situations spécifiques doivent être prises en compte, et ce pour trois raisons. D'une part, l'AFD inscrit son action dans l'évolution des missions de l'aide internationale qui fait aujourd'hui du traitement des crises et conflits et/ou de leur prévention une nouvelle finalité<sup>2</sup>, conditionnant dans une large mesure ces autres finalités que sont le développement durable et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

D'autre part, cette obligation revêt pour l'Agence un caractère triplement normatif. Elle résulte en effet du document cadre de 2011 « Coopération et développement : une vision française » ainsi que de son Troisième plan d'orientation stratégique (POS 3). Ces deux documents renvoient en effet aux engagements internationaux souscrits par la France, en application de la Déclaration de Paris du CAD qui énumère les principes<sup>3</sup> devant gouverner les interventions de la communauté internationale, y compris des acteurs de l'aide publique, dans les Etats dits fragiles, au nombre desquels figure la contribution à la sécurité, à la paix et à la stabilité. En outre, le Contrat d'objectifs et de moyens 2013-2016 signé avec l'Etat implique qu'une fraction des financements de l'Agence soit affectée à certains pays en crise ou en sortie de crise<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Tel est, par exemple, le cas de la République Centrafricaine, de la Somalie ou de l'Afghanistan.

<sup>2</sup> Cf. à ce propos le « *World Development Report 2011* » de la Banque mondiale ou encore la « Stratégie d'engagement renforcé dans les Etats fragiles » adoptée par la Banque africaine de développement dès 2008.

<sup>3</sup> Principes qui ont été successivement actualisés en 2008 dans le Programme d'action d'Accra, puis en 2012 dans le *New Deal* de Busan.

<sup>4</sup> L'indicateur 9 de ce contrat fixe un objectif relatif à la part des dons (subventions du programme 209 et aides budgétaires globales) qui doit être affectée aux pays en crise ou en sortie de crise. La cible est de 10 % pour l'année 2013 et les pays concernés sont l'Afghanistan, l'Irak, les Territoires palestiniens, le Soudan, le Yémen et Haïti. En tant que de besoin cette liste est susceptible d'évoluer.

1.3- En conséquence, l'AFD entend se doter d'éléments de doctrine qui lui permettront, en concertation avec ses tutelles, d'adapter ses interventions à ces contextes, qu'il s'agisse de ses choix stratégiques ainsi que des projets qui leur donnent chair, ou de l'ajustement, en tant que de besoin, de ses pratiques et modes de faire de façon à pouvoir mener à bien ses opérations en dépit des difficultés propres aux contextes en question. Cette concertation englobe également les autres acteurs français impliqués, entreprises, collectivités locales, associations, ainsi que les partenaires techniques et financiers de l'Agence. De ce fait, l'AFD se met en règle avec cet autre principe du CAD qu'est la coordination entre les intervenants.

Tel est donc la finalité de ce document qui abordera successivement quelques guides pour l'action (section 2), leur déclinaison dans les domaines de l'économique et du social (section 3), les modalités de mise en œuvre (section 4).

## **2- Des guides pour l'action**

Les guides ici présentés sont au nombre de trois. Ils n'épuisent certes pas la problématique, mais visent à attirer l'attention des équipes confrontées à ce genre de situations.

2.1- Le premier de ces guides est qu'avant de produire une stratégie d'intervention dans un contexte de crise ou de fragilité caractérisée, puis de la décliner en projets et programmes et de choisir des partenaires pour leur mise en œuvre, il convient de mener une analyse du dit contexte<sup>5</sup> qui aille au-delà de ce qui est ordinairement requis pour caler des opérations de développement dans des géographies raisonnablement pacifiées et/ou stables<sup>6</sup> et où opèrent des acteurs, publics ou privés, aptes à conduire sans difficultés majeures des projets de développement.

L'objectif visé est double. Il s'agit d'une part d'appréhender une telle situation dans l'ensemble de ses composantes, afin d'en mieux comprendre les causes et les dynamiques. Ces investigations sont, si nécessaire, jumelées avec les analyses de risques macro-économiques et macro-financiers<sup>7</sup> que conduit par ailleurs l'AFD.

Il convient d'autre part, et dans un souci opérationnel, de repérer les obstacles à la mise en œuvre des projets, obstacles qui résultent souvent de défaillances des acteurs locaux, que ceux-ci relèvent des administrations, du secteur public, du privé ou de la société civile.

En outre, ces investigations doivent être complétées en se mettant à l'écoute de « l'autre » dans sa diversité, en particulier associative, afin non seulement de recueillir ses analyses, mais également pour repérer des interventions dont il serait porteur et qui feraient sens dans pareil contexte.

En procédant de la sorte, l'Agence est mieux armée pour participer, si elle s'en donne la finalité, au traitement des causes de crise ou de fragilité ou, à tout le moins, pour ne pas

---

<sup>5</sup> Le premier des principes d'engagement dans les Etats fragiles posés par le CAD est de « prendre le contexte comme point de départ ».

