

Série Évaluation et capitalisation

*exPost*  
*ExPost*



## Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD

### Résumé

Émery Brusset (chef d'équipe), Cécile Collin, Christian Fusillier, Marie Spaak, Patrik WILLOT  
de Channel Research, [www.channelresearch.com](http://www.channelresearch.com)

Contacts : Yves Ficatier ([ficatiery@afd.fr](mailto:ficatiery@afd.fr)) et Sylvie Oktar ([oktars@afd.fr](mailto:oktars@afd.fr)),  
division Évaluation et capitalisation, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)



## **Avertissement**

Ce rapport a été préparé par Channel Research à la demande de l'Agence Française de Développement. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2011

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédit photographique : AFD

Seul le résumé de ce rapport est imprimé ; la version intégrale du document est consultable sur le site : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/recherche/evaluation-capitalisation>

## Sommaire

### Résumé

---

### Introduction

---

#### 1. Catastrophes et réponse mondiale aux catastrophes

---

- 1.1 Le contexte international
- 1.2 Dispositifs et acteurs français
- 1.3 Mobilisation post-tsunami en France

#### 2. Mobilisation et résultats

---

- 2.1 Mandats, outils d'intervention et partenariat
- 2.2 Identification et instruction des interventions
- 2.3 Réalisation et gestion des risques

#### 3. Prospective et recommandations

---

- 3.1 Capitaliser sur le positionnement de l'AFD
- 3.2 Paramètres liminaires à prendre en compte
- 3.3. Recommandations à l'AFD pour l'urgence, la relance et la coordination

### Annexes

---

### Liste des sigles et abréviations

---

## Résumé

### Présentation de l'étude

L'Agence Française de Développement (AFD) a mandaté la présente étude pour porter un jugement sur sa réponse et celle de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) aux catastrophes. Cet intérêt fait suite au tsunami de décembre 2004 dans l'océan indien et au tremblement de terre d'octobre 2005 au Pakistan. L'objectif de cette étude est de formuler des recommandations pour améliorer la capacité d'intervention post-catastrophe de l'AFD.

L'étude a été réalisée en 2009 par une équipe de quatre personnes, sur la base de documents, d'entretiens avec le personnel français impliqué dans les opérations et d'une visite au Sri Lanka. Il n'a pas été possible de visiter les autres pays affectés et les conclusions doivent être lues à la lumière d'une information partielle des résultats atteints.

### Catastrophes et réponses aux catastrophes

Le mandat de l'AFD est de promouvoir un développement respectueux des contraintes environnementales et des exigences sociales. En tant qu'opérateur pivot du dispositif français d'aide publique au développement, l'AFD intervient pour la réduction de la pauvreté, le financement de la croissance économique et la protection des biens publics mondiaux.

Ce mandat s'applique, au nom de la coopération internationale, aux pays affectés par des catastrophes naturelles, surtout lorsque celles-ci causent des pertes à grande échelle. À la fois politique et normatif, ce mandat résulte aussi de l'adhésion de la France à la finalité du développement durable, ainsi qu'aux objectifs du Millénaire pour le développement. Il s'aligne sur les engagements internationaux de la France (contribuer à la sécurité, la paix, la stabilité) et sur les thèmes fédérateurs essentiels (promouvoir un développement soucieux de cohésion sociale et de prévention des risques de crises futures).

En décembre 2004 et octobre 2005, deux secousses sismiques ont entraîné des dommages gigantesques en Asie

du Sud, en particulier en Indonésie, au Sri Lanka, aux Maldives et au Pakistan. Les pertes de vies humaines cumulées pour ces deux événements, qui ont eu lieu dans un délai très bref, a été estimée à 300 000 (220 000 pour le tsunami, 80 000 pour le tremblement de terre). Depuis, de nombreuses catastrophes semblables survenues dans ce bassin régional ont encore accru l'importance de cette problématique.

Il est probable que, dans les années à venir, certains facteurs structurels (vulnérabilité de l'habitat, changement climatique, etc.) augmenteront l'étendue de telles catastrophes naturelles, soudaines ou non. L'actualité renforce cette conviction (tsunami aux îles Samoa, tremblement de terre à Sumatra, inondations dans le bassin du Mékong), illustrant le niveau insuffisant de préparation des pays affectés et leurs besoins en capacités de reconstruction. Par ailleurs, la réforme du dispositif français de réponse aux crises pousse l'AFD à jouer un rôle actif dans l'après-catastrophe, en couvrant les interventions qui succèdent aux opérations d'urgence et qui visent à assurer une bonne relance de la vie sociale et économique.

