

Série Évaluation et capitalisation

exPost
ExPost



Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD

Rapport

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

Contacts : Yves Ficatier (ficatiery@afd.fr) et Sylvie Oktar (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



Etude des interventions post-catastrophe de l'AFD



Émery BRUSSET (chef d'équipe)

Cécile COLLIN

Christian FUSILLIER

Marie SPAAK

Patrik WILLOT

de Channel Research

www.channelresearch.com

Contacts : Yves FICATIER et Sylvie OKTAR, division Evaluation et capitalisation, AFD

Ce rapport a été préparé par Channel Research à la demande de l'Agence Française de Développement.

Table des Matières

Résumé

Introduction

Problématique de l'étude

Méthodologie

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

2.1.1. Partenariat avec les ONG

2.1.2. Liens avec les autres bailleurs

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

3.1.1. Mieux définir les avantages comparatifs du prêt

3.1.2. Avantages ambigus du don

3.2. Paramètres liminaires à prendre en compte

3.2.1. Une position sélective et volontaire de la France dans le champ des catastrophes

3.2.2. Une position encore à définir au niveau des tutelles

3.3. Recommandations à l'AFD pour l'urgence, la relance et la coordination

3.3.1. Se doter d'un mécanisme d'analyse de la situation pays et des options d'intervention

3.3.2. Opérer un choix judicieux des outils financiers pour plus d'efficacité

3.3.3. Flexibilité d'intervention, souplesse de procédures, dans un cadre de procédures clair

3.3.4. Définir plus clairement le cadre institutionnel et le canal préféré d'intervention

3.3.5. Concevoir la fragilité des pays de façon globale

Annexes

1 - Profil des interventions post-catastrophe

2 - Termes de référence de l'étude

3 - Acteurs français dans la prévention et la réponse aux catastrophes

4 - Détail de l'analyse des réalisations

5 - Liens entre ONG et AFD

6 - Interventions d'autres bailleurs dans la reconstruction au Sri Lanka

7 - Situations d'exception (mise en parallèle entre États fragiles et états post-catastrophe)

Sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
ANMO	Afrique du Nord et Moyen-Orient
APD	Aide publique au développement
BAoD	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	Cadres d'interventions pays
CIR	Cadres d'interventions régionaux
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>Libération Tigers of Tamil Eelam</i> (Mouvement de libération des Tigres tamouls)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAEE	Ministère français des Affaires étrangères et européennes
Minefi	Ministère de l'Économie et des Finances
Minustah	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
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</i> (Sri Lanka)

	(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</i> (Sri Lanka) (Agence de reconstruction et de développement)
RDA	<i>Road Development Agency</i> (Sri Lanka) (Agence de développement routier)
RGPP	Revue générale des politiques publiques
RPE	Réserve pays émergent
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</i> (Sri Lanka) (Force de travail pour la reconstruction de la nation)
TIIP	<i>Trincomalee District Integrated Infrastructure Programme</i> (Sri Lanka) (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)

Introduction

Problématique de l'étude

Les conséquences des catastrophes naturelles se font sentir de plus en plus durement dans les pays en voie de développement. Ainsi, par exemple, le tremblement de terre du Cachemire, en octobre 2005, a provoqué des dégâts estimés par la Banque mondiale à 5 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent du total de l'aide publique au développement des trois années précédentes. Le gouvernement du Pakistan a estimé à 79 000 le nombre de morts. Le tsunami de décembre 2004 a été quant à lui le plus meurtrier, avec des pertes en vies humaines estimées à 221 000 en l'espace de neuf heures, dans une dizaine de pays.

Tout cela est dû à la vulnérabilité croissante de ces pays – en particulier du fait d'une urbanisation croissante –, mais aussi à une augmentation des catastrophes climatiques. Certaines ont un impact durable sur les infrastructures et l'économie, créant un véritable reflux du développement, altérant la gouvernance et les politiques de développement des pays concernés.

Après ces catastrophes dites « naturelles », le Groupe AFD a reçu du gouvernement français plusieurs mandats pour s'engager dans des actions de reconstruction, appuyé par la DGTPE. Ces actions doivent intervenir – en vertu du mandat donné à l'AFD par les tutelles le 28 février 2005 – après les actions d'urgence pour couvrir en priorité des opérations de reconstruction d'infrastructures et d'équipements collectifs dans le secteur de l'eau, l'assainissement, la santé et l'éducation, ainsi que dans la reconstruction de logements.

De 2004 à 2008, d'importantes interventions AFD ont eu lieu dans quatre pays : l'Indonésie, le Sri Lanka, les Maldives (tous trois affectés par le tsunami de décembre 2004) et le Pakistan (tremblement de terre d'octobre 2005). Les Maldives vivent par ailleurs une importante transition politique à l'ombre de bouleversements dramatiques causés par le changement climatique et le tsunami. Les trois autres pays souffrent de fragilité sociétale et institutionnelle à la suite de conflits civils. Tous présentent donc des enseignements importants quant au rôle que pourrait jouer l'AFD dans des actions de relance après des catastrophes naturelles.

L'AFD a été appelée à intervenir dans d'autres opérations de reconstruction, notamment en Haïti (ouragans de 2008) et en Chine (tremblement de terre du Sichuan en 2008). La présente étude fonde ses observations sur ces expériences très diverses en privilégiant la globalité de la réponse par rapport aux attentes des pays victimes.

Peu d'analyses ont été faites qui aillent du déclenchement des actions de l'AFD jusqu'à leur insertion progressive dans l'environnement institutionnel et dans les politiques nationales en passant par la dynamique opérationnelle de l'Agence, .

A chacun de ces niveaux correspondent des aspects particuliers qui demandent une analyse fine des contraintes et des opportunités. On peut ainsi distinguer :

- **Mandat et mobilisation** : les mécanismes institutionnels français (à la fois le MAEE, les ONG, l'AFD et la DGTPE), l'instruction des dossiers, la gestion, le suivi assuré par les postes et les représentations
- **Partenariats et accompagnement** : le positionnement de l'AFD et de la DGTPE au sein des réalités nationales (par le biais de missions dans le cas de la DGTPE), la coordination

avec les partenaires étrangers (coordination définie comme interaction équilibrée et efficiente) et avec les autres acteurs.

- Résultats opérationnels : les réalisations ainsi que les contraintes rencontrées.

La DGTPE et l'AFD sont dotées de fonds importants, qui dépassent les ressources habituelles d'organismes intervenant dans les catastrophes lors de la phase humanitaire. En témoigne l'engagement global de 203 millions d'euros, comparé au Fonds multi-bailleurs pour Aceh et Nias qui en avait reçu 500 millions d'euros au total à la fin 2007, alors qu'il regroupait les subventions de la BASD, de la Commission européenne, de la Banque mondiale et des principaux bilatéraux. D'autre part, la Délégation interministérielle post-tsunami (DIPT) et la Délégation à l'action humanitaire (DAH) ont mobilisé 45 millions d'euros en faveur de l'action d'urgence¹. Les budgets habituels des quelques cinq cents ONG concernées par l'assistance française ont représenté 3 milliards d'euros en tout. Pour leur part, les banques de développement auraient déboursé, selon les estimations, 2 milliards de dollars² sur trois ans.

L'AFD jouit à l'extérieur d'une image de professionnalisme, qualité qu'elle doit à ses instruments. La capacité d'accorder des prêts permet une plus grande sélectivité que le don, ainsi qu'une appropriation plus grande de la part du pays partenaire (conformément à la Déclaration de Paris). Le prêt est d'une grande utilité pour le financement d'investissements productifs par le pays affecté (ce type d'investissement étant souvent négligé par les acteurs humanitaires), ce qui permet un lien avec le secteur privé qui fait souvent défaut dans les opérations directes de réhabilitation/reconstruction³.

Pour de telles opérations, le prêt doit permettre de couvrir une fonction d'appui au maître d'ouvrage central (l'Etat central), assurant une plus grande pérennité, ainsi qu'un appui technique à la maîtrise d'ouvrage technique et opérationnelle, c'est-à-dire à l'instance chargée de la conception et la planification du projet. Cet instrument AFD complète donc de façon très significative le travail des acteurs associés au nouveau Centre de crise, celui des ONG, ainsi que les actions classiques de développement.

La question posée est donc celle du lien optimal qui permettra à la France de tirer parti des forces et des atouts de l'AFD pour bien répondre à des besoins d'intervention qui risquent de devenir de plus en plus fréquents. Ces questions à caractère stratégique et prospectif se déclinent de plusieurs façons, en fonction du rôle et de la place qu'entendent tenir la France et l'AFD dans les interventions post-catastrophe :

Questions à caractère politique :

- Sous quelles conditions la France doit-elle intervenir en cas de catastrophe dans un pays ou un groupe de pays tiers ?
- Dans quels cas choisir le canal multilatéral et dans quels autres le bilatéral ?

Questions à caractère méthodologique :

¹ « Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004 », Groupe URD pour le MAEE, février 2007.

² « *Funding the Tsunami Response* », *Tsunami Evaluation Coalition*, July 2006.

³ "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

- Est-il pertinent de conduire un travail technique de diagnostic/état des lieux en bilatéral et de le lier avec une analyse plus politique des services diplomatiques, plutôt que de le faire en multilatéral ?
- Comment mettre en synergie les principes, dispositifs, acteurs et interventions de la coopération française sur des thèmes liés (prévention des risques, sécurité alimentaire, états fragiles, post-catastrophe) ?

Questions liées au positionnement des acteurs :

- Le rôle de l'AFD et de la DGTPE en post-catastrophe doit-il comprendre des interventions en phase d'urgence ?
- Dans quels secteurs du post-catastrophe l'AFD devrait-elle travailler avec les ONG ?
- Dans quels secteurs ou selon quels objectifs l'AFD peut-elle apporter une valeur ajoutée propre ?

Méthodologie

La démarche d'évaluation a été organisée en quatre phases : analyse du mandat et de la mobilisation des instruments, collecte de données sur les partenariats et coordinations qui se sont réalisés, et enfin analyse des résultats et conclusions. L'étude a été réalisée entre les mois de janvier et d'août 2009 par une équipe indépendante de l'AFD : M. Emery Brusset, M. Christian Fusillier, Mme Marie Spaak, M. Patrik Willot, Mlle Cécile Collin.

Les opérations stipulées dans les termes de référence sont celles qui ont été menées en Indonésie, au Sri Lanka, aux Maldives et au Pakistan. Les autres pays ont été ajoutés à titre illustratif et non exhaustif. L'étude a été réalisée sur la base d'un examen des documents préparés par l'AFD, d'études connexes auxquelles les consultants ont eu accès (en particulier les évaluations du *Tsunami Evaluation Coalition* et l'évaluation multi-bailleurs sur le Lien entre urgence, réhabilitation et développement dans la réponse au tsunami, études réalisées par la même société).

Afin de répondre au questionnement évaluatif, les consultants ont réalisé des entretiens individuels approfondis avec le personnel de l'Agence et des services compétents au sein de l'administration, avec des ONG et des partenaires étatiques, et avec des instances d'exécution, bureaux pays de l'AFD, prestataires, partenaires, à l'étranger. S'ajoutant à la documentation disponible, ces entretiens ont permis d'obtenir des informations sur Haïti et la Chine.

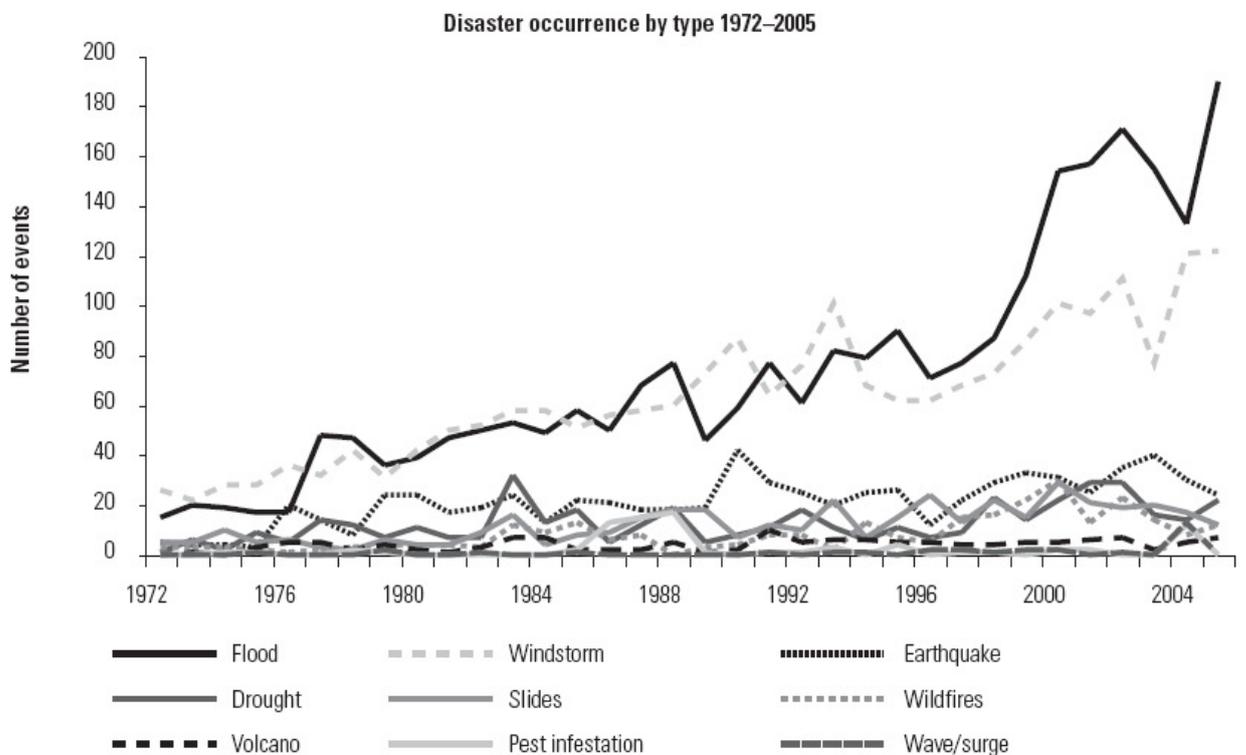
Les termes de référence prévoyaient des visites de terrain dans plusieurs pays. Au cours de l'évaluation, les services géographiques de l'AFD ont demandé que les visites en Indonésie et au Pakistan n'aient pas lieu (dans le second cas, la veille de la mission et en faisant valoir des raisons de sécurité), tandis que les visites aux Maldives ont dû être reportées deux fois avant d'être annulées. Seule une visite d'une semaine au Sri Lanka a été réalisée. Ces contretemps ont empêché la validation des conclusions sur la base d'informations ne venant plus seulement des intervenants et documents français. L'absence de visite en Indonésie est particulièrement regrettable, les activités de l'AFD à Aceh étant de loin les plus importantes. Le fait de n'avoir recueilli que les avis des intervenants français limite notre propos et incite à une investigation complémentaire.

1. Catastrophes et réponse mondiale aux catastrophes

1.1. Le contexte international

Les catastrophes naturelles préoccupent de plus en plus les acteurs de développement, et notamment le lien à renforcer avec les agences humanitaires. On assiste en effet à une augmentation du nombre d'inondations et d'ouragans, tandis que les autres catastrophes provoquent des dégâts croissants de par l'occupation humaine des territoires. Un graphique du CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) ⁴récapitule les fréquences d'événements catastrophiques (graphique 1)

Graphique 1



L'impact social et politique des catastrophes est lui aussi grandissant, non seulement à cause de l'augmentation de l'impact humain, mais aussi du fait de la couverture médiatique que permettent les technologies d'information et de communication. Nous assistons ainsi à une multiplication des effets et des conséquences des catastrophes.

C'est pourquoi la coopération internationale au développement et les acteurs privés envisagent de plus en plus les crises et les risques de catastrophe comme un paramètre majeur de la prospective. Ils y voient une catégorie particulière de programmation nécessitant des outils nouveaux et une culture d'intervention innovante. Les modalités

⁴ Emergency Events Database EM-DAT (www.emdat.be)

habituelles sont en effet peu adaptées aux défis posés par les contextes de fragilité endémique. Ceux-ci requièrent des programmes de réduction des risques sous-jacents et de gouvernance tout autant que des investissements traditionnels, et doivent s'adapter à des actions de plus en plus précoces après une catastrophe. Ceci représente également un défi pour les acteurs humanitaires qui peinent à s'insérer dans la dimension structurelle et prospective d'une véritable stratégie de reconstruction et de réduction des risques futurs. Cette dimension est fréquemment absente de la réponse humanitaire⁵.

Les problématiques structurelles se font donc de plus en plus prégnantes. Elles cherchent à rendre opérationnelles les politiques mondiales, tels que la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et le Cadre d'action de Hyogo. L'une d'elles, le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement » (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*), est un partenariat lancé en 2006 par la Banque mondiale afin de promouvoir la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo dans les pays à risque élevé et à revenu faible et intermédiaire. Ce partenariat – auquel participe la France⁶ – a pour objectif de renforcer les capacités nationales de gestion des risques de catastrophe et d'améliorer la rapidité et l'efficacité de la réponse aux catastrophes naturelles.