<sup>6</sup> Ainsi, l'examen des paramètres techniques, financiers et économiques doit être complété par des investigations relevant des sciences sociales, c'est à dire géographique, historique, sociologique et politique.

<sup>7</sup> Comme cela a été récemment le cas pour le Nigeria ou le Pakistan, qui sont tous deux, mais pour des raisons partiellement différentes, des pays en crise.

contribuer à les alimenter par inadvertance<sup>8</sup>. Dans l'un et l'autre cas, ce travail d'analyse préalable peut être considéré comme relevant d'une approche préventive, à mener quelle que soit la capacité réelle d'intervention de l'AFD (compte tenu notamment du volume et du type de ressource financière qu'elle peut mobiliser).

En effet, même lorsque les contraintes sur la ressource sont telles que l'Agence ne peut espérer jouer un rôle significatif dans le traitement de ces causes, elle se conforme ainsi à l'obligation « de ne pas nuire ».

Parallèlement, et en toutes hypothèses, il lui faut si nécessaire adapter ses modes de faire pour que les opérations qu'elle finance puissent être menées à bien malgré les difficultés rencontrées, et que les acquis en soit pérennisés.

2.2- Un second guide pour l'action est de fonder, dans la mesure du possible, tout ou partie des interventions dans ces géographies en crise ou présentant une forte fragilité sur des opérations duales qui diffèrent partiellement des projets classiques d'aide au développement.

Elles ont en commun avec ces derniers d'obéir à une finalité de développement, mais elles s'en différencient sur deux points. Le premier est que les opérations duales présentent généralement des caractéristiques de simplicité, de flexibilité et de robustesse qui leur permettent de continuer à "produire" dans des situations difficiles, incertaines ou évolutives, du fait d'un contexte de crise ou en raison des défaillances des acteurs impliqués dans la réalisation des opérations en question.

Le second point est que les opérations duales se donnent une finalité complémentaire de celle de la « production » d'un bien de développement, à savoir la contribution au traitement de telle ou telle des causes de la crise et/ou à la réduction des fragilités diagnostiquées. A la limite, cette finalité contextuelle peut être la finalité première de ces opérations. Tel est par exemple le cas du projet de relance de la culture du coton financé par l'AFD en Afghanistan : tout en ciblant une activité économique cruciale pour le nord du pays, ce projet se donne pour ambition de contribuer, à la mesure des moyens que peut mobiliser l'Agence, à la lutte contre la filière des opiacés qui, à l'aune de la contribution de cette filière au PIB, fait aujourd'hui de l'Afghanistan le seul vrai narco Etat au monde.

Ou, pour le tourner autrement, une approche duale conduit à concevoir les opérations de développement, dans certains contextes, avant tout comme des outils de prévention des crises, ou de traitement de leurs conséquences négatives, ainsi que de réduction des fragilités, que ces dernières soient sociétales ou qu'elles concernent l'appareil d'Etat.

2.3- Un troisième guide à prendre éventuellement en considération est de dépasser, en situation de crise ou de sortie de conflit, tout comme au lendemain d'une catastrophe naturelle, la dichotomie entre interventions d'assistance aux populations, portées par des acteurs humanitaires, et aide au développement. Il est à cela trois raisons. La première, factuelle, est que la coupure temporelle entre phase humanitaire et phase de

---

<sup>8</sup>Cet objectif de ne pas nuire appelle une analyse fine de l'impact des opérations envisagées par l'AFD sur les causes de fragilité/conflictualité.

reconstruction/développement est peu pertinente, car il y a simultanément des besoins immédiats et d'autres de plus long terme<sup>9</sup>.

La seconde raison est que les décisions prises dans la phase d'assistance humanitaire ont des effets sur le développement futur, ainsi que l'illustre le cas abondamment documenté de l'impact de l'aide alimentaire sur la relance des activités agricoles et le fonctionnement des marchés ruraux, selon que les denrées sont importées ou produites localement. C'est donc dès la mise en place de la phase d'assistance que doit se définir la combinaison d'actions permettant, simultanément, de porter secours dans l'immédiat aux populations dans la détresse et de conforter pour l'avenir leur capacité de résilience. De ce point de vue, le projet d'appui à la production de gomme arabique, que finance l'Agence au Tchad, permet aux populations concernées de disposer des revenus grâce auxquels elles peuvent acquérir des vivres, même lorsqu'une crise d'insécurité alimentaire fait s'envoler leur prix.