L'AFD n'a ni le mandat ni les capacités pour intervenir lors de la phase d'urgence suite à des catastrophes naturelles, les instruments financiers gouvernementaux restant directement gérés par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEFE) et le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Pourtant, si le gouvernement le lui demande<sup>1</sup>, elle a la faculté d'agir dès le moment de l'après-catastrophe pour participer aux diagnostics et à la conception des politiques de reconstruction.

La contribution de la France dans le domaine des catastrophes est essentiellement gérée par l'AFD et le MINEFE, ainsi que par le MAEE pour les interventions d'urgence. C'est ainsi qu'en 2005, le MAEE a exceptionnellement contribué aux opérations de post-tsunami de l'océan Indien, en débloquent 45 millions d'euros en subventions. En 2008, le fonds d'urgence géré par le Centre de crise (qui a repris les compétences de la

Délégation aux affaires humanitaires) a été doté de 9,6 millions d'euros annuels.

Pour les opérations post-catastrophe couvertes par cette étude, les mandats de l'AFD ont été cosignés par ses deux tutelles et sont spécifiques à ce type d'événement. Ils ont été donnés deux mois après la catastrophe dans le cas du tsunami et du tremblement de terre au Pakistan<sup>2</sup>. Ces mandats soulignent le caractère exceptionnel des opérations post-catastrophe et demandent à l'AFD de développer une étroite collaboration opérationnelle et financière avec la Banque asiatique de développement (BASD) et la Banque mondiale (BM).

L'AFD pourrait être amenée à disposer d'un mandat permanent pour intervenir dans ce type de crise afin de renforcer sa réactivité opérationnelle.

## Lien avec les acteurs internationaux et États bénéficiaires

La réponse aux catastrophes prend une importance croissante au niveau international, mais elle n'a pas encore acquis un statut satisfaisant dans les politiques d'aide publique au développement (APD). De nombreuses études récentes montrent la fragmentation des réponses internationales à ces phénomènes. Une étude<sup>3</sup> sur le lien entre urgence, réhabilitation et développement attribue cette lacune à la faible priorité accordée à la réflexion de long terme dans la réponse aux désastres, et témoigne du peu d'intérêt pour l'information dite « latérale » (sensibilité aux dynamiques de conflits, capacité des acteurs locaux à s'impliquer dans la prévention).

Les évaluations des interventions internationales et régionales suite au tsunami soulignent que l'événement catastrophique n'est pas encore considéré comme un risque

du développement et qu'il est donc insuffisamment intégré dans les stratégies nationales. Les référentiels unificateurs – comme la relance, la réduction des risques de catastrophe ou la réduction de la pauvreté – sont encore trop souvent conçus et utilisés de façon isolée, hors d'une stratégie d'ensemble. Il existe par ailleurs une réticence assez fréquente à tenir compte des différences culturelles et de la gouvernance, et ce qui est plus dommageable, à établir des stratégies de renforcement des capacités locales à intervenir.

<sup>1</sup> Cas où des fonds spécifiques lui sont mis à disposition pour des pays en dehors de la zone d'intervention ou hors subventions.

<sup>2</sup> « Tsunami, le 26 décembre 2004, mandat du 28 février 2005 ». (Le document reçu par le consultant est non daté. Seule la date du fax d'origine DGCI/CGAS est prise en compte : « Tremblement de terre au Pakistan, le 8 octobre 2005, mandat du 2 décembre 2005 ».

<sup>3</sup> « A Ripple in Development? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami 2004 », Channel Research 2009, évaluation conjointe pour le compte de la coopération suédoise et un groupe de bailleurs de fonds.

L'AFD dispose de prêts concessionnels sur la base de l'enveloppe annuelle de coût État mise à sa disposition par la DGTPE. Elle dispose ainsi, avec le soutien de la DGTPE, d'un avantage significatif car ses prêts agissent comme un bon outil d'appropriation par les États bénéficiaires. En effet, ceux-ci doivent se montrer plus vigilants que pour des subventions et assurer un réel suivi. Ceci renforce les objectifs de la Déclaration de Paris en donnant aux maîtres d'ouvrage nationaux des garanties d'alignement. Les prêts s'insèrent facilement dans des coordinations nationales (par exemple par le biais des estimations de dégâts menées par la Banque mondiale) et ouvrent sur des perspectives de développement et de reconstruction à long terme.