L'un des volets de ce programme (composante III) permet de financer les estimations des dégâts physiques et des pertes économiques⁷ provoqués par une catastrophe d'une part, et d'autre part des besoins financiers nécessaires à la reconstruction. Ces estimations multisectorielles sont conduites par la Banque mondiale – éventuellement en association avec une banque régionale de développement – en étroite collaboration avec le gouvernement bénéficiaire, le système des Nations unies et, généralement, quelques bailleurs de fonds. En évitant les chevauchements, elles facilitent la collaboration entre bailleurs de fonds. et permettent de mieux répondre aux besoins des emprunteurs.

De telles estimations ont été conduites en Indonésie, au Sri Lanka et aux Maldives après le tsunami, au Pakistan après le tremblement de terre d'octobre 2005 et en Haïti après les ouragans de 2008 et le tremblement de terre de 2010. Ce programme a également permis d'offrir une subvention de 1,5 million de dollars US à la Chine pour la distribution de tentes aux sinistrés du tremblement de terre de 2008 et la fourniture d'une assistance technique à la reconstruction.

Depuis une quinzaine d'années, les acteurs humanitaires ont graduellement renforcé leurs capacités de préparation et de réponse aux catastrophes, ainsi que les mécanismes de coordination de l'aide internationale suite à une catastrophe. Une réforme humanitaire majeure, conduite par les Nations unies et comportant quatre piliers⁸, a été effectuée de 2005 à 2008 afin d'améliorer la prévisibilité et l'efficacité de la réponse humanitaire internationale. Elle a notamment renforcé les responsabilités dans neuf secteurs-clés de la réponse humanitaire au niveau mondial afin d'éviter les lacunes ou les faiblesses⁹. Après

⁵ Evaluation de l'APD française menée par le Groupe URD suite au tsunami.

⁶ Ce fonds, basé sur le partenariat et mis en place à l'initiative de la Banque mondiale, est aujourd'hui abondé par treize contributeurs différents, bilatéraux et multilatéraux.

⁷ La méthodologie utilisée est celle de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) : « *Manual for estimating the socio-economic effects of natural disasters* », Santiago, Chili, 1991.

⁸ Le « *Cluster Approach* » (Approche de responsabilité sectorielle) ; les mécanismes de financement; le renforcement du rôle du coordonnateur humanitaire des Nations unies et le « Partenariat humanitaire global ».

⁹ Voir la note d'orientation sur la mise en œuvre de l'Approche de responsabilité sectorielle pour renforcer l'action humanitaire, Comité permanent inter-organisations (IASC), 24 novembre 2006.

une catastrophe, les acteurs humanitaires, sous la responsabilité du coordonnateur résident/humanitaire du système des Nations unies et OCHA, préparent un appel d'urgence consolidé faisant état des besoins humanitaires et de leur stratégie de réponse.

Un appel d'urgence régional a été publié le 6 janvier 2005 pour l'Indonésie, les Maldives, le Myanmar, les Seychelles, la Somalie et le Sri Lanka suite au tsunami. Un autre appel a été publié le 26 octobre 2005 pour l'Asie du Sud après le tremblement de terre, et un troisième le 10 septembre 2008 pour Haïti. OCHA et les agences responsables de leurs secteurs d'intervention respectifs organisent des réunions de coordination fréquentes qui sont une source d'information précieuse pour la planification des interventions.

Le rôle d'appui aux gouvernements pour l'organisation de la reconstruction incombe à la Banque mondiale, qui organise notamment les conférences internationales de reconstruction, mais également des réunions régulières dans le pays concerné.

Afin d'assurer la coordination, le suivi et, parfois, la mise en œuvre des efforts de reconstruction, les gouvernements des pays affectés adoptent généralement l'un des modèles suivants : la mise en place d'une entité de coordination centralisée au sein du système ministériel ou celle d'une agence de reconstruction séparée avec des responsabilités spécifiques¹⁰. « *Toutes les agences de reconstruction se sont vues confier des fonctions de coordination et de suivi alors que les tâches de mise en œuvre ont été pour la plupart effectuées par les ministères compétents ou déléguées à des ONG. L'Indonésie (Aceh et Nias) et le Pakistan sont des cas spéciaux dans lesquels les agences de reconstruction ont été chargées de la maîtrise d'ouvrage.* »¹¹

Pour obtenir une meilleure efficacité collective, dans le respect des principes fondamentaux de la Déclaration de Paris, l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds demeure une exigence forte, comme le souligne une évaluation de l'aide de la Banque mondiale suite aux catastrophes naturelles. On peut en effet y lire : « *La coordination des bailleurs de fonds est tout particulièrement cruciale pour le secours en cas de catastrophe et la reconstruction, en raison en partie de la nature dynamique de cette situation, mais aussi parce que les catastrophes donnent en général lieu à l'intervention d'un grand nombre de bailleurs de fonds. De plus en plus, les emprunteurs eux-mêmes assurent la nécessaire coordination des bailleurs de fonds, mais ils n'en continuent pas moins d'avoir besoin d'aide en matière de coordination, surtout au début des opérations de secours et de reconstruction* ».

Ceci a été particulièrement remarqué dans le cas de l'Indonésie et du Sri Lanka où « *[...] la préexistence à Aceh et au Sri Lanka d'une situation de conflit dans laquelle ces autorités sont parties prenantes, et leur relative désorganisation au début de la crise, ont fait que les coordinations internationales ont joué un rôle important* »¹².

La réponse à une catastrophe se conçoit traditionnellement en phases distinctes, allant de l'humanitaire à la relance et la réhabilitation, pour aboutir à la reconstruction et à des actions de développement adaptées au nouveau contexte. Cette distinction découle à la fois de la nature des interventions et des acteurs de la réponse, y compris les bailleurs de fonds.

¹⁰ *Managing Post-disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management*, Fengler, Ihsan and Kaiser, The World Bank, Washington, 2007.

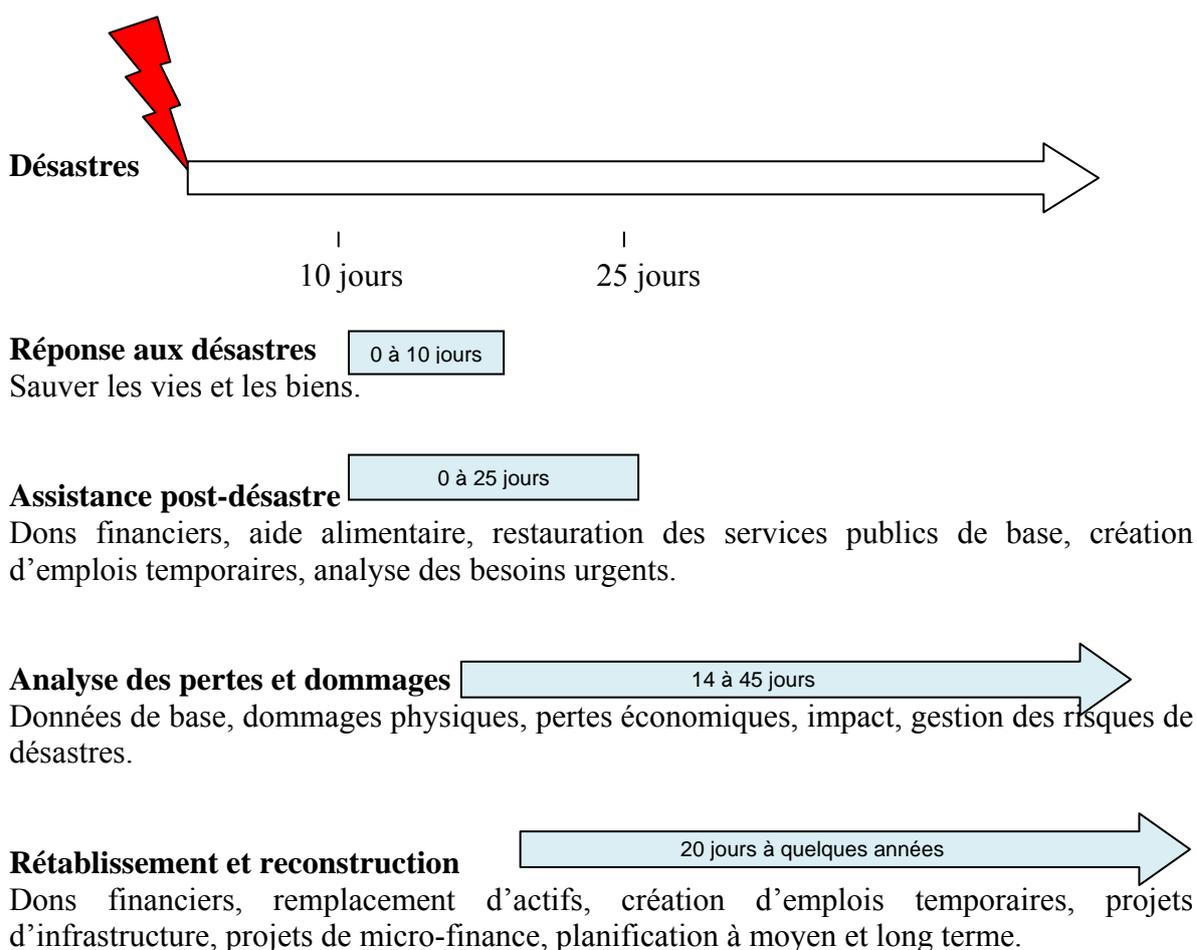
¹¹ *IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*, 2006.

¹² Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004, 2007.

Pendant la phase d'urgence humanitaire, l'objectif est de sauver des vies, de protéger les personnes affectées et de stabiliser la situation. Il s'agit d'assurer les opérations de sauvetage, la couverture des besoins immédiats des populations (nourriture, eau potable, soins médicaux, abris, protection, etc.) et la remise en fonction temporaire des réseaux de communication, de transport et d'infrastructures publiques essentielles. Cette phase est généralement conduite par le gouvernement (et, souvent, les forces armées), les agences des Nations unies, la Croix-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations et les ONG (généralement les premières sur place), dont les actions sont financées par les bailleurs de fonds humanitaires, et parfois en partie sur fonds propres. C'est pendant cette phase que l'estimation des dégâts et des besoins a lieu et que la planification de la réhabilitation et de la reconstruction se met en place.

Schéma 1 - Exécution des phases de reconstruction post-catastrophe¹³

Un schéma type a été défini qui permet de mieux comprendre la façon dont l'AFD peut s'insérer dans les deux dimensions fondamentales de la réponse aux catastrophes : les objectifs et le temps.



¹³ Short-term Plan of Action Re : the Sichuan Wenchuan Earthquake of 12 May 2008 ; Based on global good practices in earthquake disaster recovery and reconstruction, World Bank - Global Facility for Disaster Reduction and Recovery ; 27 May 2008.

Réduction de risques

continu

Consolidation des codes, adaptation anticipative, mécanismes de transfert de risque, planification de l'usage des terrains, prise de conscience des populations, développement institutionnel.

Développement

20 jours à continu

Développement d'infrastructures basées sur les ressources locales, projets habituels de micro-finance, études de base locales, conseil aux gouvernements locaux.

En Indonésie, par exemple, les autorités ont abordé leur planification de la reconstruction post-tsunami en distinguant une phase de réponse d'urgence, allant de janvier à mars 2005, une phase de réhabilitation, allant d'avril 2005 à décembre 2006, et une phase de reconstruction, allant de juillet 2006 à décembre 2009 (six mois de chevauchement avec la phase de réhabilitation).

Tableau 1. Etapes de la reconstruction post-tsunami

Phase	Durée	Objectif
Réponse d'urgence	Trois mois	Apporter l'aide humanitaire nécessaire, mettre en place des abris temporaires et organiser la logistique permettant l'accès et l'aide aux survivants.
Réhabilitation	Vingt mois	Permettre la reprise des services publics à un niveau tel qu'ils puissent prendre le relais de l'humanitaire, notamment par la récupération de structures et d'infrastructures, et la restauration de leurs fonctions (réhabilitation de mosquées, d'hôpitaux, d'infrastructures sociales de base et d'infrastructures économiques essentielles).
Reconstruction (re-développement)	Trois ans et demi	Reconstruire des régions et communautés affectées par la catastrophe, directement ou indirectement.

En Chine, le gouvernement a fixé comme objectif un délai de reconstruction de deux ans pour les zones rurales et de trois ans pour les villes. Les opérations de secours étaient presque terminées fin juillet 2008, soit deux mois et demi après la catastrophe.

L'expérience montre qu'il n'est pas souhaitable de concevoir les interventions de post-catastrophe sous la forme de « tranches » successives dans le temps, gérées par des opérateurs indépendants les uns des autres, ayant leurs sources de financement propres et

devant se coordonner selon qu'ils relèvent de la catégorie « urgence », « réhabilitation-reconstruction » ou « re-développement » (si ce mot couvre les actions qui concourent à stabiliser, puis redynamiser l'environnement économique et social). Un tel découpage conduit à la création de « zones grises », – c'est-à-dire de décalages dans le temps et l'espace entre les interventions –, entraîne une perte d'efficacité et d'efficience, et – ce qui est pire encore – des tensions nouvelles.

« Les mesures prises pendant les premières semaines ou les premiers mois après une catastrophe ont un impact majeur sur le processus de reconstruction qui suivra, et il convient de les planifier et de les mettre en œuvre en conséquence. Les choix opérés immédiatement après une catastrophe – et portant sur les abris, la réinstallation, le dégagement des débris, la distribution de l'aide, etc. – influent sur les choix subséquents en matière de solution à plus long terme et de réduction de la vulnérabilité »¹⁴.

Après une catastrophe, on constate souvent un besoin de renforcement des capacités institutionnelles à tous les stades du cycle des projets. Pour exemple, la Banque mondiale explique, dans son document de projet de réponse post-catastrophe au Sichuan¹⁵, que le renforcement des capacités locales de gestion de projet et d'assurance qualité (en particulier le respect des normes techniques) est central pour tous les projets de la Banque en Chine. Elle écrit en particulier : « ... [le renforcement des capacités] est particulièrement important dans les contextes post-catastrophes dans lesquels il y a une perte importante de compétences locales due aux dégâts humains engendrés. Par ailleurs, des experts ont identifié des lacunes en matière de respect des standards sismiques et d'assurance qualité qui pourraient avoir contribué à l'ampleur des dégâts lors du tremblement de terre du Wenchuan. » Dans un document sur la réhabilitation post-tsunami, le PNUD affirme pour sa part : « La mise en place de fonds de reconstruction doit aller de pair avec une amélioration des mesures de suivi et évaluation, car la capacité d'absorption des fonds est limitée dans beaucoup de secteurs gouvernementaux. Tandis que la province d'Aceh, en Indonésie, gérait un budget national de développement de 300 millions de dollars avant le tsunami, le plan de réhabilitation-reconstruction en cours (post-tsunami) s'élève à 4 à 5 milliards de dollars. Le nombre limité de cadres techniques locaux, et plus globalement les capacités en place pour faire face à un tel afflux de capitaux, ont conduit les cadres à se concentrer sur l'exécution des commandes par appels d'offres internationaux, qui peuvent conduire à exclure la main-d'œuvre économique locale et renforcer la corruption. »¹⁶

Cette faiblesse des capacités locales est en général plus prononcée dans les situations post-conflit (comme dans le cas d'Aceh et de la région du nord et nord-est, dont Trincomalee, au Sri Lanka) et/ou affectées par le risque de reprise des hostilités.

La récente évaluation multi-bailleurs¹⁷ sur l'effet du lien entre urgence, réhabilitation et développement a conclu que la réponse au tsunami de décembre 2005, malgré des moyens gigantesques (quelque 10 milliards d'euros), n'a constitué qu'une contribution temporaire au développement. Son influence, comparée aux conditions à long terme, a été limitée et

¹⁴ IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters, 2006.

¹⁵ Emergency Project Paper on a Proposed Loan in the Amount of US\$710.0 Million to the People's Republic of China for a Wenchuan Earthquake Recovery Project; World Bank ; January 22, 2009.

¹⁶ The Post-Tsunami Recovery in the Indian Ocean - Lessons Learned, Successes, Challenges and Future Action; UNDP, Bureau for Crisis Prevention & Recovery; April 2005.

¹⁷ « A Ripple in Development ? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami, 2004 – A Joint Follow Up Evaluation of the Links Between Relief, Rehabilitation and Development », op. cit.

même accidentelle. L'étude note que, même si des liens ont bien été établis, le manque de planification et d'analyse globale ont fait que le rendement de ces efforts était moindre que ce qu'il aurait pu être.

Les chercheurs ont montré que les catastrophes sont toujours considérées comme une catégorie exceptionnelle du point de vue de la programmation des agences de développement et des Etats les plus exposés. Alors que le lien entre urgence, réhabilitation et développement a été particulièrement fructueux pour reconstituer les bases du tissu social et des services prioritaires, ainsi que pour limiter les risques de désastres (naturels ou d'origine humaine), les interventions réalisées n'ont pas suffisamment contribué à réduire la pauvreté et le traitement inégal des populations. Leur impact a été jugé également insuffisant en termes de renforcement des capacités.