La troisième raison est que cette dichotomie laisse subsister, dans la répartition habituelle des responsabilités des uns et des autres, une « zone grise » peu ou mal couverte<sup>10</sup>. La couverture de cette zone intermédiaire demande un relais précisément ajusté entre acteurs humanitaires et bailleurs de l'aide au développement, relais qui, par ailleurs, permet de combiner l'obligation d'agir vite des humanitaires et celle de rester engagé dans la durée des développeurs. Ainsi, l'AFD finance dans l'est du Tchad un Programme d'accompagnement de la stabilisation, ciblé sur la réinstallation dans leurs villages d'origine des populations déplacées du fait de l'insécurité et qui ont été provisoirement hébergées dans des camps gérés par les acteurs humanitaires<sup>11</sup>.

Il ne s'agit donc pas pour l'AFD de se substituer aux acteurs humanitaires, mais, en concertation avec le Centre de crise du ministère des Affaires Etrangères, de se positionner en complément et en relais de leurs interventions.

### **3- Déclinaisons dans les domaines économique et social**

Même si chaque situation de crise, de sortie de conflit ou de fragilité sociétale est un cas particulier, ce qui exclut de recourir à des recettes passe-partout, valables en tous temps et tous lieux, l'expérience accumulée, tant par l'AFD<sup>12</sup> que par d'autres agences de développement, ainsi que les réflexions menées sur ces problématiques conduisent à examiner un certain nombre de points d'application pertinents, déclinés dans les champs qui sont ouverts à l'Agence, c'est-à-dire ceux de l'économique, du social, de l'environnement et de l'appui à la société civile.

#### *3.1- L'économique*

---

<sup>9</sup> La RDC en est un bon exemple, puisque certaines régions, dans le nord est du pays, relèvent encore d'une aide humanitaire typique des situations conflictuelles, alors qu'ailleurs rien ne s'oppose à la reprise des opérations de développement.

<sup>10</sup> Les acteurs humanitaires ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. De plus en plus souvent ils conçoivent de véritables projets de développement dans le prolongement de leurs interventions d'assistance aux populations.

<sup>11</sup> Il en est peu ou prou de même avec certains des projets montés dans le cadre de la FISONG (Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG) au Tchad, au Liban et en RDC.

<sup>12</sup> Par exemple au Cambodge après les Accords de Paris en 1991, au Mozambique au sortir de sa guerre civile, dans certains démembrements de l'ancienne Yougoslavie (Kosovo, Serbie, Macédoine) ou au Mali au terme des précédentes insurrections touareg. Plus récemment, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en RCA, au Tchad, en RDC, au Liban, en Palestine, en Afghanistan, au Pakistan, à Madagascar, en Colombie et en Haïti. Cette expérience s'est par ailleurs nourrie des évaluations rétrospectives diligentées par l'AFD sur ses interventions dans ces contextes.

3.1.1 – La génération d’emplois et de revenus sur une large échelle méritent de retenir l’attention pour les raisons suivantes :

- favoriser une croissance inclusive, ce qui contribue à réduire les tensions qui peuvent résulter d’inégalités de divers ordres (ethniques, religieuses, régionales) ;
- insérer dans les circuits économiques, selon le cas, les combattants démobilisés<sup>13</sup> ou les populations marginalisées (en particulier les jeunes chômeurs urbains<sup>14</sup>), ce qui suppose d’agir simultanément sur l’offre de travail, au moyen de projets de formation professionnelle, et sur la demande en appuyant la relance des activités économiques ;
- et réduire de ce fait la tentation ou l’obligation de gagner sa vie en s’adonnant à des activités dangereuses pour la société (banditisme, trafics, enrôlement dans des milices).

Compte tenu de la structure de l’économie dans la plupart des pays d’intervention de l’AFD, ces interventions focalisées sur la création d’emplois supposent généralement de mettre l’accent sur les activités dites informelles, car l’économie formelle n’y occupe que des effectifs réduits de travailleurs.

Entrent également dans cette catégorie d’intervention en sortie de crise ou de conflit, mais également au lendemain de catastrophes naturelles ayant entraîné d’importants dégâts matériels, les chantiers de travaux à haute intensité de main d’œuvre, dont les effets sont du même ordre quoique d’une moindre durabilité<sup>15</sup>.

3.1.2 – L’appui à la relance de l’activité des entreprises, lorsque celles-ci ont été négativement impactées par une crise ou une catastrophe naturelle du fait des dommages à l’outil de production ou de tensions de trésorerie, est également une piste à ne pas négliger.

Cette reprise de l’activité est doublement importante, en ce sens que non seulement elle crée des emplois et des revenus, ce qui est donc conforme à l’objectif noté ci-dessus, mais également parce qu’elle génère des recettes fiscales au profit des finances publiques.

C’est là un domaine où l’AFD a accumulé une expérience diversifiée, pour avoir déjà financé de tels appuis par le passé, que ce soit à Madagascar après les troubles liés à l’éviction du Président Ratsiraka, ainsi qu’au Congo ou en Côte d’Ivoire en sortie de guerre civile. Expérience qui pourrait la conduire à en faire prochainement de même dans certains pays d’Afrique du Nord et du Moyen Orient, voire au Mali.