Le choix judicieux des maîtrises d'ouvrage (les services techniques nationaux) et le contrôle des appuis à leur apporter (les sociétés d'ingénierie françaises ou étrangères) permettent, de plus, un bon niveau de surveillance dans la phase d'instruction. Par-delà ses caractéristiques d'une banque de développement, le mandat de l'AFD n'a pas fait usage d'instruments de subvention<sup>4</sup> qui auraient permis d'agir plus rapidement et directement sur les communautés fragilisées et de tisser un lien direct et précieux avec la population.

Aujourd'hui, grâce aux accords cadres déjà signés avec certaines organisations non gouvernementales (ONG), l'AFD peut financer des interventions ponctuelles rapides. Dans quelques cas particuliers – comme pour certains pays de la zone de solidarité prioritaire ou éligibles aux subventions –, elle peut également utiliser ou réaffecter des subventions pour des cycles d'instruction raccourcis et des décisions financières de moins de trois mois (cas de Haïti).

De plus, le groupe AFD dispose d'un outil d'accompagnement du secteur privé, l'agence pour la Promotion et participation pour la coopération économique (Proparco), qui s'est avéré particulièrement dynamique dans le contexte du tsunami en permettant une mobilisation des moyens plus rapide qu'avec les prêts aux gouvernements. Ces projets concernent des investissements dans le secteur productif ou dans les services financiers susceptibles d'accélérer la relance économique là où les activités internationales de réhabilitation sont peu présentes<sup>5</sup>.

Côté DGTPE, la Réserve pays émergents (RPE) est un outil concessionnel d'aide projet déclarable à l'APD, mais ces financements ont pour particularité d'être partiellement liés à de l'offre française. Cette contrainte *d'aide liée* répond difficilement aux besoins de la phase de reconstruction et de développement qui implique une forte intégration dans une stratégie et un dispositif global, ainsi qu'une bonne compétitivité par rapport aux offres de dons qui affluent en temps de crise, et qui ne concerne pas suffisamment les entreprises locales. Souvent peu prisé par les partenaires nationaux dans ces contextes de crise, ce type d'instrument conduit à une sous-utilisation des ressources françaises (l'enveloppe de 100 millions d'euros de la DGTPE pour le financement de projets post-tsunami a été largement sous-utilisée).

Le FASEP-Études<sup>6</sup> est pourtant un outil qui, depuis 1996, intervient sous forme de dons destinés à une soixantaine de pays en développement et permet de financer des prestations d'études en amont des projets.

<sup>4</sup> Ces subventions sont déjà retenues pour d'autres opérations. Elles peuvent exceptionnellement être réaffectées au cas par cas.

<sup>5</sup> "A Ripple in Development? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami 2004", Channel Research 2009, évaluation conjointe pour le compte de la Coopération suédoise et un groupe de bailleurs de fonds.op. cit.

<sup>6</sup> Le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé est l'un des deux outils à la disposition de la DGTPE.

## Identification, montage et mobilisation des ressources et procédures

L'AFD était peu préparée<sup>7</sup> à assumer ce rôle de reconstruction post-catastrophe. Elle a suivi de près les priorités données par la concertation des bailleurs et des gouvernements bénéficiaires, tout en cherchant à tenir compte du re-développement<sup>8</sup> à long terme, ce qui constitue un exemple de bonne pratique rarement utilisée en matière de post-catastrophe. Dans certains cas, les réalisations peuvent être assimilées à de la réduction des risques naturels, même si cela n'apparaît pas toujours clairement dans les documents.

Cet effort n'a pas permis à l'Agence d'éviter, au niveau national, certaines confusions d'objectifs qui apparaissent fréquemment lorsque les fragilités des États ont mené à des politiques confuses ou velléitaires, en particulier aux Maldives et en Indonésie. L'AFD n'a pas vocation à être maître d'ouvrage ou maître d'œuvre. Elle se doit de travailler dans le cadre des politiques nationales. Elle garde la faculté, aux différents niveaux d'instruction d'un projet, d'approuver ou de bloquer les décisions du maître d'œuvre en émettant des avis favorables ou non favorables dans le cadre du processus de « non objection ». En tant que bailleur, elle valide par ailleurs les décaissements successifs en effectuant les contrôles nécessaires pour que les fonds soient correctement utilisés.