La raison principale en est le peu de priorité donnée aux considérations sur le long terme dans la réponse aux désastres, et en corollaire le faible intérêt pour l'information dite « latérale ». Des référentiels unificateurs – comme la relance, la réduction des risques de catastrophe ou la réduction de la pauvreté – sont toujours conçus et mis à exécution de façon fragmentaire, isolée. En conséquence, les bailleurs de fonds, les Etats partenaires, les ONG et les organismes multilatéraux se concentrent sur leurs objectifs institutionnels par le biais d'une approche projet éprouvée, mais qui reste très parcellaire et cloisonnée. Il existe une réelle réticence de toutes parts à tenir compte des différences culturelles et des contraintes de gouvernance et – ce qui est plus dommageable – à établir des stratégies de renforcement des capacités locales dans l'exécution des interventions.

Le rapport recommande une priorité accrue au renforcement du rôle des Etats, une analyse plus fine des risques d'exécution et une meilleure approche des dynamiques de relance économique axée sur les marchés. Il préconise surtout de rendre opérationnelle la notion de renforcement des capacités locales.

1.2. Dispositifs et acteurs français

La France, avec plus de 170 ambassades dans le monde, est le deuxième plus grand réseau de représentation diplomatique après les Etats-Unis, ce qui lui donne une capacité d'analyse des réalités nationales sans pareille. L'AFD, pour sa part, est représentée dans plus de 70 pays. Cette forte présence se fait surtout sentir dans la phase d'identification initiale des projets, ainsi que dans le suivi des entreprises nationales.

Par ailleurs, au-delà de ses interventions bilatérales, la France est un contributeur important aux principales organisations multilatérales de développement. Ce réseau très vaste permet d'être immédiatement en contact avec les autorités des différents pays et de développer des relations de confiance et de partenariat, essentielles lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des actions d'appui, d'urgence ou de développement.

Depuis 2005 et les principales catastrophes étudiées ici, un défi d'adaptation institutionnelle se pose en France, car le cadre des actions de l'État évolue fortement. Pendant la période couverte par la présente étude, le dispositif au sein du ministère des Affaires étrangères et européenne a évolué. Il s'appuie désormais sur deux services disposant de deux instruments financiers différents et complémentaires :

► Le Centre de crise (CDC) qui, à travers son Fonds d'urgence humanitaire, finance les ONG et, le cas échéant, les interventions directes de l'Etat.

Le Centre de crise, créé en juillet 2008, est compétent pour les crises mettant en danger la sécurité des Français à l'étranger et pour les crises à caractère humanitaire. Les crédits pour les projets mis en œuvre par des ONG en réponse à des crises humanitaires (crédits mis en œuvre auparavant par la DAH) sont gérés par cette nouvelle structure du MAEE¹⁸.

Le Centre de crise remplit trois grandes fonctions : la veille, l'analyse des situations de crise et l'appui aux opérations. Il travaille en étroite collaboration avec le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) et le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la Défense. Le Centre de crise est doté d'un fonds d'environ 9,6 millions d'euros annuels, mobilisables pour des actions ponctuelles (moins de six mois) et souvent mobilisés en cofinancement, particulièrement avec la Direction générale ECHO de l'UE.

Il faut noter qu'une personne du Centre de crise est affectée à temps complet aux retours d'expérience. Il peut aussi s'appuyer sur le réseau d'environ 150 correspondants humanitaires maintenu par le MAEE, même si ces derniers ne disposent généralement pas de compétences spécialisées (une trentaine d'entre eux serait vraiment opérationnelle)¹⁹.

► La direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI) en charge des contributions volontaires aux agences onusiennes intervenant dans l'action humanitaire (Unicef, HCR, PAM, Bureau de coordination des affaires humanitaires, OMS, ainsi que le mouvement Croix-Rouge).

Le Centre de crise dispose d'un réseau de correspondants humanitaires dans les représentations françaises locales (« postes »). A Paris, il assure un suivi et une analyse des problématiques humanitaires par grandes zones géographiques (Afrique, Asie, Afrique du Nord/Moyen-Orient (ANMO), Europe, Amériques). En outre, il participe activement aux débats sur la politique humanitaire en alimentant la réflexion française sur des thèmes tels que le dialogue avec les partenaires opérationnels (ONG, Croix-Rouge), la prévention des risques de catastrophes, le financement et la réforme de l'action humanitaire, la coordination civilo-militaire, etc.

Concernant les crédits pour les projets mis en œuvre par des ONG en réponse à des crises humanitaires, les ONG soumettent des propositions qu'elles ont conçues elles-mêmes et parfois cofinancées sur d'autres sources. La durée en est courte, souvent six mois. Ce mécanisme se différencie de celui de l'AFD, dont les crédits pour les ONG sont avant tout orientés vers le développement.

¹⁸ Pôle Centre de situation et de coordination de la politique humanitaire, Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes. « *Ce Centre de crise assurera la gestion des crises mettant en danger la sécurité des Français à l'étranger et de celles à caractère humanitaire. Doté d'une cinquantaine d'agents, le Centre répond à des impératifs de modernisation et d'optimisation de l'action du ministère des Affaires étrangères et européennes. Il naît de la fusion de la sous-direction de la sécurité des personnes et de la délégation à l'action humanitaire.* » Source : MAEE.

¹⁹ Evaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000, EOS pour le MAEE, janvier 2009.

L'AFD, institution financière spécialisée dans le financement du développement, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement des pays du Sud dans le cadre de la coopération française. Elle est présente dans plus de 70 pays et dans l'outre-mer. Elle finance des projets portés par les Etats avec la participation des collectivités, des entreprises publiques et du secteur privé ou associatif des pays concernés. Elle dispose pour cela d'une palette importante d'outils, avec notamment, depuis 2008, le transfert de subventions provenant des lignes budgétaires du MAEE en faveur des ONG. Son mandat comprend la contribution à l'élaboration de politiques publiques relatives à l'aide au développement, le lien entre politiques publiques et concours non souverains, et le soutien de l'influence française.

L'AFD est placée sous une double tutelle, le DGTPE-Minefi et le MAEE, qui sont des bailleurs primaires : le premier sur ligne bonification, le second sur ligne subvention. Elle reçoit des lignes budgétaires du ministère de l'Economie pour bonifier ses ressources d'emprunt afin d'en assurer la « concessionnalité ». Elle bénéficie également d'une enveloppe de dons du MAEE, laquelle a tendance à se raréfier, ce qui constitue un facteur matériel limitant pour intégrer de nouveaux produits.

Le Groupe AFD dispose néanmoins d'une palette diversifiée d'outils financiers, allant des subventions (dons), garanties, prêts concessionnels et assistance technique aux prêts Proparco, à des conditions proches du marché. L'outil « don » de l'AFD était réservé aux pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), sauf en ce qui concerne les lignes budgétaires dédiées aux ONG de développement. Le dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a retenu une liste de pays prioritaires venant remplacer l'ex-ZSP.

L'évolution limitée des ressources disponibles en dons a poussé l'AFD à développer l'activité « prêts », surtout pour des prêts non souverains²⁰. Il est également demandé à l'AFD de trouver des solutions innovantes, en particulier sur des modes d'intervention avec implication active du secteur privé.

Compte tenu des dernières évolutions interinstitutionnelles – dont la RGPP –, des projets de réorganisation de la Direction de l'économie globale et des stratégies de développement du Minefi, des objectifs du gouvernement (Déclaration Afrique du Sud) et de la part importante dévolue à l'Afrique, un nouveau rôle prend forme pour l'AFD, avec des tâches de conseiller tant à Paris que dans les pays servis par des ambassades françaises. Avec le financement des ONG et la coordination plus étroite avec les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC), on s'oriente vers la création d'un pôle de développement autour de l'AFD.

À ce titre et au vu de l'extension des coûts humains et financiers des catastrophes, il a été demandé à l'AFD de lancer des actions de reconstruction. Sans être pour autant spécialisée, elle est amenée à intervenir sur les catastrophes, dans une optique de relance et de réduction de la vulnérabilité. La réforme du dispositif bilatéral français, ainsi que le besoin occasionnel d'intervention post-catastrophe dans des zones nouvelles hors ZSP, invitent à innover dans ce nouveau secteur en cohérence avec les politiques couvrant les Biens publics mondiaux.

²⁰ Allocution d'Alain Joyandet lors de la réunion du réseau AFD (30 janvier 2009).

Jouissant du statut d'opérateur-pivot de la coopération française à l'étranger, l'AFD, et à un moindre degré la DGTPE, peuvent offrir certains atouts pour améliorer la réponse internationale aux catastrophes et répondre ainsi aux besoins que nous avons identifiés dans cette section. Ces besoins concernent à la fois la prévention des risques de catastrophe, la réponse d'urgence, mais aussi et surtout (du moins en matière de ressources) les interventions de réhabilitation et relance.

Une étude récente²¹ note que les actions de la France en matière de prévention des risques s'avèrent pertinentes par rapport aux priorités fixées par le cadre d'action de Hyogo. Elles s'organisent toutefois dans un ensemble dont le centre de gravité se situe surtout au niveau des systèmes d'alerte. La période post-tsunami s'est traduite par des améliorations notables dans la mise en relation des acteurs. D'autre part, les efforts entrepris depuis la Conférence de Kobé en vue d'unifier les apports se sont prolongés au travers de la mise en place d'une stratégie française en matière de prévention des risques.

Malgré ces efforts, la même étude souligne que le cloisonnement des interventions reste notable. Les chevauchements d'initiatives ne sont pas rares et la coordination est quasiment inexistante au sein du dispositif français, sans parler des situations où les institutions françaises sont placées en situation de concurrence. Le rapport suggère que la participation de l'AFD au groupe de travail sur la prévention des risques doit probablement être améliorée compte tenu des prérogatives croissantes de l'Agence dans la mobilisation de l'APD.

On trouvera en annexe un panorama du dispositif français de prévention des risques, plusieurs acteurs étant mobilisables lors d'interventions post-catastrophe (notamment la sécurité civile, les secours d'urgence, le réseau des hôpitaux spécialisé, l'approvisionnement en eau et électricité).

Au sein du collectif d'ONG françaises « Coordination Sud », une commission humanitaire rassemble celles qui ont une activité significative en matière d'aide d'urgence (catastrophes naturelles et conflits) et d'actions dans des contextes de crise, de post-crise ou de crise oubliée. Ces ONG sont : Action contre la faim, ACTED, CARE, Handicap, Médecins du monde, Secours catholique, Secours islamique de France. Les objectifs de la commission sont les suivants :

- ▶ Élaborer des positions collectives sur les politiques et les réformes institutionnelles des dispositifs d'aide français, européens et internationaux, via des échanges de positions et d'informations sur différents sujets de débats ;
- ▶ Développer la réflexion collective sur des questions de fond concernant l'aide humanitaire ;
- ▶ Suivre les enjeux et débats autour de la qualité des actions humanitaires et de la redevabilité, à travers notamment le suivi des travaux du groupe *Quality & Accountability* ;
- ▶ Être un espace d'échanges avec les plates-formes nationales et régionales d'ONG du Nord et du Sud sur le sujet de l'aide humanitaire.

En complément de ces ONG majeures, de nombreuses associations locales, régionales ou nationales interviennent en post-catastrophe. De plus, la coopération décentralisée est un acteur qui prend de plus en plus de poids. Les ONG françaises intervenant en urgence post-catastrophe sont toutefois peu financées par la France, et davantage dans le cadre de

²¹ « Evaluation des actions de la France en matière de prévention des risques de catastrophe dans les pays en développement depuis 2000 », EOS, décembre 2008, pour le MAEE.

financements internationaux (européens avant tout). Elles contribuent cependant, par la qualité de leur travail, à l'image donnée par la France dans ses actions à l'international.

Plusieurs bureaux d'études français ont acquis une forte expérience à l'international dans différents secteurs liés à la réhabilitation-reconstruction (reconstruction des infrastructures, eau et assainissement, traitement de l'eau, électricité, logement). Parmi ceux dont le nom apparaît régulièrement dans les pays touchés par le tsunami de 2004, nous pouvons citer SOGREAH (Société grenobloise d'études et d'applications hydrauliques), le BCEOM (Bureau d'études spécialisé en transport, eau, environnement, énergie, conseil économique et institutionnel), ou encore Canal de Provence (aménagement hydrauliques, gouvernance de l'eau, prévention et gestion du risque d'inondation). Leur expérience et leur poids conduisent à s'interroger sur leur contribution au transfert de compétences en faveur des maîtres d'ouvrage et de leurs homologues nationaux.

Sur le terrain, on observe encore trop peu de partenariats entre bureaux d'études européens, ce qui faciliterait pourtant les faisabilités communes avec d'autres donateurs. De même, les partenariats avec l'ingénierie locale sont rares, alors qu'ils sont essentiels à la connaissance du milieu et à la veille sur les facteurs de risque.

1.3. Mobilisation post-tsunami en France

Quelques jours après le tsunami, fin 2004, le Premier ministre a annoncé une enveloppe de 300 millions d'euros de prêts concessionnels – 200 millions via l'AFD et 100 via la DGTPE (Réserve pays émergents) – sur 20 ans (dont 10 ans à 1 %). Dès janvier 2005, des parlementaires et des ministres ont effectué de nombreuses missions, dans une certaine improvisation. Matignon décide alors de mettre de l'ordre et crée le Comité interministériel de pilotage/DIPT, qui se réunit une fois par semaine. Un montant de 20 millions d'euros, gérés par la DIPT, est immédiatement affecté pour les interventions d'urgence.

Une mission réalisée par MM. Malet et Chevallier permet de pré-identifier les projets qui seront financés. En Indonésie, il apparaît très vite que l'Etat veut d'abord consommer les dons avant de se tourner vers les offres de prêts, aussi concessionnels soient-ils. La BRI – une banque indonésienne spécialisée dans la micro-finance – a cependant été intéressée par les prêts AFD. Au Sri Lanka, l'Etat a élaboré un tableau de répartition des aides, ce qui a considérablement facilité les positionnements.

Tableau 2.

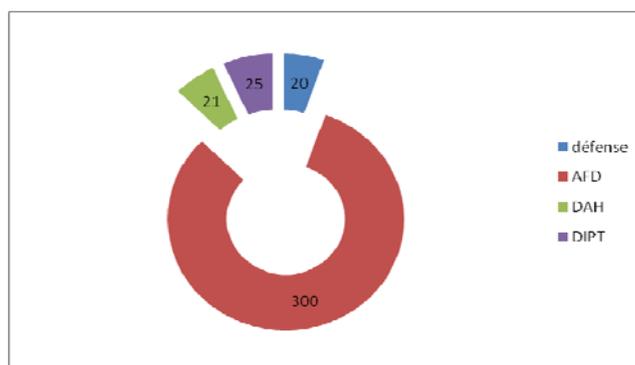
L'évaluation de l'APD au Tsunami de février 2007 énumère les ressources suivantes

AFD	300 millions d'euros de prêts concessionnels mobilisés partiellement sur RPE
Ministère de la Défense	20 millions d'euros estimés
DAH	21 millions d'euros en phase d'urgence, dont 17 via les agences des Nations unies et 4 d'appuis logistiques directs
DIPT	20 millions d'euros pour des programmes de post-urgence (2 millions par cinq ministères et 10 par Matignon), prévus sur un an, non reconductibles
Agences de l'eau	3 millions d'euros

FFEM ²²	1 million d'euros
Ministère de l'Intérieur	Missions de la sécurité civile (non chiffrées)

Ces chiffres montrent clairement l'importance de l'AFD et de la DGTPE dans le dispositif (cf schéma 2).

Schéma 2. Répartition des montants de l'aide post-tsunami



2. Mobilisation et résultats

Sur le plan de l'efficacité, cette partie analyse les actions en cours de réalisation, plus particulièrement celles qui ont été étudiées lors de la mission sur le terrain au Sri Lanka, en avril 2009.

2.1. Mandats, outils d'intervention et partenariats

Dans les opérations post-catastrophes analysées dans cette étude, les mandats de l'AFD ont été cosignés par ses deux tutelles et sont spécifiques à ces deux catastrophes. Ils ont été délivrés deux mois après le tsunami de l'océan Indien et le tremblement de terre au Pakistan. Ces mandats soulignent le caractère exceptionnel des opérations post-catastrophe et limitent leur durée à trois ans. Ils recommandent à l'AFD de développer une étroite collaboration opérationnelle et financière avec la BAsD et la Banque mondiale, et ne mentionnent que des prêts. Ils ont fait l'objet d'un consensus préalable avec l'AFD, qui est

²² Le Fonds français pour l'environnement mondial est un fonds public bilatéral créé en 1994 par le gouvernement français à la suite du Sommet de Rio. Il a pour objectif de favoriser la protection de l'environnement mondial par des projets de développement durable dans les pays en développement et en transition. Le FFEM soutient les partenariats multi-acteurs et s'inscrit dans les priorités stratégiques de l'aide française. Il contribue au financement de projets de développement ayant un impact durable sur les domaines de l'environnement mondial : la biodiversité, l'effet de serre, les eaux internationales, la dégradation des terres et la désertification, les polluants organiques persistants (POP) et la couche d'ozone stratosphérique.

donc à même de déterminer sa capacité à exécuter le mandat et à en restreindre la portée ou les caractéristiques, le cas échéant.