Selon le cas, cet appui peut prendre la forme soit de lignes de crédit à déboursement rapide, éventuellement bonifiées, consenties aux banques de la place et ciblant préférentiellement les PME impactées par la violence, soit de participation à la remise sur pied du système bancaire, soit encore de Fonds de garantie.

3.1.3 - Le traitement des économies dites de guerre revêt également un intérêt certain. Ces économies ne doivent pas être diabolisées, car elles ne se réduisent pas à des activités

---

<sup>13</sup> Il s’agit, en ce qui concerne les ex-combattants, de la composante réinsertion économique des programmes de DDR (désarmement, démobilisation et réinsertion), ce qui implique alors que l’AFD se coordonne avec les acteurs militaires en charge des phases initiales de désarmement et de démobilisation.

<sup>14</sup> L’exemple ivoirien montre que cette catégorie sociale est un des réservoirs d’acteurs de la violence.

<sup>15</sup> Comme, par exemple, les projets de voirie urbaine qu’a financés l’AFD à Bangui dans le cadre de programmes de DDR.

délictuelles finançant un conflit<sup>16</sup> ou rendues possibles par la déliquescence de l'Etat<sup>17</sup>, mais parce qu'elles constituent fréquemment l'unique moyen de survie pour des populations nombreuses, telles que celles des « creuseurs » travaillant dans les mines artisanales de l'est de la RDC ou des paysans cultivant le pavot en Afghanistan et en Birmanie.

Ces économies de survie, nées du délitement de l'Etat et/ou de son incapacité à promouvoir le développement au profit des populations, appellent des interventions qui ne diffèrent pas fondamentalement de celles mises en œuvre en temps de paix, soit au profit des économies informelles, en ciblant la création d'emplois et de revenus, soit dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage.

3.1.4- La sécurisation de l'accès aux ressources naturelles indispensables aux activités rurales (terre, eau, pâturages) et la régulation de la compétition dont elles font l'objet entre agriculteurs et éleveurs, sédentaires et nomades, autochtones et allochtones entrent dans le champ d'un appui raisonné, qui cible tout à la fois le développement de ces activités et la réduction des tensions y afférentes dans les régions concernées.

C'est là un domaine où l'AFD, qui finance depuis plus de quinze ans des projets d'hydraulique pastorale dans la région soudano-sahélienne<sup>18</sup>, a accumulé une expérience conséquente et tenue pour particulièrement réussie. Ces projets ont des impacts mesurables sur le niveau de conflictualité. En outre, ils abaissent la densité des troupeaux dans l'espace, et ont donc un effet environnemental positif en réduisant le surpâturage.

Ces projets mettent un accent particulier sur les composantes d'ingénierie sociale, sous forme d'appui au dialogue entre les différentes catégories de partenaires impliqués, ce qui les rattache, d'une certaine manière, à une seconde catégorie d'opérations où la société civile, sa structuration et son fonctionnement tiennent une place centrale.

### *3.2- Le social et l'appui à la société civile*

3.2.1- La couverture de certains besoins sociaux de base, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation ainsi que de la desserte en eau potable, non seulement apporte un mieux-être aux populations et contribue ainsi à l'atteinte des OMD, mais elle contribue à conforter la légitimité de l'Etat et favorise la cohésion sociale. Par ailleurs, les besoins sont peu ou prou les mêmes au lendemain d'une catastrophe naturelle, en particulier sur la question de la prise de relais des acteurs de l'assistance humanitaire.

Pour ce type d'intervention il convient toutefois d'attacher une attention particulière d'une part à la distribution spatiale des services, de façon à ne pas léser une région ou une ethnie et, d'autre part, aux modalités de gestion des infrastructures et équipements mis en place. Ces modalités, notamment dans le cas des programmes d'approvisionnement en eau, offrent en effet l'opportunité d'y associer les usagers, comme c'est le cas au Tchad et en Guinée dans les programmes d'hydraulique villageoise financés par l'AFD, ou encore à Haïti pour la desserte

---

<sup>16</sup> Tels que les fameux « diamants du sang » en Angola, du temps de la guerre civile, ou, plus récemment, au Liberia et en Sierra Leone.

<sup>17</sup> Déliquescence qui permet l'exploitation sans frein ni contrôle des ressources naturelles et le développement de la contrebande, ainsi qu'on le constate, par exemple, en RDC ou en Afghanistan.

<sup>18</sup> Notamment au Tchad, où les succès engrangés ont conduit l'AFD à concevoir des opérations similaires au Niger qui est confronté à des problématiques du même ordre.

des bidonvilles de Port au Prince. De ce fait, elles tissent du lien social autour de la gestion des équipements en question.