La relative faiblesse institutionnelle de ces pays, la soudaineté des catastrophes (en particulier le tsunami) et l'absence de représentation locale de l'AFD ont sérieusement entravé la mise en œuvre de ses propositions d'intervention (en Indonésie notamment). À l'exception de Proparco, les taux d'engagement et de décaissement pour les projets post-tsunami de l'AFD, bien que variables, restent faibles, particulièrement pour les projets d'infrastructures.

Malgré la qualité de ses instruments, l'AFD n'a ainsi pas pu éviter des tâtonnements sur le choix des points d'application. Cela résulte davantage de confusions dans la sélection par les États des projets prioritaires que d'une identification tardive des projets par l'AFD, notamment en Indonésie et aux Maldives, qui sont de nouveaux pays d'intervention pour l'Agence. Ces aléas posent le problème de l'adaptation du cycle du projet à ces contextes de forte incertitude.

Pour ses projets, la gamme de montages possibles de l'AFD permet une certaine flexibilité dans leur réalisation (par exemple, le projet électricité, décomposé en 18 contrats au Sri Lanka pour une enveloppe de 4 millions d'euros, n'en compte qu'un seul en Indonésie pour 36,8 millions avec plusieurs lots, et un seul au Pakistan pour 40 millions).

<sup>7</sup> Le travail de l'AFD a toujours été d'aider à la réhabilitation et au développement des pays. Elle n'avait pas de procédures pour intervenir dans la période immédiate post-catastrophe.

<sup>8</sup> Ce concept est parfois utilisé oralement par le personnel de l'AFD, et caractérise l'utilisation d'opportunités nouvelles pour le développement créées par des actions de réhabilitation. En d'autres mots, il ne s'agit pas de retourner à un niveau antérieur de développement ou de continuer sur des axes pré-définis, mais bien de tirer avantage des circonstances particulières pour lancer de nouvelles pistes.

## Instruction, réalisation

L'analyse du calendrier d'exécution des interventions AFD met en lumière la difficulté de la coopération avec des États affectés par des crises soudaines et de grande ampleur. Alors que dans certains cas, des agences au mandat clair et aux pouvoirs élargis sont établies pour coordonner l'assistance internationale (ERRA<sup>9</sup> au Pakistan, agence BRR<sup>10</sup> en Indonésie), dans d'autres cas (Maldives, Sri Lanka) l'identification, l'instruction et la mise en œuvre ont été retardées par des hésitations et des confusions de rôles au sein des administrations et dans leur relation avec les bailleurs. Quatre ans après les catastrophes et deux ans et demi après les études AFD, certains projets n'ont pas encore dépassé la phase d'appel d'offre. Tel est le cas du projet de réhabilitation des infrastructures de drainage de Banda Aceh et du projet d'infrastructures aux Maldives.

Globalement plus rapides qu'en temps normal, les délais d'instruction ont été très contrastés quant à la nature des coordinations dans les pays affectés. Le poids des États et l'instabilité de certaines régions ont par ailleurs influé sur la mise en œuvre de nombreux projets. Ainsi, au Sri Lanka, un projet de reconstruction de route a été stoppé par le report du lancement de l'appel d'offres du fait de la reprise des combats dans la zone, entraînant ensuite une forte inflation des coûts de construction. Ce projet avait à peine débuté au moment de l'étude, même si le marché a été signé en mai 2008.

La mise en œuvre des financements AFD a été plus efficace lorsqu'il était possible de faire des lignes de crédit ou lorsque l'Agence a pu profiter d'un outil de gestion de projet préexistant (maîtrise d'ouvrage donnée à une unité de gestion de projet mise en place dans le cadre d'une reconstruction post-conflit de la BAsD, le *North East Community Restoration and Development Project* [Necord] au Sri Lanka).

Les interventions de l'AFD ont été particulièrement rapides dans quatre cas de figure :

- **Opérations de relance économique** : lorsque l'AFD a mis en place des lignes de crédit aux banques nationales. Ces lignes de financement ont répondu directement aux besoins de plusieurs sociétés. Elles sont d'une exécution simple et profitent de procédures nationales éprouvées, permettant de financer – notamment par le biais de la Banque centrale – des initiatives très variées de relance des entreprises.
- **Reconstruction d'infrastructures sur don** : lorsque des fonds de subventions sont disponibles. Même si l'AFD n'a pas disposé de fonds de subventions dans les principaux cas étudiés, on peut constater que les États préfèrent des subventions aux prêts, même concessionnels, ce qui rend ardue la tâche de l'AFD lorsqu'elle ne dispose pas de tels fonds. L'évaluation a eu connaissance d'une intervention de reconstruction de pont en subventions, suite à des cyclones ayant touché Haïti. Le projet a pu être instruit en trois mois, même si la reconstruction elle-même semble avoir tardé par la suite. On peut se demander si les retards n'auraient pas été plus importants encore si l'opération avait été financée sur prêt.
- **Projets de reconstruction conduits par délégation de maîtrise d'ouvrage en cofinancement** : lorsque la France travaille avec des opérateurs sur des projets en cofinancement avec d'autres banques de développement, ou dans le cadre de projets multilatéraux. C'est le cas au Sri Lanka, pour un projet de réhabilitation d'infrastructures communautaires s'appuyant sur une unité de gestion montée par la BAsD, et au Pakistan avec la BM. Dans