Pourtant, ces mandats lui ont été donnés sans qu'elle y soit particulièrement préparée sur le plan de sa programmation, sans parler des situations inédites que les catastrophes ont soulevé, comme l'afflux d'ONG islamiques au Pakistan et la possibilité relativement rapide de conversion des unités de gestion de la Banque mondiale dans ce pays. Le peu de capacités de dons, conjugué à un travail de re-développement totalement inhabituel (il s'agissait de saisir de nouvelles opportunités pour orienter le développement) ont exigé beaucoup de réactivité.

Pour faciliter l'identification des interventions, un Fonds d'études et de préparation de projets (FEPP) post-tsunami de 1,5 million d'euros sur subvention est mis en place en mars 2005. La disponibilité rapide d'une première tranche de 1 million s'est avérée efficace. Elle a permis de mobiliser une expertise française spécialisée : Groupe 8, BRGM, BCEOM, SCP. Rappelons que l'outil FEPP est fixé par pays, sauf en ce qui concerne les pays émergents pour lesquels il existe un fonds global.

Le FEPP ne peut pas financer une étude sans l'initiative du pays maître d'ouvrage (sauf en Afghanistan, où l'AFD peut engager une étude en maîtrise d'ouvrage compte tenu de la faiblesse institutionnelle du pays). Cependant, dans le cas du tsunami, les administrations étant submergées, la demande locale n'a pas été exigée et l'AFD s'est limitée à l'accord de principe des autorités. A titre exceptionnel, ces fonds ont été gérés par l'AFD et ont servi à diligenter rapidement les études nécessaires (exemple de Trincomalee : inventaire par un ingénieur et articulation avec les programmes d'autres bailleurs, BASD et Japon).

Pour les autres cas étudiés, les interventions n'ont pas fait l'objet d'un mandat spécifique (tremblement de terre du 12 mai 2008 en Chine, ouragans en Haïti en 2008). L'intervention en Chine découle du mandat d'activité de l'AFD (12 décembre 2003), visant « *l'accompagnement sur le plan économique des objectifs de la politique extérieure française en Méditerranée et Asie* » et autorisant l'AFD à « *intervenir dans les pays suivants : Jordanie, Syrie, Turquie, Égypte, Chine et Thaïlande, sur des catégories d'emprunteurs à la solvabilité avérée et dans des conditions financières peu concessionnelles* ». L'engagement financier pour Haïti résulte d'une décision du MAEE du 7 octobre 2008.

Ces mandats décrivent les espaces géographiques concernés, la nature des interventions et les ressources financières mobilisables (voir introduction). Le champ d'intervention est clairement limité à la réhabilitation-reconstruction, en exclusion de toute intervention d'urgence..

Selon les informations recueillies au cours des entretiens, l'AFD hériterait prochainement d'un mandat plus global d'opérateur pivot français pour les actions de réhabilitation-reconstruction post-catastrophe. Il ne s'agirait donc plus de mandats octroyés au cas par cas par les tutelles, mais d'un mandat continu, ce qui implique d'affiner progressivement les modes et les instruments d'intervention.

Il faut rappeler que la réponse aux catastrophes ne faisait pas partie des pratiques courantes de l'AFD au moment du tsunami. Ce type d'intervention était auparavant du domaine du MAEE avec l'appui des ONG et, à l'étranger, des actions de réhabilitation, le plus souvent

sur dons. Ce type d'intervention comporte en particulier une exigence de coordination et doit répondre à des attentes de résultats rapides, à la fois dans les pays concernés et en France, en direction de l'opinion publique.

L'AFD doit aussi tenir compte des orientations de la RGPP qui, en matière d'APD, recommande une plus grande concentration géographique. Pour la prévention des risques du type tsunami, qui couvrent un grand nombre de pays jusqu'aux territoires français du Pacifique, l'AFD pourrait alors rechercher des relais régionaux.

D'autres interventions sont possibles, faisant appel à Proparco, filiale de l'AFD dont la mission est de « *favoriser les investissements privés dans les pays émergents ou en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des Objectifs du millénaire* »²³, ainsi qu'à la DGTPE du ministère des Finances. Ce dernier dispose, au travers de la RPE, d'un instrument de prêt intergouvernemental avec garantie souveraine permettant de financer des projets répondant aux objectifs de développement du pays bénéficiaire.

Les programmes de reconstruction post-catastrophe impliquent des interventions spécialisées de renforcement technique ou institutionnelles couvrant, soit une assistance technique résidente, soit la fourniture d'une expertise à court terme à la demande et sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage nationaux. Il n'y a pas de spécificité par rapport aux outils d'assistance de l'Agence.

2.1.1. Partenariat avec les ONG

Les ONG ont un rôle central dans la phase d'urgence humanitaire et certaines ONG françaises y ont acquis une compétence irremplaçable. Elles nourrissent la réflexion et donnent une expression concrète à la mobilisation de la société civile dans son ensemble. L'AFD disposant d'un mandat qui s'attache à la phase de reconstruction, elle a, avec les ONG, un intérêt réciproque à engager un dialogue précoce sur la prolongation à long terme des actions engagées à court terme.

L'AFD entretient un partenariat dense avec les ONG, qui sont souvent retenues comme opérateurs locaux d'actions de proximité sous son financement. Elle peut faire appel à leurs compétences par le biais d'appels d'offres pour la reconstruction d'infrastructures, comme elle l'a fait avec la Croix-Rouge française aux Maldives (proposition de coopération pour appui à maîtrise d'ouvrage qui a par ailleurs été refusée par la Croix-Rouge). Elle peut pour cela s'appuyer sur des conventions de partenariat, telle que celle signée avec la Croix-Rouge française, ou activer des partenariats déjà existants avec des ONG françaises spécialisées. Leur ancrage revêt souvent une dimension régionale et permet un adossement à de grandes collectivités françaises. C'est ainsi que se sont construites des initiatives de coopération décentralisée qui ont porté leurs fruits dans le traitement d'autres domaines de risque (Sahel). Ces actions communes – que cette étude n'a pas observées dans son champ – sont extrapolables aux catastrophes naturelles.

Depuis 2008, l'AFD est aussi dotée des fonds de l'ex-Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) hérités du MAEE. Toutefois, cette mesure est

²³ D'après le site internet de Proparco.

encore trop récente pour avoir été utilisée par l'AFD à des opérations post-tsunami ou post-catastrophe. La vocation de ces fonds couvre le champ du développement local et communautaire. Si ces fonds pouvaient bénéficier de délégations aux représentations locales, afin de répondre aux exigences de rapidité, il serait envisageable de les utiliser pour des activités d'accompagnement de la reconstruction. Un tel usage prolongerait l'action de certaines ONG après la phase d'urgence, en la pérennisant.

Visites et analyses de parcours

La présente évaluation ne peut apporter une appréciation complète sur le suivi des dossiers par les agences, les services techniques et les gestionnaires de projets en l'absence de visites sur place.

Sri Lanka

La représentation AFD basée à Colombo a assuré un suivi engagé et régulier du programme et l'AFD a déployé un représentant local à Trincomalee pour faciliter la mise en œuvre du projet. Afin de pallier une certaine fragilité institutionnelle relevée lors de l'évaluation des capacités de maîtrise d'ouvrage au niveau du district de Trincomalee, des budgets exceptionnels ont été prévus pour renforcer les équipes de projet.

Des mandats ont été confiés à des bureaux d'études français pour la maîtrise d'œuvre (BCEOM pour les routes et SCP pour l'eau). La composante communautaire du programme a quant à elle bénéficié de l'existence d'une Unité de gestion de projet mise en place par la BAsD avant le tsunami, dans le cadre du projet de reconstruction post-conflit Necord sur lequel se sont appuyés les projets (post-tsunami) Necord II et *Tsunami-affected Areas Rebuilding Project* (TAARP) de la BAsD.

La composante communautaire du projet financé par l'AFD s'appuie sur ce dispositif. L'expérience montre que l'appui des Unités de gestion de projet a été efficace. Elles assurent la présence d'assistants techniques et locaux, très utiles face aux lenteurs de l'Administration sur place. Cette démarche est en cohérence avec la recommandation formulée lors de la réunion des bailleurs de fonds à Manille, en mars 2005, de mettre l'accent sur les besoins d'accompagnement en matière de réhabilitation-reconstruction des infrastructures. Au Sri Lanka, une expertise française spécialisée est mobilisée grâce au Fonds d'étude (BCEOM, SCP).

L'expérience a montré que les opérateurs publics en charge des dossiers post-tsunami, confrontés à de multiples partenaires et autant de procédures, ont été débordés. Les donateurs doivent sans cesse veiller à réduire les coûts de transaction de cette aide exceptionnelle aux pays bénéficiaires et ne pas céder à la tentation de revenir aux systèmes parallèles de gestion, sous le prétexte d'une plus grande rapidité ponctuelle. A ce niveau, le rôle du représentant local de l'AFD est essentiel pour assurer l'accompagnement des responsables locaux, identifier les points de blocage et garantir l'harmonisation et l'intégration des interventions avec celles des autres partenaires internationaux.

2.1.2. Liens avec les autres bailleurs

L'ampleur des désastres sur le plan social et économique, leur dimension humanitaire et politique, placent les bailleurs de fonds et donateurs publics dans une obligation de concertation dès la phase de diagnostic. Dans les zones concernées, l'AFD est déjà engagée dans ce dialogue, notamment avec les banques de développement.

L'AFD est dotée d'un accord de partenariat avec la BAsD mais, pour des raisons que l'évaluation n'a pu approfondir, elle n'y a pas fait appel. Selon un communiqué de l'Agence : « *Les activités conjointes de la BAsD et de l'AFD ont augmenté de manière significative ces dix dernières années et se sont traduites par le cofinancement de trente-cinq opérations, d'une valeur de 2 059 milliards de dollars pour la BAsD et de 677 millions de dollars pour l'AFD. En mars 2003, les deux organisations ont signé un accord renforçant leur coopération. La France est également un bailleur de fonds clé de la BAsD* ».

Au Sri Lanka, d'autres agences de coopération – Agence de coopération internationale Japonaise (JICA), KfW, Banque mondiale (BM), BAsD, Coopération espagnole, Coopération chinoise – sont présentes et ont offert des conditions de prêts comparables à celles de l'AFD, avec des taux d'intérêt proches de 1 %, des délais de grâce entre 10 et 20 ans et des périodes de remboursement allant de 20 à 40 ans (pour l'Espagne). Toutefois, en dehors de ces instruments comparables de prêt, la plupart d'entre elles sont intervenues dans une large mesure au moyen de subventions.

Les projets de reconstruction post-tsunami entrepris dans l'est du Sri Lanka par des bailleurs de fonds rencontrés – USAid, KfW et JICA, actifs depuis des années dans le pays – sont terminés ou sur le point de l'être, à l'exception d'un projet de construction de logements de la JICA à Ampara et Trincomalee, ralenti par la reprise des hostilités. Tous ont eu recours à des entreprises sélectionnées sur base d'appel d'offres pour assurer un appui à la maîtrise d'ouvrage, notamment pour garantir le respect des procédures et des normes techniques. Les fonds de ces trois bailleurs ont été directement transférés aux sociétés sélectionnées, en quelque sorte en délégation de la maîtrise d'ouvrage. En revanche, le financement par les bailleurs des principaux projets routiers conduits par l'Agence nationale de développement routier (RDA) a respecté les procédures classiques.

Dans tous les pays étudiés, sauf l'Indonésie, l'étroite collaboration avec la Banque mondiale est un point fort à encourager : « *La Banque dispose de décennies d'expérience mondiale de reconstruction, de gestion et de prévention des désastres. La Banque apporte sa valeur ajoutée dans plusieurs domaines, tels que le suivi rigoureux des mesures de garanties fiduciaires, l'assurance qualité du programme de relance, le renforcement des capacités et le transfert des leçons apprises suite aux opérations de relance passées.* »²⁴

²⁴ Extrait du projet Chine de la Banque mondiale.

Au Sri Lanka, il n'a pas été possible, pour des raisons politiques internes²⁵, de mettre en place un mécanisme formel de coordination des interventions des bailleurs de fonds impliquant les deux parties en conflit. Par ailleurs, le ministère français des Finances, selon la Banque mondiale, « ne pousse pas » à une coordination des agences de coopération, préférant une gestion strictement bilatérale des aides. Pourtant, les différents bailleurs reconnaissent que la superposition post-tsunami et post-conflit aurait exigé une solide coordination.

2.2. Identification et instruction des interventions

Les réponses aux catastrophes naturelles couvertes par cette étude peuvent être classées en trois catégories :

- les contributions aux projets de reconstruction d'infrastructures publiques et communautaires ;
- les prêts/lignes de crédit aux banques centrales à des fins de relance des activités de petites entreprises affectées ;
- les prêts au secteur privé réalisés par Proparco.

Le détail en est fourni en Annexe 2, qui présente l'inventaire des instruments disponibles, ainsi qu'un synoptique des réalisations. Le tableau 3 donne un état des lieux synthétique des interventions.

Tableau 3 - Engagements et décaissements par l'AFD (février 2009)
(En vert = projet en bonne voie ; en rouge = problèmes/retard à engager)

Pays	Type de projet	État d'avancement	Montant (en million d'euros)	Reste à engager (en million d'euros)	Décaissements 2009 prévisionnels de l'AFD
Toutes zones	<i>FERC Fonds d'expertise et de renforcement de capacités</i>	<i>Mise en œuvre</i>	1,5	0,9	0,1
Sri Lanka	<i>Infrastructures</i>	<i>Mise en œuvre</i>	79 (64 + 15)	28,6+15	3
	<i>Ligne de crédit et formation/Secteur construction</i>	<i>Mise en œuvre</i>	10	0	0
Indonésie	<i>Drainage Banda Aceh</i>	<i>Conditions suspensives</i>	36,8	36,8	15
Maldives	<i>Ligne de crédit Bank of Maldives/Refinancement de microcrédits</i>	<i>Décaissé</i>	3,6* (5 millions de \$US)	0	0
	<i>Système d'alerte</i>	<i>Mise en œuvre</i>	7,5	7,5	7,5

²⁵ Echec des négociations entre les Tigres tamouls et le gouvernement pour une gestion concertée des interventions post-tsunami.

	<i>Infrastructures</i>	<i>Négociation de la CF</i>	15	15	10
Total tsunami			153,4	103,8 (68 %)	42,6
Pakistan	<i>Reconstruction logements dans zones rurales détruits par le séisme</i>	<i>Décaissé (40)</i>	50 (40 + 10)	0+10	?
Chine	<i>Reconstruction logements dans zones rurales détruites par le séisme</i>	<i>Préparation Convention</i>	150	150	30
Haïti	<i>Reconstruction d'un pont à Montrouis</i>	<i>Mise en œuvre (fin juin 2009)</i>	1,5	1,5	1,5
FFEM Thaïlande	<i>Reconstitution/préservation de la biodiversité marine (2006)</i>	<i>Engagé</i>	1 (avec 10 de l'AFD + 2,7 ?)	0	0

Source : documents AFD

Tous les pays affectés par le tsunami²⁶ (couverture géographique du mandat) ont fait l'objet de missions d'identification de l'AFD à la suite des visites des tutelles. Pour identifier les projets de reconstruction à financer, l'AFD s'est appuyée, dans chaque pays, sur l'estimation des dégâts et les priorités établies par la coordination internationale et les autorités nationales. Cette approche était d'autant plus importante que l'Agence n'avait pas d'agence locale et peu de connaissances sur le contexte. Cette concertation a été particulièrement intense au Sri Lanka. Dans le cas du tremblement de terre au Pakistan, le travail a été aligné sur celui de la Banque mondiale et de l'agence gouvernementale ERRA.

Les projets ont tous été conçus dans une optique de long terme, prenant en compte les infrastructures locales, les capacités globales des maîtrises d'ouvrage (le détail reste parfois flou, comme au Sri Lanka) et les plans de développement des pays. (Ainsi, certains projets de ports à Aceh ont été écartés, tandis que des projets de réduction des risques ont été adoptés aux Maldives). Ce point mérite d'être noté au vu de la prépondérance de projets humanitaires dont la problématique peine à s'insérer dans une politique de développement durable²⁷. La proportion de l'aide française (en gros 41 millions d'euros à l'urgence et 300 à la réhabilitation) reflète néanmoins la pertinence de cette orientation sur le développement.

Selon les personnes rencontrées, le processus d'identification a parfois été soumis au ministère des Finances (infrastructures au Sri Lanka, surtout pour l'eau), au MAEE (Chine) ou à l'ambassade de France (Sri Lanka). Le travail fourni en amont par des consultants français et leur présence ensuite complètent souvent ces contributions (Sogreah pour l'assainissement en Indonésie, BCEOM pour les routes – par la préexistence d'une étude de faisabilité – la Société du canal de Provence au Sri Lanka et la société Matières pour l'identification en Haïti). Dans le cas de l'Indonésie, un fonds d'étude de 1 million d'euros

²⁶ L'impact principal s'est fait sentir en Indonésie, au Sri Lanka, aux Maldives, en Thaïlande et en Inde. Les autres pays affectés ont été le Bangladesh, le Myanmar, le Kenya, la Malaisie, les Seychelles, la Somalie et la Tanzanie.

²⁷ Conclusions du rapport « *A Ripple in Development ?* », *op. cit.*

a également été mis en place par l'AFD, exclusivement pour l'Indonésie qu'elle a décidé de gérer en direct.