Les appuis apportés, dans des pays où les structures publiques en charge de ces services sont bien souvent défaillantes, peuvent parfois soulever de délicates questions de choix des opérateurs, selon que l'on privilégie l'efficacité à terme rapproché, ce qui conduit souvent à retenir des acteurs non publics (ONG ou entreprises étrangères), ou que l'on se donne pour objectif principal de conforter et/ou de reconstruire les structures publiques théoriquement responsables, afin qu'elles puissent effectivement exercer leur mission<sup>19</sup>.

Une solution à envisager pour résoudre ce dilemme consiste à déconnecter la délivrance du service proprement dit, en faisant appel pour cela aux acteurs les plus performants, de la définition des politiques et de la fonction de contrôle d'une mission déléguée de service public qui, toutes deux, relèvent des prérogatives de l'Etat, ainsi que, par exemple, l'AFD s'y emploie en Haïti pour l'approvisionnement des populations urbaines en eau potable. Déconnection qui n'empêche cependant pas de contribuer simultanément et dans la mesure du possible au renforcement des acteurs publics.

3.2.2- Les situations de crise, en dressant les unes contre les autres les communautés composant une même nation, sont destructrices du tissu social et affaiblissent la volonté de vivre ensemble. Ce dont il résulte que la production de capital social est un objectif non négligeable, dont l'atteinte implique souvent d'agir en prise plus ou moins directe avec la société civile.

Entrent dans cette catégorie d'interventions toutes celles qui visent à développer la capacité des communautés, que ces dernières aient un fondement territorial, culturel au sens large du terme ou économique, à identifier leurs besoins collectifs, à planifier ce qui permettra de les satisfaire et à souder autour de projets communs des groupes qui, auparavant, pouvaient être antagonistes<sup>20</sup>. Y entrent également les programmes psychosociaux (cf. infra), car ils contribuent à stabiliser les communautés touchées et, partant, participent à l'apaisement des tensions.

L'accent mis sur les sociétés civiles locales peut, par ailleurs, s'appuyer sur le transfert récent à l'AFD de la responsabilité du financement des ONG, transfert qui a permis de nouer avec certaines d'entre elles<sup>21</sup> des partenariats, puis de monter des projets de terrain. Ces projets visent, entre autres, le renforcement du rôle des organisations de la société civile, afin qu'elles soient mieux à même de fournir aux populations certains services de base quand l'Etat est bien en peine de les délivrer. De ce fait, il y a simultanément production d'un bien de développement et confortement de la société civile.

L'attention apportée à cette dernière doit cependant se défaire de tout angélisme, car ces communautés sont également structurées par des rapports de pouvoir et des inégalités sociales et économiques. Mais c'est là une raison supplémentaire pour conduire de solides analyses

---

<sup>19</sup> A titre d'exemple, ce fut là un des points d'achoppement initiaux de la reconstruction du système de santé primaire en Afghanistan.

<sup>20</sup> Le *National Solidarity Program* en Afghanistan, au financement duquel participe l'AFD, est une bonne illustration de ce type d'approche, puisque les opérations financées sont sélectionnées par les communautés locales elles-mêmes, qui bénéficient d'appuis pour ce faire.

<sup>21</sup> Soit Handicap International, le Secours Catholique, Action contre la Faim, le CCFD (Comité catholique contre le faim et pour le développement), le Secours islamique de France et la Croix Rouge.



préalables non seulement sur le projet proprement dit, mais également sur la communauté touchée, sa structuration et ses dynamiques.

#### **4- Modalités de mise en œuvre**

Les modalités de mise en œuvre, qui permettent à l'AFD d'une part de mieux adapter ses interventions aux situations ici sous revue, d'autre part de se fixer, en tant que de besoin, une finalité de prévention et enfin, *ad minimum*, de mener à leur terme ses projets ainsi que d'en conforter les acquis, peuvent être regroupées sous cinq rubriques.

##### *4.1- Les analyses pays*

4.1.1- Compte tenu de l'importance d'une bonne connaissance du contexte, afin de caler au mieux les choix stratégiques ainsi que les interventions qui leur donnent consistance, une attention croissante est d'ores et déjà accordée à l'analyse contextuelle lors de la préparation des cadrages pays ou à l'occasion de leur refonte. Tel a déjà été le cas, pendant le Plan d'orientation stratégique précédent, pour la RDC, la RCA, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Kenya, le Nigeria, la Guinée, les Comores, Madagascar, le Yémen, les Territoires Autonomes Palestiniens, le Pakistan et la Colombie. En tant que de besoin, il continuera d'en être de même à l'avenir.

Un point à noter est l'enrichissement progressif de ces analyses. En effet, dépassant les seuls paramètres techniques, financiers et économiques, elles commencent à embrasser le social et le politique, ainsi que la gouvernance et les capacités des partenaires locaux, qu'ils soient publics ou non.