<sup>9</sup> *Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Agency.*

<sup>10</sup> *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD Nias.*

d'autres cas, tel que celui de l'Indonésie, il semble qu'un échange plus large d'informations aurait permis de dissiper certains malentendus avec les autorités du pays (consultation avec la BM et avec le MINEFE).

- **Lorsque Proparco est mobilisée en intervenant directement auprès du secteur privé aux taux du marché** : tous les projets de Proparco couverts par cette étude ont été exécutés et génèrent des retours sur investissement.

**Pour tous les cas étudiés, il semble permis de conclure que les opérations à effets rapides et fiables sont les opérations de relance économique, ainsi que les mandats de gestion sous contrôle des banques régionales de développement. Il apparaît aussi qu'en se concentrant sur ces deux points d'application, l'impact serait plus important pour un coût plus faible.**

## Gestion des risques

Les procédures de l'AFD donnent une priorité insuffisante aux facteurs collatéraux de succès (conflit, disponibilité des entreprises locales, faiblesse de la maîtrise d'œuvre), qui n'ont justement qu'une faible visibilité dans les documents de projet. On observe en particulier un manque de scénarios alternatifs de projets en fonction des risques identifiés et de leur chance de réalisation (souligner les hypothèses dans les documents de projet). Il semblerait aujourd'hui possible d'impliquer la nouvelle cellule de prévention des conflits dans des analyses de risques sociopolitiques locaux, en appui aux postes et aux diagnostics des dégâts réalisés par la Banque mondiale.

L'ouverture de représentations locales (bureaux temporaires de représentation ouverts dès 2006 à Djakarta et à Colombo) a été extrêmement utile car elle a permis de minimiser les écueils propres aux projets pilotés à distance. Ainsi, les Maldives, suivies depuis Colombo (et depuis l'agence régionale de New Delhi à partir de septembre 2009), ont enregistré de nombreux retards de lancement. Le suivi régulier des projets assuré par le représentant de l'AFD en poste à Colombo a permis d'aplanir les difficultés en identifiant des solutions possibles.

Des évaluations récentes sur la réponse au tremblement de terre du Pakistan et au tsunami de l'océan Indien ont montré que les faibles capacités des maîtres d'ouvrage (à quelques exceptions près), administrations et collectivités locales constituaient la principale contrainte d'exécution des projets de reconstruction. La procédure d'appui à la maîtrise d'ouvrage a été sur ce point utilisée à bon escient au Sri Lanka (et a été proposée au Pakistan), et elle gagnerait à être étendue partout où ce serait possible. De même, chaque fois que possible, l'utilisation de bureaux d'étude français, comme maître d'ouvrage principal ou comme appui au maître d'ouvrage devrait être recommandée très rapidement.

Dans le cas du tsunami et du tremblement de terre, l'AFD, tout comme le FASEP et la RPE de la DGTE, ont fourni des réponses rapides, même si elles n'ont pas toujours été suivies d'effets. L'AFD s'est étroitement associée aux instances nationales et internationales pour déterminer avec les organismes compétents l'estimation des besoins. Des projets très divers ont été instruits, répondant à des besoins pertinents, même si ces projets sont dans leur ensemble relativement ambitieux. L'AFD n'a pas inclus de réhabilitations

de petites infrastructures en urgence, ce qui peut paraître regrettable compte tenu des effets de levier que celles-ci peuvent engendrer.

Les délais d'exécution des projets sur financement AFD et les résultats obtenus sont évidemment largement conditionnés

par les capacités techniques et d'absorption des maîtrises d'ouvrages locales et nationales. L'AFD fait ce choix de travailler avec les maîtrises d'ouvrages locales et nationales, tout en sachant que les résultats ne seront pas toujours performants.