Dans trois pays (Indonésie, Maldives, Sri Lanka), l'AFD a également exploré les possibilités de partenariat avec le secteur bancaire pour soutenir la relance des activités d'entreprises et d'artisans. L'identification s'est faite en consultation avec les autorités nationales compétentes et, lorsqu'ils existaient, avec les organismes nationaux de coordination mis sur pied après la catastrophe : *Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi NAD-Nias* (BRR) en Indonésie, *Task Force for Rebuilding the Nation* (Tafren) au Sri Lanka, suivie de *Reconstruction and Development Agency* (RADA) et ERRA au Pakistan, les bailleurs de fonds multilatéraux BAsD et Banque mondiale, et enfin les ambassades de France. Les missions économiques en Indonésie et au Sri Lanka se sont impliquées dans les premières évaluations des dommages.

Tableau 4 - Acteurs de l'identification selon les pays

Nature du mandat	Spécifique	Spécifique	Non-spécifique	Non-spécifique
Date du mandat par rapport à la catastrophe	28-2-2005 Tsunami (catastrophe du 26-12-2004)	2-12-2005 Pakistan (catastrophe du 19-11-2005)	Chine (12-12-2003) (catastrophe du 12-05-2008)	Haïti (catastrophe du 04-09-2008)
Nature de la catastrophe	Tsunami	Tremblement de terre	Tremblement de terre	Cyclone
Couverture géographique	Tous pays affectés par la catastrophe du 26 décembre 2004	Pakistan	Chine	Haïti
Identification	Banque mondiale et BAsD en Indonésie, aux Maldives et au Sri Lanka. BRR en Indonésie, <i>Task Force for Rebuilding the Nation</i> /Tafren et ensuite <i>Reconstruction and Development Authority</i> /RADA au Sri Lanka	Banque mondiale et BAsD <i>Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority</i> /ERRA	Gouvernement chinois, Banque mondiale	Banque mondiale, gouvernement haïtien, société Matières

Cette prise directe avec l'évaluation des besoins a permis à l'AFD de raccourcir son cycle d'intervention et de passer directement à la phase de l'évaluation.

Selon l'étude de l'aide publique française post-tsunami (2004), les coordinations inter-bailleurs au niveau des pays « ont fonctionné autour du BCAH²⁸ et du processus des conférences des bailleurs de fonds » et la coordination animée par les institutions financières internationales (Banque mondiale, BASD). L'équipe chargée de cette étude n'a cependant pas eu la possibilité d'analyser la participation de la France ou de l'AFD dans ces mécanismes, ni la fréquence des consultations de l'Agence avec les principaux autres bailleurs, notamment de l'UE.

C'est durant la phase d'évaluation que la première vague de difficultés est apparue. Le contraste est particulièrement marqué entre le Pakistan, d'une part, et l'Indonésie et le Sri Lanka, de l'autre. Au Pakistan, la Banque mondiale a élaboré avec l'agence nationale un montage financier innovateur s'appuyant sur les réseaux de distribution des banques et des postes pour atteindre les populations affectées. En revanche, en Indonésie et au Sri Lanka, la coordination des bailleurs a été difficile au départ. Ainsi, au Sri Lanka, l'AFD a pu seulement noter la présence de risques politiques dans la région sélectionnée par la coordination gouvernementale, le district de Trincomalee. Ces risques ont par la suite fortement retardé l'exécution du projet. Alors qu'au Sri Lanka deux agences de coordination gouvernementales se sont succédées, en Indonésie, la mise en place du BRR, – l'autorité locale mandatée pour être l'interlocuteur des agences humanitaires et de développement – a été décrétée par le gouvernement central et fortement appuyée par des organismes tels que le *Multi-Donor Fund*.

Le processus d'identification des projets a couvert les risques environnementaux et sociaux, ainsi que la contribution des projets potentiels aux axes stratégiques de l'aide française et de l'AFD. Les ambassades, pour leur part, couvraient les questions de risque politique. Les discussions au Sri Lanka se sont ensuite concentrées, à la fois sur les objectifs et la structure des projets, se présentant soit de façon intégrée, soit avec des maîtrises d'ouvrage distinctes par projet. Paradoxalement, afin de se caler dans un calendrier très court, l'AFD a préféré opter pour des gros projets d'infrastructure dite « structurante », en soutenant en parallèle les petites entreprises locales avec une ligne de crédits.

En Indonésie, le processus d'identification s'est avéré difficile. Une intervention rapide pour la première décision, proche de l'événement (mission interministérielle après un mois), a souligné l'importance d'interventions inscrites dans le prolongement des opérations de post-urgence décidées par le MAEE et de nombreux bailleurs au cours de l'année 2005. Ces interventions ont été concertées avec le BRR, et ce malgré une grande précarité de la position du BRR dans les premières années.

Dans un premier temps, l'identification s'est basée sur l'estimation préliminaire des besoins, en coordination avec la BASD et la Banque mondiale²⁹ et sur les notes préliminaires sur la reconstruction³⁰. Par la suite, elle s'est appuyée sur le plan de

²⁸ Bureau de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU ou « OCHA »

²⁹ *Indonesia: Preliminary Loss and Damage Assessment, The Consultative Group on Indonesia*, 19-20 janvier 2005.

³⁰ *Idem*.

reconstruction (*Master Plan*)³¹ du gouvernement. L'AFD n'a pas envisagé de s'insérer dans le *Multi Donor Fund*, ce dernier ne mobilisant que des subventions³².

En avril 2005, l'AFD relevait que la plupart des projets du *Master Plan* dans le secteur social seraient probablement financés au moyen de dons, mais que des possibilités de prêts semblaient exister dans les secteurs de l'infrastructure (*Irrigation & Flood Control Sector Project*), du micro-crédit avec la *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) et du soutien aux entreprises privées dans la région sinistrée (possibilité de co-financement de l'*Aceh Provincial Development Bank* en partenariat avec la BASD). Ces possibilités n'ont pas été prises en compte par les autorités indonésiennes.

Dans un courrier daté d'avril 2006, le BRR suggérait prudemment des projets d'infrastructure portuaire, de chemins de fer, de réalisations hydraulique et géothermique. En novembre 2006, soit plus d'un an plus tard et près de deux ans après le tsunami, il informait l'AFD que la reconstruction des ports concernés serait prise en charge par le *Multi Donor Fund*³³. De juin 2006 à avril 2007, des missions successives de l'AFD et de consultants ont peu à peu permis de comprendre les raisons de la difficulté d'obtenir l'accord du ministère des Finances pour des prêts (il est très possible que le Ministère des finances ait jugé, au vu des conditions du FMI et de la Banque Mondiale, que l'Indonésie n'était plus en mesure de contracter d'autres prêts – hypothèse que cette étude n'a pas été en mesure de vérifier). Par ailleurs, une ligne de crédit envisagée pour la *Bank Rakyat Indonesia* pour des opérations de microfinance a été annulée à la demande de cette dernière en juin 2007 en raison des conditions imposées par l'AFD en respect des procédures anti-blanchiment.

En octobre 2007, un mémorandum d'accord est signé pour la réhabilitation et la reconstruction du réseau de drainage primaire et secondaire de quatre des sept zones hydrauliques de Banda Aceh. Ce projet avait été identifié en janvier 2007, mais un nouveau contretemps est survenu en avril 2007, lorsque le BRR a informé l'AFD que seule la zone directement affectée par le tsunami serait prise en charge par la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC). Le BRR a demandé que cette composante du projet soit remplacée par des travaux concernant des réseaux de drainage primaire et tertiaire, en complément d'un projet financé par la coopération japonaise.

L'agence de Djakarta, ouverte en mai 2007³⁴, a été saisie, le 28 septembre 2007, d'une requête du ministère du Plan (Bappenas), qui a permis de procéder à l'évaluation du projet en octobre 2007. Les conclusions de l'évaluation ont été officiellement approuvées par le maire de Banda Aceh, le BRR et le Bappenas. En octobre 2007, un mémorandum d'accord était signé pour ce projet de drainage, soit presque au terme de la validité du mandat accordé à l'AFD par les ministères de tutelle.

³¹ *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of the Province of Nanggroe Aceh Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra, Republic of Indonesia*, avril 2005.

³² Bien que la participation de l'AFD au MDF n'ait jamais été envisagée, la possibilité de co-financer des projets avec lui l'a été.

³³ Courrier du BRR à l'AFD du 13 novembre 2006, indiquant que la reconstruction des ports de Calang, Sinabang et Gunung Sitoli serait financée par le *Multi Donor Fund* géré par la Banque mondiale et approvisionné par des dons.

³⁴ Il existait auparavant une représentation.

Le 20 décembre 2007, le conseil d'administration de l'AFD décidait de l'octroi du prêt. Le 20 juin 2008, le ministère des Finances transmettait une lettre d'invitation à négocier pour un prêt à taux concessionnel de 36,8 millions d'euros, avec une contrepartie de 5,2 millions de la part de l'Etat pour couvrir les frais de consultation publique et l'acquisition de terrains. La Convention de financement était signée en septembre 2008 et l'appel d'offres lancé début 2009.

Ce projet se situe dans une zone sinistrée et touche à la reconstruction, tout en apportant une véritable contribution au développement. Une évaluation récente³⁵ a montré l'importance qu'il a revêtu en termes de visibilité pour le gouvernement indonésien. La raison principale du retard semble avoir été le manque d'intérêt des autorités centrales et provinciales vis-à-vis des prêts³⁶. Ce dernier n'a pas été clairement exprimé par les autorités, entraînant des problèmes de communication et des contretemps importants. L'AFD n'a pu déceler ce décalage que tard.

Des missions successives de l'AFD et de consultants, de juin 2006 à avril 2007, n'ont pas permis de comprendre que la difficulté d'obtenir l'accord venait du ministère des Finances. Toutefois, il est probable que cette difficulté soit liée à l'abondance des financements disponibles sous forme de don lors de la phase d'urgence et de réhabilitation. Il semble également y avoir eu, entre l'AFD et les autres bailleurs de fonds bilatéraux ou les banques de développement, un manque de dialogue qui a joué en la défaveur de l'Agence. Une tentative tardive de se rapprocher des autres bailleurs, en janvier 2007, aurait été mal reçue par ces derniers³⁷.

Ces contretemps ont engendré d'autres difficultés, certains projets ou parties de projets identifiés par l'AFD ayant été financés par le ministère des Finances ou d'autres bailleurs (par exemple, la zone hydraulique 5, la plus directement touchée par le tsunami, a été prise en charge par la coopération japonaise et retirée du projet AFD). La complexité de l'identification et de l'évaluation semblent difficiles à éluder.

Au **Sri Lanka**, l'AFD s'est manifestée très tôt (en janvier-février 2005) et a pu prendre sa place dans le diagnostic coordonné par la BASD. Le processus d'identification et d'évaluation a été mené en concertation avec les autorités locales et en lien avec les autres agences de coopération. L'identification et l'instruction ont été rapides. L'identification initiale effectuée par la DIPT, du 30 janvier au 3 février, a été suivie d'une mission de l'AFD, du 28 février au 9 mars, d'une mission d'experts mandatés par l'AFD, du 3 au 26 avril, puis d'une mission d'évaluation de l'AFD du 5 au 10 juin 2005.

Dès janvier 2005, la présidence sri-lankaise demandait à la mission d'identification interministérielle l'appui de la France pour un programme multi-sectoriel d'infrastructures dans le district de Trincomalee. Cette mission a été soutenue par l'ambassade de France. L'AFD aurait préféré soutenir des projets moins ambitieux (comme des projets sectoriels), mais s'en est remise aux conclusions de la mission interministérielle qui a dicté le choix du

³⁵ Évaluation de la coopération française avec l'Indonésie, 1998-2008, Ernst & Young et Channel Research pour le compte du MAEE.

³⁶ Un entretien organisé à l'AFD nous apprend que le BRR et le Bappenas ont informé le chef de mission chargé de décider du projet à mettre en place le dernier jour de la mission d'avril 2007 que le ministère des Finances était défavorable au recours aux prêts pour la reconstruction, à moins que ceux-ci ne soient rétrocédés sous forme de prêt aux autorités locales, alors que les autorités locales n'étaient pas disposées à emprunter.

³⁷ Entretien à l'AFD.

programme à Trincomalee. Son désir de coopérer avec la BASD et d'emprunter le programme Necdord comme vecteur aurait rencontré des résistances. Pourtant, il s'est avéré particulièrement approprié (voir plus loin).

Le programme d'infrastructures s'inscrit bien dans la stratégie définie par la mission d'évaluation des besoins conduite par la BASD, la Banque mondiale et la JBIC³⁸ pour la relance immédiate et à moyen terme, à savoir une mise en œuvre des efforts de reconstruction renforçant le processus de paix et préservant l'équilibre ethnique et régional dans l'octroi des ressources.³⁹

L'AFD a eu le souci de répartir les aides pour éviter de contribuer à des déséquilibres à venir. Trincomalee était l'un des districts où les besoins étaient les plus élevés avec Batticaloa (est) et, à un moindre degré, Galle (sud). Or, le sud recevait déjà beaucoup d'offres de financement. Les autorités nationales (ministère des Finances) avaient élaboré une matrice de répartition des aides (*Donor Contribution Matrix*) par secteur, ce qui a facilité le positionnement de l'AFD. Le fait que la plupart des projets de développement dans l'est du pays étaient bloqués au moment du tsunami aurait contribué au placement d'un prêt.

Les principaux problèmes rencontrés par l'AFD lors de l'instruction du dossier tiennent à la faible coordination des bailleurs de fonds et à l'implication de différentes autorités dans un même projet.

Aux Maldives, l'identification s'est appuyée sur l'évaluation conjointe des dégâts par la BASD, la Banque mondiale et le système de Nations unies, en collaboration avec le gouvernement⁴⁰ et le Plan national de relance et reconstruction⁴¹. L'AFD a reçu un accueil très favorable étant donné la faible présence de bailleurs de fonds. Le premier projet identifié a été une ligne de crédit à la *Bank of Maldives* au bénéfice de PME affectées par le tsunami. Deux autres projets ont été identifiés par la suite : l'installation d'un réseau de télécommunication pour relayer les messages d'alerte précoce, d'une part, et la réhabilitation de trois ports en même temps que la construction d'un réseau d'assainissement dans deux îles.

En **Thaïlande** (qui a été couverte de façon indirecte par notre évaluation), le gouvernement avait mis en place trois *Task Forces* en réponse au tsunami, dont l'une consacrée aux récifs coralliens et écosystèmes marins. L'identification du projet AFD a été faite par une équipe qui, arrivée sur place quelques semaines après la catastrophe, s'est rapidement convaincue que le tourisme offrait une meilleure opportunité de relance que la reconstruction d'infrastructures (rôle important que peut jouer le dynamisme économique de la Thaïlande).

³⁸ *Sri Lanka 2005 Post-Tsunami Recovery Program - Preliminary Damage and Needs Assessment*, Asian Development Bank, Japan Bank for International Cooperation and World Bank; Colombo, Sri Lanka ; 10-28 janvier 2005.

³⁹ *Given that Sri Lanka is tentatively emerging from a two decade old civil conflict, it would be important to implement tsunami related reconstruction efforts in such a manner that reinforces the peace process or at least does not weaken it. A key element here would be to ensure a regional and ethnic balance in the allocation of resources between the North East and South. Mechanisms will have to be established to facilitate the equitable re-development of all areas without disturbing the cease-fire.* (p. 25)

⁴⁰ *Tsunami: Impact and Recovery, Joint Needs Assessment*, World Bank-Asian Development Bank-UN System, February 8 2005.

⁴¹ *National Recovery and Reconstruction Plan*, Ministry of Planning and National Development, march 2005.

Les parcs nationaux marins tombaient clairement sous le mandat du FFEM (protection des biens publics mondiaux) et une étude de faisabilité a été lancée en juin 2006. Une note de décembre 2007 proposait un crédit de 10 millions d'euros, en coopération avec les autorités nationales et le *World Wildlife Fund* (WWF), à ce qui a débouché sur un accord tripartite de coopération en avril 2008. Malgré une longue négociation avec la direction des parcs nationaux, une gestion complexe des fonds réalisée par le WWF et un environnement politique où les changements de responsables sont nombreux, le projet Sampan a pu être signé en avril 2008. Il est aujourd'hui en cours de réalisation, avec 474 000 euros décaissés en 2009.

Un prêt en intermédiation est aussi envisagé pour le secteur hôtelier⁴². Ce projet pourrait faire l'objet d'un octroi au deuxième semestre 2010. Il n'existe actuellement pas de label satisfaisant (label applicable avant la construction, et non pas après comme c'est le cas pour ceux qui existent), raison pour laquelle l'AFD a commencé à explorer le l'application de nouveaux critères avec le WWF. Cette initiative intéresse hautement le secteur bancaire, car le tourisme constitue 10 % du PIB thaïlandais. Le tsunami est ainsi devenu une opportunité pour pousser les opérateurs du tourisme à améliorer leurs pratiques, en s'adaptant au changement climatique et en tirant profit de l'expérience de l'action post-catastrophe⁴³.

Au **Pakistan**, l'identification s'est basée sur l'estimation préliminaire des dégâts et des besoins coordonnée par la BASD et la Banque mondiale⁴⁴ et s'est effectuée en étroite collaboration avec la Banque mondiale et le gouvernement (ERRA), qui souhaitait un appui à la reconstruction de logements. L'AFD a rapidement fait le choix de se placer dans le schéma de reconstruction de logements ébauché par la Banque mondiale et de fonctionner dans le cadre d'une approche systématique, bien qu'au départ elle a envisagé d'intervenir dans le secteur de l'eau, vu son expertise.