La sélection des programmes et projets financés par l'AFD dans les géographies en question est donc à l'intersection de quatre domaines : prise en compte des spécificités de ces contextes ; finalités visées ; capacités des partenaires locaux ; contrainte résultant des outils financiers disponibles.

De ce dernier point de vue, l'enveloppe limitée de subventions dont dispose l'AFD est certes une contrainte forte, mais elle est également une incitation à utiliser des outils moins consommateurs de subvention ou de coût Etat, sous réserve que la situation financière de l'emprunteur le permette. D'où l'intérêt de travailler avec des acteurs privés, banques ou entreprises, ayant parfois, plus que les Etats, la capacité de s'endetter.

4.1.2- Certains bailleurs de fonds, tels que la Banque mondiale ou le DFID britannique<sup>22</sup> (*Department For International Development*), ont mis au point des outils analytiques qui les aident tout à la fois à qualifier la situation du pays sous revue, à estimer l'impact de leurs interventions sur les causes et dynamiques de la crise et donc à les calibrer de façon à éviter d'exacerber les sources de tension, voire à les réduire.

Ces approches ont conduit l'AFD à lancer un programme de recherche, actuellement en cours, qui vise à apprécier dans quelle mesure les bailleurs parviennent, ou non, à conformer leurs interventions, dans ce genre de situations, avec leurs analyses et quels sont les obstacles qui s'y opposent. La RDC et le Burundi ont été les premiers cas examinés et il est prévu qu'il en soit prochainement de même avec l'Afghanistan.

---

<sup>22</sup> Soit, respectivement, les *Conflict Analysis Framework* ainsi que le *Country Social Analysis* de la Banque mondiale et le *Strategic Conflict Assessment* du DFID.

## 4.2- Les projets

4.2.1- Au vu de l'expérience accumulée par l'AFD dans les situations de crise ou de sortie de conflit, certaines opérations font sens plus que d'autres. C'est tout particulièrement le cas des projets de micro-finance, pour cette double raison que les institutions qui la dispensent font souvent preuve d'une bonne résilience et qu'elles sont plus allantes que les banques classiques pour financer les économies informelles qui sont, comme déjà noté, les principales sources d'emplois et de revenus dans les pays du champ d'intervention de l'Agence.

Il en est de même, et pour des raisons assez similaires, des projets de formation professionnelle, sous réserve qu'ils ciblent prioritairement les métiers de l'économie informelle. L'idéal étant, bien évidemment, de pouvoir combiner micro-finance et formation dans le cadre de programmes intégrés ciblant une même clientèle, comme cela pourrait l'être avec le C2D Côte d'Ivoire.

Dans un domaine tout récemment ouvert, l'Agence explore un nouveau champ d'intervention qui est celui de la prise en compte des traumatismes psychosociaux des populations victimes de la violence<sup>23</sup>. L'objet est non seulement d'apporter des soins aux personnes atteintes, en complément des interventions plus classiques en matière de santé, mais également de travailler à leur réinsertion dans la société, y compris comme agents économiques.

Les conclusions récentes d'une étude particulièrement fouillée sur la question permettent aujourd'hui de lancer les premiers projets de terrain, au Tchad d'abord, puis en Haïti et dans les T.A.P. Ces interventions sont vraisemblablement appelées à se multiplier à l'avenir et mettront ainsi l'Agence à niveau par rapport aux autres grands bailleurs de l'aide au développement.

Toujours en ce qui concerne les types d'opérations, plusieurs chantiers à vocation opérationnelle seront engagés pendant le POS 3. Secteur par secteur, ils examineront comment les projets qui en relèvent sont susceptibles de mieux prendre en compte les éléments de contexte, en sériant les difficultés spécifiques dues aux situations de crise ainsi que de fragilité, en particulier de l'Etat et, plus généralement, des maitrises d'ouvrage locales. Ces chantiers auront donc pour vocation de proposer des voies de solution, afin de tourner ou de résoudre ces difficultés et, dans la mesure du possible, de conforter les partenaires locaux en question. Tel est d'ores et déjà le cas pour le secteur de l'eau et celui de l'éducation.

4.2.2- L'expérience de terrain enseigne que dans les contextes de crise, de sortie de conflit et d'Etat fragile, il est sage de privilégier des interventions qui visent à produire tout à la fois impact rapide et bonne visibilité<sup>24</sup> et qui, de ce fait, participent à la production de « dividendes de la paix ». Cela ne doit toutefois pas les dispenser de se donner en outre des perspectives de durabilité, de pérennisation des acquis et d'appropriation par les acteurs locaux.

Pour cette raison, mais également afin de limiter au maximum les risques de dysfonctionnement du fait des défaillances des dits acteurs ou de la surestimation par les bailleurs de leur capacité à « faire bouger les lignes », il est généralement souhaitable d'éviter

---

<sup>23</sup> Ou de catastrophes naturelles.