**En raison même de la situation des États, qui ont tous connu, à un titre ou à un autre, une phase de grande fragilité politique au moment des catastrophes, les procédures de l'AFD doivent permettre un contrôle rigoureux. L'AFD prend le parti d'appliquer les procédures nationales en confiant la maîtrise d'ouvrage à son emprunteur. Elle accompagne ainsi les choix des gouvernements et des structures partenaires plutôt que d'imposer des choix unilatéraux. Elle pourrait cependant accroître ses efforts d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage (MOA) en renforcement des capacités. Il ne s'agit donc nullement de recommander d'alléger les contrôles, mais d'adopter des modalités de gestion du risque adaptées aux différentes situations afin de préserver les rythmes d'exécution.**

## Conclusions

En 2005, l'AFD a fait ses premiers pas dans les interventions post-catastrophe sur une grande échelle. La logique de ces missions a été confortée par le mandat qui lui a été donné par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), en juin 2006, pour améliorer la gestion des Biens publics mondiaux (BPM) dans les nouveaux pays émergents, en particulier en Indonésie et au Pakistan. Ce rôle nouveau est par ailleurs cohérent avec l'implication de l'établissement public dans la maîtrise du changement climatique. La répétition croissante de ces dérèglements incite l'AFD à davantage intégrer le traitement de ces grands risques naturels dans sa stratégie et son dispositif.

L'AFD dispose de l'expérience nécessaire pour financer des actions qui pourraient être définies comme de « re-développement »<sup>11</sup> et, en suivant un processus conforme à la Déclaration de Paris, elle apporte des compétences que peu d'autres acteurs bilatéraux ou multilatéraux sont en mesure de fournir (comme le prouve l'exemple du *Multi-Donor Fund* à Aceh). Pour les décideurs nationaux, le re-développement consiste à saisir les opportunités offertes en période de crise

pour agir sur les facteurs structurels afin de favoriser le retour à une croissance équilibrée, et à faire du contexte de catastrophe une opportunité de changement. Ce cas de figure se trouve notamment en Indonésie, du fait d'un décalage des financements de l'AFD par rapport aux financements en aide d'urgence et réhabilitation des autres agences.

Il ne s'agit plus d'une simple réhabilitation, mais bien d'une dynamique créative. Plus spécifiquement, le Groupe AFD peut accompagner le secteur privé, soutenir des projets d'infrastructure et promouvoir des approches innovantes au service des États clients.

Pour s'investir de façon efficace, l'AFD n'a pas besoin de faire des entorses à ses procédures, mais plutôt de renforcer les outils existants et de les gérer de façon stratégique dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler un « état d'exception ». A la suite de catastrophes à grande échelle, face à des États partenaires souvent désorganisés et à un afflux de bailleurs

<sup>11</sup> Cette notion n'est pas explicitement reprise dans les documents projets pour l'Indonésie, mais elle est souvent mentionnée dans les entretiens avec le personnel de l'AFD.

opérant sous forme de dons, le mandat de l'AFD doit être clarifié. Pour cela, il faut adapter le manuel des procédures opérationnelles aux exigences d'une intervention rapide et efficace (notamment par des délégations locales) et poursuivre dans la voie de l'alignement des outils et de la coordination avec les autres partenaires internationaux.

Or, l'AFD possède de nombreux outils qui permettent un bon niveau d'indépendance d'action ou de soutien à l'exécution. Le problème se situe donc bien dans la phase de l'étude de faisabilité et de la formulation des interventions, et non dans le cycle d'instruction, qui pourrait être sous-tendu par un mandat permanent donné par les tutelles.

**Des éléments de projets plus rapides (petites infrastructures) et d'appui à la maîtrise d'ouvrage manquant, qui pourraient intervenir en parallèle avec l'instruction des projets principaux. Ces éléments, gérés sous forme de subventions et de contrats d'expertise, devraient permettre à l'AFD de mieux anticiper, accompagner et informer les projets à plus long terme, ceux précisément où elle a un avantage comparatif.**

Ceci permettrait aussi à l'AFD d'élargir sa relation avec les pays affectés par les désastres, qu'ils soient naturels, industriels, sanitaires ou complexes (imbriquant conflits et risques naturels). Les victimes peuvent devenir des interlocuteurs valables grâce à une pratique plus large de la consultation, de l'identification participative des besoins et du suivi. Il serait possible de le faire sous fonds de subvention, par le biais d'interventions dans les systèmes de santé ou les

appuis communautaires, si l'AFD décidait, par exemple, de ne pas s'investir dans les infrastructures.