Cette approche lui a permis d'identifier rapidement (dès décembre 2005) un domaine et des modalités d'intervention (reconstruction de 26 000 logements dans le cadre d'un programme de reconstruction de 440 000 logements ruraux de la Banque mondiale). Les principaux problèmes relevés au stade de l'identification ont été les difficultés de conversion de l'estimation des dégâts en projets par les autorités, le manque de coordination des bailleurs et une certaine compétition entre eux.

Le processus d'identification et d'évaluation post-catastrophe a évolué dans le temps, reprenant les particularités d'autres pays où des catastrophes avaient eu lieu, mais profitant aussi des leçons du tsunami pour chercher à s'aligner sur l'emprunteur, tout en profitant de la coordination des organismes multilatéraux. L'annexe 4 propose une brève analyse des gains en performance obtenus grâce à cette évolution dans le cas de la Chine et de Haïti.

⁴² Source : entretiens avec le personnel AFD de Bangkok.

⁴³ L'AFD note pourtant que « [...] *plus que le tsunami, ce sont plutôt la crise économique de 2009 et des exigences de plus en plus élevées (en matière de protection de l'environnement) des touristes européens, relayées par les agences de voyage, qui pourraient contribuer à convaincre les hôteliers à améliorer leurs pratiques environnementales. Juste après le tsunami, les hôteliers avaient reconstruit en quelques mois et dans l'urgence, sans vraiment prêter attention aux sujets environnementaux.* »

⁴⁴ 2005 *Earthquake, Preliminary Damage and Needs Assessment, Asian Development Bank and World Bank, Islamabad, Pakistan*, 12 novembre 2005.

Globalement, l'instruction post-catastrophe a été plus rapide que pour des projets classiques et a mis en évidence la mobilisation effective des acteurs AFD pour ce mandat « spécial ». La flexibilité a été renforcée pour répondre à l'urgence. En moyenne, l'AFD réalise une instruction en 18 mois (environ 12 mois entre l'identification d'un projet et le passage au conseil et dix-mois entre l'identification et la signature de la convention). Dans le cas du Sri Lanka, par exemple, l'instruction a été très rapide : dix mois seulement, l'identification et l'instruction ayant été faites en même temps. Au dire des personnes rencontrées, les procédures AFD ne sont pas aussi pénalisantes que ne l'est la nature des instruments de financement devant être utilisés.

Hors du mandat *stricto sensu* donné à l'AFD, Proparco, qui gère les prêts du Groupe AFD au secteur privé, s'est intéressée à trois pays : l'Indonésie, les Maldives et le Sri Lanka. Elle a pu placer avec succès deux projets liés au tsunami sur les deux derniers pays pour 13,7 millions d'euros. Proparco constitue pour l'AFD un outil original et innovant, permettant des actions plus souples que la coopération avec les États.

Un projet pour le Sri Lanka a été présenté au Comité d'investissement le 24 juin 2005 – ce qui est très rapide – et un projet pour les Maldives, le 26 octobre 2006. Au Sri Lanka, un financement est octroyé à la *Lanka Oryx Leasing Company* pour le leasing de moyens de reconstruction ou de transport (crédit-bail pour des PME et les particuliers du secteur de la construction affectés par le tsunami).

Aux Maldives, le refinancement de prêts de la *Bank of Maldives* pour la reconstruction post-tsunami d'un hôtel de luxe sur une île de cinq hectares (concept île-hôtel), à 145 kilomètres de Male, permet à la société de restructurer son bilan et de financer la construction d'un système de protection contre l'érosion du sable. Cette opération « *permet également à la Bank of Maldives de diminuer son exposition sur le groupe hôtelier [...] et d'accorder très rapidement de nouveaux financements à ce groupe pour des nouveaux projets* ». ⁴⁵

En Indonésie, la recherche d'une banque privée à épauler n'a pas été fructueuse en raison des clauses de lutte anti-blanchiment, mais aussi parce que le financement envisagé de la réparation de l'usine de ciment Lafarge, à Banda Aceh, n'a pas pu se concrétiser, l'entreprise s'étant refinancée grâce à son assurance.

2.3. Réalisations et gestion des risques

Cette section reprend – sous une forme relativement provisoire compte tenu de l'état d'inachèvement de certains projets lors de leur examen – les conclusions par intervention. Celles-ci sont formulées en termes évaluatifs, conformément aux termes de référence. N'ayant pu valider nos conclusions auprès de sources non françaises, nous nous sommes basés sur les analyses partielles que nous avons pu réaliser sur chaque projet, afin de fournir des conclusions sous forme de critères d'évaluation et d'informer les conclusions plus larges présentées en fin de rapport.

Les notations semestrielles par l'AFD sur la qualité de ces projets varient en cotation et en qualité. Bien qu'elles ne soient pas toutes actualisées en février 2009 (date de la dernière notation semestrielle en violet), les notations semestrielles permettent de suivre l'opinion

⁴⁵ Document au Comité d'investissement, p.11.

de l'AFD sur ses projets. Celles-ci varient d'après les semestres et les aléas de conjoncture ou de politique dans les pays concernés. Elles peuvent parfois paraître généreuses, comme celle du projet à Banda Aceh, qui fait pourtant l'objet de questions sans réponses et d'hypothèses – notamment concernant la levée des conditionnalités de déboursement en 2009 – qui semblent optimistes⁴⁶.

Tableau 5. Cotations semestrielles de qualité par l'AFD (février 2009)

(A = très satisfaisant, B = satisfaisant, C = insatisfaisant, D = très insatisfaisant)

Id projet ID= Indonésie LK = Sri Lanka MV= Maldives PK= Pakistan	Sujet	Numéro de version	Mise à jour notations semestrielles qualité au 19 février 2009	Notation globale DOE
CID3004	Banda Aceh	2,00	21/01/09	B
CLK3000	Trincomalee	6,00	19/01/09	C
CLK3001	LC construction	5,00	11/08/08	C
CMV3000	Refinancement Bank of Maldives	3,00	21/09/07	A
CMV3001	Port et assainissement	5,00	19/01/09	B
CMV3002	Système Telecom Alertes	4,00	19/01/09	B
CPK1000	Complément pour RPE	2,00	20/01/09	D
CPK3000	Reconstruction	2,00	15/01/08	B

Source : AFD

Pour tous les pays concernés par cette étude – sauf le Sri Lanka qui a été visité par l'équipe d'évaluation –, cette partie du rapport se base sur l'étude des documents disponibles et sur les entretiens réalisés à Paris et à Bangkok.

À l'exception de Proparco, les taux d'engagement (32 %) et de décaissement pour les projets post-tsunami de l'AFD, bien que variables, restent faibles, particulièrement pour les projets d'infrastructure. Les montants octroyés sont inférieurs à ceux prévus, leurs engagements sont inférieurs aux octrois et leurs déboursements sont inférieurs aux engagements. Les versements prennent également un temps relativement long par rapport aux décaissements prévus. Le tableau 2 montre que fin 2008, les versements représentaient 68 % des engagements approuvés quatre ans auparavant par le CA, ce qui correspond, d'après les responsables des projets de la Division environnement et équipement, à un cycle

⁴⁶ Avis FIP de JF Benhamou de TID, le 13/02/07. En résumé, trois observations :

- sur l'organisation du projet (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre) ;
- sur l'opportunité du projet (cohérence, car drainage fait après reconstruction et faible « retour » des gens : 40 % d'occupation. Pourquoi ?)
- sur les « points à approfondir »
 - o la question des emprises foncières pour l'implantation de bassins de stockage : s'agit-il de modalités d'acquisition ou d'expropriation ? Le projet prévoit-il des déplacements forcés de population ? Si oui, quelle en est l'ampleur et à quels risques pour l'AFD ?
 - o la question du financement de la maintenance des ouvrages repose, selon la FIP, sur « une dotation globale de l'Etat généreuse ». Il paraît utile que, lors de l'instruction, les coûts de la maintenance des ouvrages soient clairement explicités. Ira-t-on vers des subventions pérennes ? Quels sont les engagements des pouvoirs publics ? Sinon quelles autres mesures ? Le caractère « aide d'urgence » de ce projet exclut-il d'envisager une politique tarifaire ?

« normal » à l'AFD. Selon eux, ces statistiques sont similaires, en termes de délais de versements, à des dossiers comparables traités par la Banque mondiale.

Il est à noter que les durées d'engagement et de versements sont calculées à partir de l'approbation au conseil d'administration de l'AFD, ce qui ne tient pas compte des phases précédentes d'identification et de formulation, soit environ un an supplémentaire. Cependant, dans le cas d'un mandat post-catastrophe, certains observateurs seront tentés de mesurer la rapidité de l'intervention à partir du jour de la catastrophe (nous reviendrons sur ce sujet).

La raison de ce faible taux de décaissement se situe en partie au niveau de l'analyse des risques. L'AFD est, naturellement, fortement dépendante des priorités des maîtres d'œuvre, mais ses analyses semblent accorder une place insuffisante aux risques posés par les facteurs latéraux (conflit, disponibilité des entreprises locales, capacités de la maîtrise d'œuvre). Ces facteurs ont en tout état de cause une faible visibilité dans les documents de projet. L'absence de scénarios alternatifs de projets, au cas où les risques identifiés viendraient à se concrétiser, a également été observée.

Des évaluations récentes de la réponse internationale au tremblement de terre du Pakistan et au tsunami ont montré que les capacités locales constituent, par leur faiblesse, la principale contrainte d'exécution des projets de reconstruction. La procédure d'appui à la maîtrise d'ouvrage est une innovation qui a été utilisée à bon escient dans le cas du Sri Lanka (et a été proposée au Pakistan). Elle aurait gagné à être étendue aux Maldives et serait la bienvenue dans les réponses futures. L'utilisation de bureaux d'étude français mériterait, en revanche, d'être revue pour assurer une qualité plus soutenue, de grandes différences se faisant jour.

Les procédures de l'AFD permettent un contrôle rigoureux, mais créent une certaine relation de dépendance vis-à-vis les Etats, du fait qu'il s'agit d'un prêt à la maîtrise d'œuvre. Ces Etats se sont tous trouvés, à un titre ou à un autre, dans une situation de grande fragilité politique au moment des catastrophes. Cette situation engendre une relation qui fait partie intégrante du rôle de développement de l'AFD, mais qui compromet sa rapidité d'action pour ses principaux financements.

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 formulation des interventions, et non dans le cycle d'instruction. Des éléments de projet plus rapides (petites infrastructures) et d'appui à la maîtrise d'œuvre manquent, qui pourraient intervenir en parallèle avec l'instruction des principaux projets. Ces éléments, gérés sous forme de subventions et de contrats d'expertise, permettraient à l'AFD de mieux anticiper, accompagner et informer les projets à plus long terme, ceux précisément où elle dispose d'un avantage comparatif.

L'ouverture de représentations locales s'est avérée extrêmement utile, car elle a permis d'éviter les écueils de projets pilotés à distance. Ainsi, les projets aux Maldives, suivis depuis Delhi et Colombo, ont enregistré de nombreux retards de lancement. Le suivi régulier des projets réalisés par le personnel AFD en poste a assuré une bonne compréhension des difficultés et, chaque fois que possible, l'identification de solutions.

Il semblerait aujourd'hui pertinent d'impliquer la nouvelle cellule Prévention des conflits dans des analyses de risques sociopolitiques locaux au moment de l'identification des projets, une phase à laquelle ne participaient auparavant que les ambassades et les experts institutionnels des missions DIPT.

Dans le cas des projets financés par Proparco, les fonds ont été entièrement décaissés, comme le montre le tableau 6.

Tableau 6. Engagements et décaissements par Proparco (février 2009)
(En vert = projet en bonne voie ; en rouge = problèmes/retard à engager)

Pays	Type de projet	État d'avancement	Montant (en millions d'euros)	Reste à engager (en millions d'euros)	Décaissements prévisionnels de l'AFD en 2009
Sri Lanka	Leasing matériaux de construction	Déboursé	5	0	0
Maldives	Reconstruction hôtel	Déboursé	8,7	0	0

Source : documents AFD

Les instruments de suivi financier du groupe AFD sont exploitables et complets. Cependant, l'organisation très hiérarchisée de la gestion des opérations constitue un obstacle à une bonne réactivité dans un contexte de crise ou d'urgence.

3 Prospective et recommandations

3.1. Capitaliser sur le positionnement de l'AFD

3.1.1. Mieux définir les avantages comparatifs du prêt

Pour exécuter les mandats qui lui sont donnés, l'AFD ne mobilise pas seulement les ressources qui lui sont allouées dans ce cadre, mais aussi l'ensemble de ses capacités, en cherchant à adapter ses moyens aux objectifs assignés et à travailler en synergie. L'une des principales contraintes auxquelles elle est confrontée réside dans l'adaptation de ses ressources financières au contexte des besoins concernés par ses mandats et des situations de fragilité des États bénéficiaires. Une bonne connaissance de la situation du pays eut optimiser ces choix. Les autres bailleurs peuvent alors créer des complémentarités importantes pour la France.

La possibilité de proposer des prêts⁴⁷ à ces pays affectés par des crises soudaines peut être un atout, en particulier pour les pays émergents, mais cet outil de prêt doit être accompagné de mesures complémentaires afin de pallier la fragilité institutionnelle qui prévaut avant et, *a fortiori*, après la catastrophe. Ce relais dépend aussi de l'impact des actions d'urgence, qui manquent souvent de perspectives à moyen terme.

⁴⁷ Etant entendu que la soutenabilité des prêts à certains de ces pays relève d'une approche macroéconomique qui ne rentre pas dans le champ de la présente étude.

Dans le cas particulier de l'Indonésie, les prêts proposés sont peu attractifs face à l'abondance et la gratuité des fonds offerts par les donateurs. Devant l'ampleur des dons, et plus spécialement dans un contexte d'urgence, les gouvernements accordent évidemment la priorité aux dons. Selon le BRRI, par exemple, l'Indonésie aurait reçu des promesses d'aide internationale de l'ordre de 5 milliards de dollars US dans les mois qui suivirent le tsunami et le tremblement de terre à Nias. Afin d'assurer une gestion coordonnée et transparente d'au moins une partie de ces fonds, le gouvernement a demandé à la Banque mondiale de mettre en place un Fonds multi-donateurs, qui a reçu plus de 700 millions de dollars US⁴⁸ de la part de quinze bailleurs de fonds⁴⁹.

Ainsi, en proposant des prêts à des niveaux variables de concessionnalité, l'AFD ne se retrouve pas toujours en position de négociation favorable par rapport à d'autres offres de prêts, notamment multilatéraux, comme le souligne la Commission du Sénat français chargée de l'évaluation tsunami. S'ils sont de nature « liée » à des fournitures d'origine française ou à des règles d'origine française (Pakistan : 10 millions d'euros devant servir au financement local, plus un prêt lié de 30 millions de la Réserve des pays émergents de la DGTPE), ces prêts sont encore moins concurrentiels et ne trouvent que peu de place en post-catastrophe. « *L'outil RPE n'est pas un outil d'urgence* », « *il y a une pollution par l'outil* », tels sont les commentaires entendus lors des entretiens avec le personnel du Groupe AFD.

En règle générale, le fait de présenter aux gouvernements des pays affectés des possibilités de financement par prêt, alors qu'ils reçoivent de multiples propositions de dons, comporte le risque d'entraîner des délais dans l'identification des projets et la prise de décision, ainsi qu'une relégation à des projets non-prioritaires ou comportant des difficultés d'absorption.

3.1.2. Avantages ambigus du don

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

Les subventions n'ont pas forcément que des avantages. Il est à remarquer que les interventions de reconstruction sont souvent considérées par les bailleurs comme des projets ponctuels, à traiter à distance, en marge des « vrais » projets de développement⁵⁰. Ceci est lié à la prévalence d'une approche don/projet qui est difficile à mettre en cohérence avec les plans nationaux et les besoins de renforcement des capacités.

⁴⁸ Données datant de mars 2008.

⁴⁹ La participation de l'AFD à ce fonds n'a jamais été envisagée.

⁵⁰ Op. cit. évaluation pays de la France et celle de la Grande-Bretagne en Indonésie.

L'évaluation du lien urgence-réhabilitation-développement⁵¹ souligne quatre grandes faiblesses des dispositifs d'intervention au niveau mondial :

- le peu d'intérêt porté au rôle de coordination de l'État au niveau local (identification et appui aux pouvoirs déconcentrés ou décentralisés de l'État selon les modes d'organisation administrative ;
- le lien insuffisant des actions de reconstruction avec le marché ;
- les lacunes d'une approche intégrée qui échappe aux acteurs humanitaires ;
- le peu de priorité donnée aux actions concrètes de renforcement des capacités.

L'AFD a suffisamment d'expérience et de potentiels pour pallier ces points faibles. Elle est attentive – peut être plus que beaucoup d'autres donateurs – au cadre de la Déclaration de Paris, travaillant en soutien aux maîtres d'ouvrage, administrations ou opérateurs du secteur privé. Elle est donc en mesure de saisir un élément qui échappe à beaucoup d'autres intervenants et qui pourrait constituer la clé du lien entre la catastrophe et le développement : le re-développement.