<sup>24</sup> Cette visibilité locale des interventions est à vrai dire si importante qu'elle doit être considérée comme partie intégrante de la pertinence des interventions en question.

les opérations complexes ou trop ambitieuses combinant réalisations physiques, innovations des modes de gestion, voire réformes institutionnelles ou de politique<sup>25</sup>.

Il convient donc le plus souvent de privilégier des projets simples, c'est à dire évitant de poursuivre des objectifs multiples et ne visant pas à résoudre l'ensemble des dysfonctionnements du secteur ou de la structure dans lesquels ils s'insèrent. Cela implique d'une part de limiter les composantes institutionnelles, pour s'en tenir à celles-là seules qui sont un gage de réussite ainsi que de pérennité des acquis des projets, d'autre part d'avoir un dispositif de conditionnalités<sup>26</sup> plutôt réduit et, enfin, de les doter d'une bonne capacité de résilience technique et financière après épuisement du financement extérieur ou en cas de dégradation du contexte.

#### *4.3 – Les études*

Les études envisagées à ce jour visent principalement à débroussailler quelques champs thématiques insuffisamment explorés, mais sur lesquels il est nécessaire que l'AFD se positionne, car ils sont présents dans nombre des contextes de fragilité ou de conflictualité dans lesquels elle opère.

A ce titre, et outre les réflexions mentionnées au point 4.1.2 ci-dessus, trois thèmes méritent de retenir l'attention. Le premier est celui de la poursuite des investigations sur les économies dites de guerre<sup>27</sup>, en tant qu'économies de survie des populations qui s'y adonnent, de façon à fonder des approches dédiées, grâce auxquelles l'Agence abordera ces économies en connaissance de cause et, accessoirement, sera mieux armée pour appuyer les économies informelles en général qui leur sont largement semblables.

Le deuxième thème est celui de l'articulation entre phase d'assistance humanitaire et phase de reconstruction et de développement, et ce dans le double but de permettre à l'AFD d'être plus systématiquement associée dès la définition du contenu de la première, en raison de ses conséquences sur la phase suivante, et de mieux assurer la prise de relais. Par ailleurs, cela devrait permettre d'étoffer la collaboration opérationnelle avec les acteurs en charge de cette assistance<sup>28</sup>. En outre, ce thème de réflexion s'articulerait avec la stratégie d'aide humanitaire dont la France vient tout récemment de se doter.

Le troisième, enfin, se penchera sur la question du lien entre migrations et situations de crise ou de conflit, et ce sous ces deux angles que sont d'une part les déplacements forcés du fait de ces situations<sup>29</sup> et, d'autre part, le retour des migrants dans leur pays d'origine et donc leur contribution à la sortie de crise, en particulier sur le plan économique.

#### *4.4 – Les modes de faire et procédures*

---

<sup>25</sup> Du Tchad à la Guinée et de Haïti à l'Angola une ambition excessive a, par le passé, porté grand tort à nombre d'opérations financées par l'AFD.

<sup>26</sup> La nature des conditions suspensives doit être soigneusement réfléchie. En particulier, il convient d'éviter celles qui contraindraient le bénéficiaire à procéder à de lourdes réformes de structure, réformes qui ne sauraient d'ailleurs trouver de réponse dans un temps aussi réglé que celui des investissements physiques.

<sup>27</sup> Une première étude en ce sens a été réalisée lors du POS précédent sur les différentes stratégies de lutte contre la filière des opiacés en Afghanistan.

<sup>28</sup> Notamment le Centre de crise du ministère des Affaires Etrangères et les ONG opérant sur ce créneau.

<sup>29</sup> Une étude récente financée par l'AFD a permis de mieux mesurer l'impact sur le Kenya des phénomènes migratoires en provenance de Somalie.

Dans les situations de crise ou de sortie de conflit, où d'une part les acteurs locaux, en tout premier lieu les administrations publiques, peinent à exercer leurs missions et où, d'autre part, les opérateurs professionnels compétents sont peu nombreux ou rechignent à s'engager, les bailleurs de fonds de l'aide au développement révisent, si nécessaire, leurs modes de faire.

Pour l'Agence, ceci implique de conduire des analyses sur les causes de blocage ou de délais auxquels se heurtent ses interventions et de mettre en regard ses pratiques et procédures. L'ambition sera alors d'ajuster ces dernières en tant que de besoin, afin de contourner ces obstacles, mais sans prendre de liberté avec les exigences de contrôle et de respect de la conformité. De tels ajustements s'appliqueraient au cycle du projet et viseraient, par exemple, à en réduire la durée d'instruction, à assouplir les modalités de sélection des opérateurs chargés de la mise en œuvre, à accélérer les décaissements et à faciliter, si nécessaire, la réallocation des fonds.