Le véritable enjeu pour l'AFD est d'assurer une transition plus rapide et efficace entre l'aide projet « urgence humanitaire » et une aide programme de reconstruction, puis de re-développement et de prévention des grands risques, en adaptant l'aide projet à ces situations particulières.

## Recommandations

En dépit de nos conclusions positives sur la pertinence du mandat particulier donné à l'AFD pour des interventions post-catastrophes par rapport à son mandat général, il aurait pourtant été possible, compte tenu des résultats, de conclure que le mandat post-catastrophe était difficile du fait des capacités limitées des pays affectés. Notre étude a conclu au contraire que ce mandat était approprié, moyennant certains ajustements du dispositif. Nos recommandations portent essentiellement sur trois axes :

1. En amont des projets, les diagnostics préalables doivent être étendus afin de devenir davantage multi-dimensionnels. Ils doivent se concentrer non seulement sur la partie matérielle et l'ingénierie des projets, mais englober aussi leur contexte institutionnel et social. Tout

d'abord, une analyse plus poussée des besoins des populations et des acteurs, ainsi que des appuis possibles, permettra d'éviter une partie des retards constatés. Les diagnostics post-catastrophe doivent inclure une analyse des opérateurs nationaux, du risque de conflit et des politiques des ministères concernés. Pour ce faire, l'AFD doit renforcer ses liens avec les banques multilatérales (banques régionales, BM) et les instances de coordination européenne (Commission européenne et autres agences bilatérales, comme la banque de développement allemande, la KfW). Il serait en particulier possible de détacher du personnel auprès des banques de développement pendant les phases de reconstruction, afin de développer des synergies et de capitaliser sur les approches sectorielles de réhabilitation, selon une

véritable stratégie d'influence constructive. Un appel systématique peut désormais être fait à l'expertise de la cellule de prévention des conflits – dont le personnel doit être renforcé – afin de mieux répondre aux situations dites « de fragilité ». Le renforcement des capacités locales doit aussi devenir un objectif important de l'AFD (fonds de financement de l'appui à la maîtrise d'ouvrage), assurant ainsi une meilleure gestion des risques d'exécution. Cela pourrait se traduire par la création d'un Fonds d'études et de préparation de projet spécialisé, parallèlement au Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), traitant tout type de catastrophe soudaine. Celui-ci devrait avoir pour mission de dresser – en partenariat avec des agences régionales spécialisées (la Commission du Mékong, par exemple) – un état des risques (comme ceux des deltas et des îles de faible altitude et à fort peuplement, exposés aux tsunamis et aux inondations du fait du réchauffement climatique).

2. Par ailleurs, les dons doivent être requis dans la phase qui suit l'urgence immédiate, en étroite coordination avec les tutelles et les ONG ayant des capacités pour intervenir à ce niveau. Il convient de créer au sein de l'AFD un fonds de post-urgence, qui fonctionnera sur la base d'une commande officielle et d'un cycle d'instruction raccourci. Il permettra de soutenir par des dons des projets ciblés (besoins critiques revêtant une grande visibilité ou un intérêt stratégique), étroitement coordonnés avec les opérateurs sur place : ONG françaises ou étrangères, entreprises et sociétés civiles du pays. Ce fonds devra pouvoir basculer des montants sur le fonds d'urgence du Centre de crise, déléguant à ce dernier la gestion des financements et permettant à l'AFD de bénéficier de synergies avec les ONG d'urgence humanitaire (en termes de diagnostics et d'appuis aux autres acteurs internationaux, tels que l'ONU ou la Commission européenne). Ces financements permettront à l'AFD de mieux coordonner les objectifs des ONG avec des finalités de long terme, en particulier en ce qui concerne la concertation avec les autorités locales.

2. Renforcer les délégations de décision et de gestion attribuées aux directeurs d'agence ou aux équipes locales, en phase de post-catastrophe, sur la thématique de reconstruction, de relance et de re-développement. C'est un besoin incontournable de la réaction post-catastrophe qui mérite des dérogations au Manuel des procédures. Il importe de donner aux chefs d'agence la possibilité de décider des financements pour des projets au plafond relativement peu élevé (jusqu'à 1 million d'euros sur don, par exemple), mais qui constituent clairement une priorité partagée par le groupe de coordination et par le représentant local. Ces propositions s'appuient sur plusieurs constats effectués lors de l'évaluation. Il semble pertinent de renforcer la réactivité de l'AFD sur le terrain par la présence d'un mécanisme d'ajustement, lorsque les principales actions connaissent des retards. Ces propositions résultent également de la prise en compte de la complexité de l'information en post-crise et de la nécessaire fluidité des échanges dans le cadre d'un suivi de terrain permanent, au milieu des populations affectées. De même, le représentant local doit, dans les interventions post-catastrophe, avoir la latitude de décider de l'opportunité de faire appel aux chefs de projets basés à Paris ou dans la région – ce qui n'était pas une délégation formelle jusqu'ici –, en fonction de la complexité technique de la tâche.