Cette notion de re-développement fait référence à l'utilisation des opportunités offertes par les catastrophes pour entreprendre des actions de long terme qui n'auraient pu être envisagées ni entreprises (pour des raisons de moyens, de politiques nationales ou autres) si la catastrophe n'avait pas frappé. Le re-développement résulte d'une gamme d'interventions, en prêt ou en don, chevillée à une forte appréhension des réalités et des perceptions des acteurs locaux.

3.2. Paramètres liminaires à prendre en compte

3.2.1. Une position sélective et volontaire de la France dans le champ des catastrophes

Afin d'avancer dans la définition d'une stratégie, il est nécessaire de se positionner sur quelques remarques de doctrine, ce que nous proposons de faire à partir des deux principes suivants :

Principe n°1 : la France n'a pas vocation à intervenir systématiquement en bilatéral sur toutes les catastrophes naturelles à travers le monde

Ce principe se veut un principe de réalité. Il est en effet difficilement envisageable que la France (ou tout autre pays) puisse être présente sur tous les fronts, en engagement bilatéral, avec ce que cela implique en coûts logistiques et de suivi. Les changements climatiques globaux en cours laissent malheureusement envisager que le nombre de catastrophes naturelles va aller en augmentant, et que les réponses à apporter seront coûteuses. Elles dépasseront même de beaucoup les efforts isolés de quelques pays et devront être prises en charge au niveau international. Si ce principe est validé, cela signifie que la France doit disposer d'outils pour raisonner ses choix d'intervention (degré et modes d'intervention).

⁵¹ « *A Ripple in Development?* » op cit.

En ligne avec les mesures liées à la RGPP, la réponse technique de l'AFD pourrait être calée sur le niveau des partenariats différenciés retenus par les tutelles :

- dans les pays à forte présence et influence françaises – et notamment celles de l'AFD –, le partenariat bilatéral serait mobilisé, sans exclure ni les cofinancements ni les initiatives multilatérales ;
- dans les pays où cette présence est plus légère, les solutions de cofinancement seront privilégiées : mandats de l'AFD à d'autres partenaires offrant la même sécurité (en particulier KfW, dont la position est très comparable à celle de l'AFD, et Banques régionales), ou fonds multi-donateurs.

Principe n°2 : les interventions de la France en post-catastrophe doivent contribuer systématiquement à créer des conditions favorables au développement

Lorsque la décision d'intervention est prise, un enchaînement logique d'actions doit pouvoir se mettre en œuvre dans les meilleurs délais. L'exercice est complexe, car il implique une forte coordination entre des éléments disparates et de multiples centres de décision, à la fois en interne (acteurs nationaux) et en externe (acteurs internationaux). Ce principe implique de disposer d'une « méthode des interventions » de la France en post-catastrophes naturelles.

Ce principe est issu des multiples expériences menées sur le terrain en matière d'intervention post-catastrophe, qu'il s'agisse d'urgence, de réhabilitation-reconstruction ou d'aide au développement. Par leur ampleur, mais aussi par le fort contenu en moyens étrangers au milieu, les interventions d'urgence, même si elles sont limitées dans le temps et ciblées sur les besoins de première nécessité (sauvetage, soins, besoins alimentaires, logements d'urgence...), ont un impact sur la suite des actions (réhabilitation-reconstruction, aide au développement) selon la façon dont elles ont été menées. Cerner cet impact implique le recours à un système qui ne sera pas remis en question à chaque intervention, autrement dit une consultation structurée.

Les travaux menés dans les pays en situation de fragilité institutionnelle montrent qu'il est important, dès que l'on intervient, de chercher à contextualiser son intervention et d'en prévoir les risques et éventuels effets pervers pour le re-développement. A ce titre, la prise en compte des engagements de la France en matière de prévention des fragilités paraît nécessaire lors des interventions de type post-catastrophe.

3.2.2. Une position encore à définir au niveau des tutelles

Il est donc important d'attirer l'attention sur le rôle des tutelles de l'AFD en matière de visibilité d'intervention. L'AFD est-elle dotée de principes géopolitiques clairs en matière d'orientations bilatérales, multilatérales ou de coordination européenne ? La question que cette évaluation se doit de poser est bien : comment effectuer rationnellement le choix entre bilatéral et multilatéral en fonction de la position française ? Par ailleurs, les interventions post-catastrophes sont-elles clairement placées par les tutelles dans des cadres de stratégies de réduction des risques d'origine climatique ou sismique ? Il faut poser ici la question des interventions futures de la France et du cadre de ses objectifs stratégiques.

3.3. Recommandations à l'AFD pour l'urgence, la relance, la coordination

Les recommandations portent essentiellement sur cinq axes :

3.3.1. Se doter d'un mécanisme d'analyse de la situation pays et des options d'intervention

En amont des projets, les diagnostics préalables doivent être étendus afin de prendre une dimension davantage multi-dimensionnelle. Ils doivent se concentrer non seulement sur la partie matérielle et l'ingénierie des projets, mais englober aussi le contexte. 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 encourus. Les diagnostics post-catastrophe doivent inclure une analyse des opérateurs nationaux, une analyse du risque de conflit et une analyse des politiques des ministères concernés. Pour ce faire, l'AFD doit renforcer ses liens avec les Banques de développement (banques régionales, Banque mondiale) et certaines instances de coordination (Commission européenne ou bilatéraux, tels que la KfW). Il serait en particulier possible de détacher du personnel auprès des autres banques de développement dans des situations de reconstruction, pour capitaliser sur les analyses qui y sont faites et garantir les intérêts de l'AFD, selon une véritable stratégie d'influence constructive.

Le renforcement des capacités locales doit aussi devenir un objectif important des interventions de l'AFD (fonds de financement de l'appui à la maîtrise d'ouvrage), assurant ainsi une meilleure gestion des risques d'exécution. Comme il vient d'être souligné, il apparaît assez clairement que l'appréhension générale du phénomène post-catastrophe reste polarisée sur les destructions physiques et la reconstruction des infrastructures. L'expertise se trouve centrée sur les aspects techniques et néglige les problèmes institutionnels, alors que les catastrophes de grande ampleur – comme le tsunami – entraînent d'importantes ruptures dans le système tout entier. Une expertise pluridisciplinaire est donc pertinente en termes de re-développement.

3.3.2. Opérer un choix judicieux des outils financiers pour plus d'efficacité

L'utilisation de subventions doit être privilégiée dans la phase qui suit l'urgence immédiate, en étroite coordination avec les instances du gouvernement et les ONG qui ont des capacités pour intervenir à ce niveau. En premier lieu, selon un modèle proche de celui du FEPP pays émergents, serait créé un FEP dédié à un bassin à risque, comme l'Asie-Pacifique pour les risques sismiques et climatiques. Cet outil pourrait être étendu à d'autres bassins de risque concernant l'outre-mer français.

En second lieu, 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 faire des dons à des projets ciblés (besoins critiques revêtant une grande visibilité ou intérêt stratégique), étroitement coordonnés avec les opérateurs sur place : ONG françaises ou étrangères, entreprises, société civile du pays. Il devra être possible à ce fonds de 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 (en termes de diagnostics et d'appuis avec les autres acteurs internationaux, tels que l'ONU ou la Commission européenne). Ces financements permettront à l'AFD de mieux coordonner les objectifs des ONG à des finalités sur le long terme, en particulier en ce qui concerne la concertation avec les autorités locales dans les catastrophes naturelles.

3.3.3. Assurer une flexibilité d'intervention et une souplesse de procédures dans un cadre de procédures clair

L'AFD recherchera les moyens de fonctionner dans ce contexte particulier de manière plus flexible. Tout en conservant la responsabilité des départements géographiques pour leur zone respective, les directeurs d'agence ou les représentants locaux devraient disposer de pouvoirs renforcés dans la délégation de décision et de gestion des projets de re-développement en temps de post-catastrophe. La réaction post-catastrophe mérite des aménagements aux délégations classiques de compétence, ainsi que des dérogations au Manuel des procédures. Cette flexibilité est d'ailleurs souhaitée par les chefs de poste. Il importe de donner aux chefs d'agence – après avis d'opportunité du chef de poste – la possibilité de décider des financements pour des projets au plafond relativement peu élevé (par exemple, jusqu'à 1 million d'euros) mais qui présentent de façon claire une priorité selon le jugement d'un représentant local.

Cette conclusion provient du besoin d'un mécanisme d'ajustement lorsque les principales actions sont affectées par des retards. Elle se justifie aussi par la complexité et la nécessaire fluidité de l'information en post-crise, information qui est beaucoup plus facile à appréhender en proximité avec les populations affectées. De même, le représentant local doit, dans les interventions post-catastrophes, avoir l'autorité de décider du besoin de faire appel aux chefs de projets à Paris ou dans la région, en fonction de la complexité technique des projets.

3.3.4. Définir plus clairement le cadre institutionnel et le canal préféré d'intervention

Sur le plan institutionnel – pour impliquer l'AFD dans la réflexion stratégique en amont et pour engager avec les ONG et les autres partenaires du Centre de crise un dialogue sur les perspectives à moyen terme –, il est recommandé que le Centre de crise, compétent en matière de prévention des risques, se dote d'une cellule post-phase humanitaire. L'AFD en serait le pivot opérationnel avec des moyens financiers spécifiques et du personnel détaché, prélevés sur des crédits budgétaires connexes et de priorité moindre, afin de ne pas créer de dépenses supplémentaires.

3.3.5. Concevoir la fragilité des pays de façon globale

En termes d'organisation interne, l'AFD dispose déjà, au sein de la Direction de la stratégie, d'une cellule chargée des conflits et crise. Sa fonction doit être élargie au post-catastrophe, avec une problématique identique de re-développement et de prévention des risques. Les compétences opérationnelles des départements géographiques seraient inchangées, à la condition d'introduire davantage de flexibilité.

De façon globale, et en fonction des cas particuliers l'AFD se doit d'adopter une stratégie institutionnelle explicite, à savoir que le partenariat bilatéral ne devrait être conservé que dans les pays à forte présence française, notamment celle de l'AFD. Dans les autres pays, il faut privilégier l'approche multi, donnant mandat aux partenaires ayant déjà signé avec l'AFD des accords de réciprocité.

En phase d'urgence, il faut donc :

- bien identifier la possibilité, dans les cas où la France peut aligner certains atouts (prêts concessionnels, fonds Proparco, fonds de subvention, mais aussi bureaux d'étude, assistance technique appropriée, mandat clair, fonds de subvention), d'entreprendre des actions de reconstruction de routes et de ponts (« infrastructure structurante ») qui peuvent apporter des solutions durables aux situations de post-catastrophe ;
- capitaliser sur le savoir-faire du MAEE en matière d'urgence et sur le réseau des ONG pour la reconstruction au sein des Banques de développement, ceci en organisant un processus de partage d'information réguliers, en renforçant les canaux de communication et en développant l'échange des bonnes pratiques et leçons apprises. Ceci serait notamment utile dans le cadre des analyses d'acteurs locaux réalisée au sein des représentations locales de l'AFD avant et pendant la mise en place des projets. Le Centre de crise présente ici une opportunité essentielle.

Les infrastructures de communication, tels que les routes et les ponts, ont une importance fondamentale dans la capacité d'une région sinistrée à relancer son activité économique. Or, ces infrastructures exigent des solutions rapides d'exécution. Y répondre implique d'être assuré d'une faisabilité complète – y compris sur le volet financier – dans des délais très courts.

Il serait utile de prévoir une étape de « réhabilitation d'urgence » – notamment pour les ponts – en mobilisant des moyens de génie civil et militaire qui seraient, par la suite, soit consolidés lorsque cela est possible, soit remplacés par d'autres ouvrages. Le gain de temps et l'impact sur l'économie régionale et l'emploi justifieraient probablement souvent de tels investissements. Les fonds destinés aux interventions de réhabilitation-reconstruction, sous la forme de prêts plus ou moins concessionnels selon les différentes situations, devraient dans tous les cas être accompagnés de subventions destinées à fournir une assistance ou un appui technique à la maîtrise d'ouvrage et/ou à la maîtrise d'œuvre.

En tout état de cause, le choix du secteur des infrastructures doit rester une option. Pour les rédacteurs de l'étude, l'AFD doit se demander s'il faut s'engager en Indonésie sur la voie bilatérale, en l'absence de ressources appropriées pour financer des infrastructures lourdes. L'AFD est aussi un fournisseur d'idées, un catalyseur de moyens, d'autant que s'ouvre devant elle un champ très vaste et très actuel d'interventions dans les politiques de prévention des risques.

Quant à la mobilisation de prêts sur la Réserve pays émergents, assortie de ses conditions d'aide liée (80 % des investissements devant être des produits d'origine française, parfois revus en baisse à 65 %), elle est mal adaptée aux situations de post-catastrophe. Cette ressource devrait être strictement réservée à des domaines techniques spécialisés dans lesquels les avantages comparatifs des entreprises françaises sont indiscutables (le traitement des eaux, par exemple, comme cela a été le cas au Sri Lanka après le tsunami). L'expérience montre également que l'efficacité des financements est meilleure lorsque les prêts et les mises en

œuvre, notamment, sont gérés par des agences techniques spécialisées en lien avec d'autres bailleurs (par exemple, le Necord au Sri Lanka) et non par des ministères.

Enfin, la relance économique et sociale est un axe stratégique majeur, sous-estimé dans la plupart des interventions de post-catastrophe. L'expérience montre que les catastrophes naturelles provoquent, au-delà des dégâts humains et matériels et de la forte désorganisation des services de l'Etat, une déstructuration du tissu économique. Dans le cas du tsunami, de nombreuses très petites et petites entreprises ont perdu leurs moyens de production et se sont trouvées en situation de faillite immédiate. Les mouvements de population, compliqués encore dans certains pays par des conflits pré-existants (comme au Sri Lanka), affectent durablement la situation de l'économie.

Les interventions massives de l'aide internationale offrent des opportunités d'emploi à une partie de la population. Mais peu de programmes envisagent, dès la phase d'urgence post-catastrophe, la nécessité d'accompagner ou de créer des conditions favorables à une relance des activités économiques dont les effets ne sont pas immédiats, mais qui auront toute leur importance dans les trois ou quatre années suivant la catastrophe.

Dans cette perspective, il est souhaitable d'accorder de l'importance aux actions suivantes :

- dès la phase de diagnostic conduite par la Banque mondiale et/ou l'agence de développement régionale, un représentant de la France assure la liaison et organise, le cas échéant (lorsque le ou les pays sont des partenaires prioritaires de la France), une participation aux étapes de diagnostic (« *post disaster assessment* »). Ce représentant de la France est, soit placé au sein de la Banque mondiale (représentant de la coopération française détaché auprès de la Banque mondiale), soit en charge du suivi des relations avec la Banque mondiale (personne placée au MAEE ou à l'AFD Paris). La participation au diagnostic mettrait l'accent, notamment, sur les besoins d'accompagnement du développement à envisager dès la phase de diagnostic des besoins d'urgence (re-développement) ;

- lorsque la France décide d'apporter une aide qui va au-delà de l'urgence, il est important d'afficher clairement la volonté de travailler sur le continuum urgence-réhabilitation-développement. Cela implique une continuité dans les financements et une capacité à faire évoluer les projets et programmes en fonction des évolutions du contexte (afin d'éviter les situations de « zones grises ») et à limiter et/ou adapter les conditionnalités, qui peuvent être des freins puissants à l'effectivité et l'efficacité des interventions lorsqu'elles s'appliquent aux projets et programmes eux-mêmes ;

- en matière de développement, on doit réserver un montant d'aide significatif pour le refinancement des institutions bancaires, en lien avec la banque centrale du ou des pays concernés, afin que les entreprises puissent avoir accès à des crédits facilitant leur recapitalisation, et donc la création d'emplois ;

- prévoir autant que possible, bien que le contexte d'une post-catastrophe rende l'exercice risqué, la mise en œuvre de programmes de micro-finance et de micro-assurance nécessaires à une relance-consolidation des petites entreprises et des micro-entrepreneurs. L'AFD dispose d'ailleurs de compétences et d'une expérience avérées dans ce domaine.

Dans le cadre des appels d'offres qui seront lancés pour les chantiers de réhabilitation-reconstruction, il est souhaitable de poser le principe d'une priorité donnée aux entreprises nationales. Les travaux à conduire, pré-identifiés par un prestataire français spécialisé, pourraient être scindés en deux catégories : ceux pour lesquels les compétences nationales existent (en se fondant notamment sur les connaissances sectorielles de la Mission économique) et ceux pour lesquels il est indispensable de faire appel à des prestataires internationaux. Les travaux accessibles aux compétences nationales sont alors organisés sur la base d'appels d'offres « fermés », limités à des entreprises nationales sélectionnées. En corollaire, concevoir des projets ne suffit pas si l'on garde la distance par rapport aux maîtres d'ouvrage nationaux et locaux. Il faut encourager l'ingénierie française dans la voie de l'appui à la maîtrise d'ouvrage en associant plus étroitement les équipes des maîtres d'ouvrage locaux et celles des consultants étrangers, ce qui entraîne des gains en temps, une meilleure compréhension et des transferts de compétence.