Un groupe de travail est à l'œuvre sur ces questions et on ne saurait donc préjuger de ce qui sera *in fine* retenu. Mais, d'ores et déjà, diverses pistes sont en cours d'examen : simplification du processus d'identification des opérations ; possibilité de déconnecter un projet, pour motif d'opportunité, du *pipe line* des interventions programmées dans un pays donné ; recours au gré à gré, sur la base d'un référentiel d'expertise, pour sélectionner les opérateurs en charge des études préalables, voire de la mise en œuvre proprement dite ; assouplissement des règles d'attribution des marchés, notamment en acceptant des offres uniques sans déclarer, pour ce motif, l'appel d'offres infructueux ; sous-traitance des étapes administratives de la délivrance des avis de non objection à des consultants spécialisés travaillant pour le compte de la maîtrise d'ouvrage locale<sup>30</sup> ; flexibilisation des procédures de réaffectation des fonds, en en déléguant l'exercice au plus près des services opérationnels responsables, soit au siège soit en agence ; révision raisonnée des rôles respectifs de la maîtrise d'ouvrage, de l'opérateur et de l'Agence. Ces aménagements ont vocation, après débats et décisions, à intégrer le manuel des procédures opérationnelles de l'Agence.

En contrepartie de ces éléments de souplesse et afin de minimiser les risques qui pourraient en découler<sup>31</sup>, il est évidemment indispensable d'exercer une surveillance financière particulièrement étroite et de renforcer le suivi en réalisation. Ce qui implique probablement d'accepter certains surcoûts, des projets comme de fonctionnement de l'Agence, et donc d'accroître le ratio temps passé par les équipes/montant des engagements.

#### 4.5- La formation et la capitalisation

4.5.1 - Ainsi que déjà noté, les situations de crise, de conflictualité et de fragilité diffèrent les unes des autres, à la mesure des spécificités du parcours historique, de la structuration sociale, des systèmes de pouvoir des pays concernés et, ceci résultant de cela, des causes génératrices des situations en question. Même s'il existe des éléments de doctrine qui permettent de guider les approches, les investigations préalables à la décision d'intervenir et la recherche de solutions adéquates doivent donc être adaptés au cas par cas.

Cette capacité d'adaptation demandée aux équipes de l'AFD, tant au siège qu'en agence, en charge de la définition des stratégies pays et sectorielles, de la sélection puis du suivi des projets est le fruit de leur sensibilité aux situations en question, ainsi que de leur connaissance

---

<sup>30</sup> Ce qui permet de ne pas engager juridiquement l'AFD.

<sup>31</sup> Notamment de blanchiment et de financement du terrorisme.

des études contextuelles disponibles, si études il y a. Cette sensibilité est elle-même le résultat de l'expérience accumulée, capitalisée et diffusée.

Afin de rester pertinente, elle doit être régulièrement actualisée au moyen de formations *ad hoc*, visant le transfert organisé de l'expérience accumulée par l'AFD proprement dite, mais également par les autres bailleurs de fonds de l'aide au développement. De telles formations sont déjà dispensées en interne dans le cadre d'un des modules de formation aux métiers du développement, et ce au profit des nouveaux recrutés<sup>32</sup>. Elles demandent cependant d'une part à être progressivement renforcées, sur la base notamment des évaluations rétrospectives ainsi que des études et chantiers de travail mentionnés ci-dessus et, d'autre part, à être étendues à l'ensemble des agents concernés par ces problématiques.

4.5.2 – Ces chantiers et études seront par ailleurs un premier outil de capitalisation. Un second s'appuiera sur les expériences d'autres acteurs de l'aide opérant dans les champs de la conflictualité et de la fragilité, et ce par le biais d'une analyse de leurs opérations<sup>33</sup>. Un troisième outil, enfin, consistera à assurer une veille nourrie par le dépouillement de la littérature spécialisée.

Or, il existe déjà à l'AFD un réseau informel dit de « post-conflit », chargé d'une part de regrouper la totalité des notes et documents relatifs à ces questions et, d'autre part, d'animer des cercles de discussion et d'échange d'expériences. La mise en ligne prochaine de ces données sur le site Intranet de l'Agence permettra d'en élargir l'audience et, conjointement avec le service en charge des évaluations rétrospectives ainsi qu'avec le CEFEB<sup>34</sup>, de mieux mailler information, formation et capitalisation. Ce maillage plus étroit et plus systématique doit progressivement construire un processus itératif qui liera ensemble réalisations de terrain, évaluation et apprentissage.

---

<sup>32</sup> La Cellule crise et conflit de l'AFD participe également à des sessions de formation au profit des acteurs de la coopération au sens large, ainsi que des correspondants humanitaires du ministère des Affaires Etrangères.

<sup>33</sup> Tel a déjà été le cas avec la RDC et le Burundi. Cela devrait l'être prochainement avec l'Afghanistan.

<sup>34</sup> Le CEFEB est le centre de formation de l'AFD.