Sur le plan institutionnel, l'étude conclut que le post-catastrophe devra être traité par l'AFD comme un état d'exception faisant appel à des notions de re-développement, sur le modèle du post-crise, et s'appuyant sur la cellule légère déjà établie au sein de la direction de la Stratégie, car les conflits et les dommages graves découlant des catastrophes naturelles tendent à se conjuguer. Ce mécanisme devrait être complété en plaçant un cadre permanent de l'AFD au sein du Comité de crise, avec une responsabilité particulière sur la prévention des risques.

De façon globale, et en fonction des cas particuliers, l'AFD se doit d'adopter une stratégie institutionnelle explicite :

- le partenariat bilatéral ne devrait être conservé que dans les pays à forte présence française, notamment celle de l'AFD ;
- dans les autres cas, il faut privilégier l'approche multilatérale donnant mandat aux partenaires ayant déjà signé des accords de réciprocité avec l'AFD.

## Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
ANMO	Afrique du Nord et Moyen-Orient
APD	Aide publique au développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BCAH	Bureau de coordination de l'action humanitaire (ONU)
BEI	Banque européenne d'investissement
BPM	Biens publics mondiaux
BM	Banque mondiale
BRI	<i>Bank Rakyat Indonesia</i>
BRR	<i>Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD Nias</i> (Indonésie) (Bureau de réhabilitation et de reconstruction)
CDC	Centre de crise
CFI	Comité de financements d'investissement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention pays
CIR	Cadre d'intervention régional
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
DAH	Délégation à l'action humanitaire
DCP	Document cadre de partenariat
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DIPT	Délégation interministérielle post-tsunami
DSNCRP	Document de stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté
DPDEV	Direction des politiques de développement
ECHO	Direction de la Commission européenne pour l'humanitaire
ERRA	<i>Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Agency</i> (Pakistan) (Agence de réhabilitation et de reconstruction suite au tremblement de terre)
FAO	Fonds mondial pour l'alimentation et l'agriculture
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FEPP	Fonds d'étude et de préparation de projets
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIP	Fiche d'identification projet
JBIC	<i>Japanese Bank for International Cooperation</i> (Banque japonaise pour la coopération internationale)
JICA	<i>Japanese International Cooperation Agency</i> (Agence japonaise de coopération internationale)

KfW	Banque de développement allemande
LOLC	<i>Lanka Oryx Leasing Company</i>
LTTE	<i>Liberation Tigers of Tamil Eelam</i> (Mouvement de libération des Tigres tamouls)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINEFE	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Minustah	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MTPTC	Ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication
NCA	<i>National Construction Association</i>
Necord	<i>North East Community Restoration and Development Project (Sri Lanka)</i> (Projet de restauration et développement des communautés du Nord-Est)
NUOI	Direction des Nations unies et des organisations internationales
OCHA	Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
Prorev	Projet d'urgence de reconstruction des ouvrages d'art et de réduction de la vulnérabilité
Radda	<i>Reconstruction and Development Agency (Sri Lanka)</i> (Agence de reconstruction et de développement)
RDA	<i>Road Development Agency (Sri Lanka)</i> (Agence de développement routier)
RGPP	Revue générale des politiques publiques
RPE	Réserve pays émergents
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes
Taarp	<i>Tsunami-affected Areas Rebuilding Project</i> (Projet de reconstruction des zones affectées par le tsunami)
Tafren	<i>Task Force for Rebuilding the Nations (Sri Lanka)</i> (Force de travail pour la reconstruction de la nation)
TIIP	<i>Trincomalee District Integrated Infrastructure Programme (Sri Lanka)</i> (Programme intégré d'infrastructure à Trincomalee)
TPE	Très petites entreprises
UNDAC	Mécanisme de disponibilité opérationnelle des Nations unies
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

Unicef	Agence des Nations unies pour l'enfance
Unops	<i>United Nations Office for Project Support</i> (Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets)
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> (Fonds mondial pour la vie sauvage)