Anticipation et coordination

L'AFD suit une démarche stratégique pluri-annuelle sous la forme de Cadres d'intervention pays (CIP) et, dans certains cas, de Cadres régionaux (CIR). Ces exercices internes (CIP et CIR) nourrissent l'élaboration de la stratégie de l'État français dans les géographies d'intervention pouvant déboucher sur des Documents cadres de partenariat (DCP) élaborés avec les postes. Ces Cadres d'intervention constituent des outils d'anticipation. Dans le domaine sectoriel de cette étude, il est recommandé qu'ils puissent intégrer les thématiques transversales de prévention des grands risques (catastrophes naturelle et sanitaire). Cette prise en considération sera facilitée, en Asie notamment, par la forte implication de l'AFD dans la lutte contre le changement climatique et les maladies émergentes, comme le montrent les cas récents en Chine (Cf. supra). Une bonne anticipation ne peut que servir une bonne coordination en phase de crise.

« Dans ces contextes post-catastrophes, deux nécessités se rejoignent (i) d'une part celle de disposer de diagnostics fiables avant les interventions, permettant d'établir un programme d'action organisé et ciblé ; (ii) celle de mettre en œuvre des retours d'expérience permettant d'identifier les faiblesses et la vulnérabilité aux lendemains des catastrophes. »⁵²

Tout va très vite lorsqu'une catastrophe naturelle frappe un pays ou une région. Les services de l'Etat concerné sont en général débordés par les événements et parent au plus pressé : organiser les secours. Malgré la bonne volonté et les élans de solidarité, ces situations de relative désorganisation laissent la place à des pratiques de mauvaise gouvernance : corruption, détournement, inefficacité des prestataires, travaux de mauvaise qualité, favoritisme et clientélisme. Ajoutons à cela, dans le cas de pays traversant des conflits préalables à la catastrophe naturelle, le risque que les moyens mis à disposition des autorités soient utilisés pour renforcer les intérêts des groupes politiques dominants. Ces facteurs posent donc le problème de la capacité des acteurs de l'aide à anticiper ces éventuelles difficultés et à prendre les mesures correctives et d'accompagnement nécessaires.

La lutte contre les vulnérabilités matérielles et socio-économiques des populations victimes doit rester la trame des interventions post-désastres naturels.

⁵² Évaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000, AFD, janvier 2009.

Annexe 1 – Profil des interventions post-catastrophe

Description des projets

Chine

Prêt de 200 millions de dollars US pour la reconstruction post-séisme du Sichuan.

Le projet comporte deux volets : 1) reconstruction des infrastructures de base (eau, assainissement, traitement des déchets, voirie et ouvrages d'art) pour environ trois quart du concours, sur une dizaine de projets concentrés dans deux municipalités, Chengdu et Deyang ; 2) production de biogaz domestique, affecté à la reconstruction de 100 000 unités familiales (sur les 500 000 détruites par le séisme).

En plus du prêt, une assistance technique de 2 millions d'euros (répartie sur trois ans) financée sur ressources propres a été offerte avec un double objectif. Il s'agit d'abord éditer un guide pratique pour l'application de mesures d'efficacité énergétique et de résistance parasismique dans la construction des maisons rurales, à diffuser dans plusieurs provinces par le biais de campagnes de formation afin de combler le manque d'outils pédagogiques pour former les techniciens ruraux. Il s'agit ensuite d'inciter à appliquer les normes provinciales du Sichuan sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments en zone urbaine (en particulier dans les grandes agglomérations).

Haïti

Financement de la reconstruction du pont de Montrouis par une subvention de 1,5 million d'euros.

Travaux de reconstruction du pont de Montrouis, sur la RN1, et contrôle de ces travaux. Délai de réalisation : six mois.

Indonésie

Prêt de 36,8 millions d'euros pour le financement d'un projet de réhabilitation des infrastructures de drainage de la ville de Banda Aceh.

Cette intervention vise à permettre la réhabilitation lourde de l'infrastructure de drainage primaire et secondaire de cinq zones hydrauliques de l'agglomération et la prise en charge d'équipements et d'installations pour l'exploitation et la maintenance du système de drainage par la municipalité. Elle comprend un volet principal de 35,8 millions d'euros pour des travaux de réhabilitation et de construction d'environ 150 km de canaux, la construction de quatre stations de pompage, la fourniture de deux unités de pompage mobiles et la réalisation de bassins de rétention. Vient s'y ajouter un volet de 1,1 million d'euros de fourniture d'équipements associées à la maintenance du système (camions de collecte des vases, excavateurs, véhicules d'entretien, remorques et pompes mobiles de faible capacité) et d'installations (locaux d'un centre de prévention des inondations) ; un autre de 1,7 million d'euros pour la supervision des contrats de travaux de l'ensemble du projet ; et enfin 0,3 million d'euros pour le déploiement par le BRR des ressources en personnel et équipements nécessaires à l'exercice des tâches de maîtrise d'ouvrage et au suivi quotidien du projet.

Le coût total de ce projet est de 42 millions d'euros. Les coûts d'acquisition de terrains seront pris en charge par la municipalité de Banda Aceh. Les infrastructures construites seront cédées par l'Etat indonésien à la municipalité, dont les services prendront en charge l'exploitation et la maintenance du

ystème.

Maldives

Ligne de crédit de 5 millions de dollars US à la *Bank of Maldives* pour le refinancement de la reconstruction post-tsunami dans les atolls des Maldives.

Cette intervention vise à contribuer au redémarrage de l'activité économique dans les atolls, en permettant d'assurer le refinancement des prêts consentis par le *Development Banking Center* de la banque aux victimes de la catastrophe (particuliers, artisans, entreprises) et au rétablissement de conditions de vie satisfaisantes.

Prêt de 5 millions d'euros en 2007 pour le financement d'un système de télécommunications fiable pour l'alerte précoce et la gestion des crises naturelles.

Cette intervention vise à renforcer le système d'alerte précoce des Maldives par l'extension du système de télécommunications sous-jacent. Elle comprend deux volets : l'extension du système de télécommunications Tetra (*Terrestrial Trunked Radio*) pour couvrir 70 % du territoire en finançant l'acquisition de stations BTS (*Base Transceiver Station*) supplémentaires et 780 terminaux pour les entités responsables de l'alerte précoce (4 millions d'euros) ; l'acquisition d'équipements de pilotage des stations et radios acquises, ainsi que l'installation de sirènes d'alerte dans les lieux publics les plus sensibles (1 million d'euros).

Prêt de 15 millions d'euros pour le financement d'un programme de réhabilitation portuaire et de création de réseaux d'assainissement.

Cette intervention se décompose en deux volets : la réhabilitation de trois ports (Raa Ungoofaaru, Noonu Manadhoo et Haa Dhaalu Makunudhoo) fortement endommagés par le tsunami (5 millions d'euros, soit 33 % de l'enveloppe) et la création de réseaux d'assainissement sur les îles de Laamu Gan and Gaafu Dhaalu Thinadhoo (10 millions d'euros). Sur l'une des îles, l'intervention AFD complète un programme de reconstruction post-tsunami de la Croix-Rouge française (construction de logements pour personnes déplacées). Délai de réalisation : trois ans.

Proparco

Prêt de 8,5 millions de dollars US à Sun Investment PVT Ltd. pour refinancer la reconstruction de l'île-hôtel de Vilu Reef.

Pakistan

Prêt de 40 millions d'euros pour la reconstruction de logements individuels dans les zones rurales affectées par le séisme du 8 octobre 2005.

Construction de 26 000 logements dans le cadre d'un projet d'aides financières pour l'auto-construction et l'auto-réhabilitation de 440 000 logements ruraux individuels répondant aux normes anti-sismiques.

Complément de prêt de 10 millions d'euros pour financer la reconstruction de logements individuels dans les zones rurales du Pakistan affectées par le séisme du 8 octobre 2005.

Complément au prêt initial de 40 millions d'euros. Contribution au relogement de 29 000 personnes supplémentaires et soutien à une région victime d'une influence talibane croissante.

Sri Lanka

Programme multi-sectoriel d'infrastructures dans le district de Trincomalee.

Le programme intégré d'infrastructures de Trincomalee (*Trincomalee District Integrated Infrastructure Programme – TIPP*) est un programme multi-sectoriel de réhabilitation d'infrastructures d'un montant de 64 millions d'euros couvrant les zones affectées par le tsunami dans le district de Trincomalee. Ce district, situé dans la province du nord-est, est l'un des plus sévèrement affectés par la catastrophe (1 100 morts, 80 000 personnes déplacées, 8 600 habitations détruites). Le district de Trincomalee avait été affectée par vingt ans de conflit. Le programme comprend quatre composantes sectorielles (routes, eau, électricité et développement communautaire). La composante eau est partiellement financée par la RPE.

Ligne de crédit de 10 millions d'euros à la Banque centrale pour appuyer le secteur de la construction.

Cette intervention comprend deux volets : 1) un crédit de 9 millions d'euros à la Banque centrale pour refinancer les prêts consentis à taux concessionnels par les établissements financiers locaux (banques et sociétés de crédit-bail) aux entreprises du BTP.

2) Un crédit de 1 million d'euros pour financer de la formation, principalement au profit des professionnels du secteur de la construction, notamment en soutenant la création en cours d'un organisme professionnel de formation, l'*Advanced Construction Training Academy (ACTA)*, par la *National Construction Association*.

Proparco

Financement de 5 millions d'euros à la *Lanka Oryx Leasing Company* visant à soutenir les particuliers et les petites et moyennes entreprises du secteur de la construction affectés par le tsunami, via ses agences de Galle, Matara et Kalutara.

Thaïlande

Financement de 13,75 millions d'euros au WWF pour le réseau des aires protégées marines et pour le tourisme durable sur la côte Andaman, dont 1 million d'euros du FFEM.

Le projet vise à renforcer le système des Aires marines protégées (AMP) de la côte Andaman pour une meilleure conservation des écosystèmes et à développer des pratiques respectueuses de l'environnement auprès des opérateurs touristiques. Il comporte quatre composantes : 1) Développement d'un réseau d'AMP sur la côte Andaman (3,04 millions d'euros, dont 0,63 du FFEM) ; 2) Développement du tourisme durable sur la côte Andaman (10 millions d'euros de l'AFD) ; 3) Réduction des impacts du tourisme et relation entre la composante 1 et 2 (0,14 million d'euros, dont 0,02 du FFEM) ; 4) Gestion du projet, coordination, communication (0,45 million d'euros, dont 0,23 du FFEM).

Annexe 2 – Termes de référence de l'étude

1. Contexte et justification de l'évaluation

A la suite du tsunami du 26 décembre 2004 qui a affecté plusieurs pays de l'océan Indien (Sri Lanka, Maldives, Inde, Thaïlande et Indonésie), le Groupe AFD a été autorisé à intervenir dans le cadre d'un mandat restreint de participation aux efforts français de reconstruction. Ce mandat a été plafonné à un engagement total de 200 millions d'euros pour l'ensemble des pays concernés⁵³. Dans la ligne de ce mandat, l'AFD s'est positionnée sur la problématique de post-urgence, d'une part en contribuant, avec d'autres bailleurs de fonds, au financement de la reconstruction d'infrastructures publiques endommagées, et d'autre part en soutenant la relance d'activités d'artisans et de petites entreprises affectées.

Compte tenu de cette première intervention et à la suite du tremblement de terre du 8 octobre 2005 au Pakistan, la France s'est engagée, aux côtés des autres bailleurs internationaux, sur une contribution de 80 millions d'euros, dont 50 mis en œuvre par l'AFD (aux conditions très concessionnelles PS1) et 30 par la Réserve pays émergent (RPE) de la DGTPE. Il est donc aujourd'hui important de s'interroger sur l'adéquation des mesures prises et, plus globalement, sur la stratégie de l'appareil français – tout particulièrement de l'AFD – en matière d'approche des situations post-catastrophe.

Dans ce cadre, GOE et RCH/EVA ont convenu de mener une évaluation des actions entreprises par l'AFD au Pakistan (tremblement de terre d'octobre 2005) et dans l'océan Indien (tsunami de décembre 2004). Plus de trois ans après la survenue de ces catastrophes et compte tenu des actions mises en place, un tel exercice est justifié par :

- l'importance des réflexions en cours, au niveau international et national, sur le rôle de l'aide au développement dans les situations post-catastrophe, liées notamment à l'articulation entre actions d'urgence, de reconstruction et de développement, et à la complexité des rapports (de dialogue, de complémentarité, de substitution, de confrontation) entre l'Etat et la société civile dans les pays touchés ;
- la nécessité d'améliorer, de rationaliser et de mieux coordonner notre dispositif bilatéral et non gouvernemental d'intervention dans des pays durement touchés, connaissant souvent des situations de fragilité institutionnelle forte et, parfois, sans antériorité d'intervention du dispositif français de coopération ;
- la nécessité de mieux connaître la valeur ajoutée des instruments et des actions du Groupe AFD dans la prise en charge des actions de reconstruction à la sortie des catastrophes, dans une perspective de comparaison avec nos principaux partenaires bi et multilatéraux ;
- la volonté de concevoir et mettre en œuvre des dispositifs d'interventions adaptés aux situations rencontrées en tirant les leçons des expériences précédentes.

2. Champ de l'évaluation

Périmètre de l'évaluation

L'évaluation porte sur la réponse de l'AFD (y compris Proparco) aux catastrophes mentionnées plus haut (tremblement de terre et tsunami). Son champ est donc en premier lieu constitué du portefeuille de financement mis en place à la suite de ces événements et décrit partie 2.2⁵⁴. Il concerne les pays suivants : Sri Lanka, Indonésie, Maldives, Thaïlande, Pakistan. Par ailleurs, les consultants chargés de l'évaluation prendront connaissance des actions instruites par l'AFD suite à des catastrophes plus récentes (Chine, Haïti).

⁵³ Le seul précédent en partie comparable concernait les interventions dans les Balkans financées par l'AFD suite aux événements du Kosovo.

⁵⁴ Ici p

De manière plus large, l'évaluation s'intéressera à la « mise en mouvement » institutionnelle du Groupe AFD faisant suite à ces événements et portera sur des éléments de réponse de l'institution allant au-delà des financements mis en place : dialogue institutionnel, capacité de mobilisation, stratégies et réflexions, instructions de financement non abouties, etc. Enfin, il conviendra de replacer l'intervention de l'AFD dans le contexte inter-institutionnel français, international et local. L'évaluation sera donc amenée à s'intéresser aux points suivants :

- la stratégie française – en particulier celle de l'AFD – en matière de sortie de catastrophe et d'appui à la reconstruction et au renforcement institutionnel ;
- les processus de préparation et de prise de décision (analyse de la situation post-humanitaire, politiques sectorielles, acteurs institutionnels...) ;
- les mécanismes institutionnels d'intervention et de gestion des sorties de catastrophe ;
- la coordination et l'interaction entre les différents acteurs français publics et privés ;
- la coordination avec les autorités locales et les processus d'association avec les populations concernées ;
- la manière dont est pris en compte le traumatisme des populations sinistrées, les aspects socio-culturels de leur réinstallation de fortune et de la reconstruction, et le dialogue à mettre en place pour qu'elles réintègrent à terme un cadre de vie amélioré ;
- les dispositifs de mise en œuvre et de suivi ;
- les outils de gestion financière (rapidité de réaction, mobilisation sur la durée) ;
- l'articulation des aides d'urgence, de sortie de catastrophe et de développement ;
- l'articulation des décisions relevant des différents acteurs (diplomatie, défense, société civile, de développement).

Thématique de l'évaluation

Cette évaluation sera ciblée sur les interventions à la « périphérie » des catastrophes naturelles elles-mêmes, c'est-à-dire en excluant du champ les actions de première urgence. L'évaluation portera donc, non pas sur la gestion de la catastrophe proprement dite (aide humanitaire et secours d'urgence aux victimes), mais sur les interventions en aval des catastrophes, tant en matière de prévention que de reconstruction, en tenant évidemment compte du contexte d'instabilité et/ou de fragilité endémique lié à la précarité des populations des zones touchées.

Il s'agira donc d'analyser les opérations de relèvement et de reconstruction, ainsi que leur cohérence avec des opérations de développement à plus long terme, qui présupposent souvent des conditions de rétablissement de la sécurité et une maîtrise d'ouvrage (administration, collectivités) dédiée à la réalisation d'objectifs nationaux de développement.

► Gestion de la sortie post catastrophe et réponse opérationnelle à la demande d'intervention

Lors d'une catastrophe naturelle, passée l'intervention des secours d'urgence locaux et étrangers (armée, pompiers, protection civile...) et des ONG humanitaires (MSF, Croix-Rouge...) qui sont opérationnels quasi immédiatement, il revient aux agences d'aide mandatées par la communauté internationale de prendre le relais pour démarrer la reconstruction effective des zones touchées. L'efficacité de cette phase de reprise et de reconstruction est fondamentale pour les actions de développement à plus long terme. Elle repose sur la planification des actions, la coordination dans leur gestion et l'adéquation des financements.

Compte tenu de la relative fréquence de graves catastrophes naturelles (inondations, tremblement de terre, raz de marée...), il existe une quantité croissante d'études sur les bonnes pratiques de réduction du risque et sur les diligences à suivre quant à la planification des actions à mettre en œuvre pour répondre le mieux possible aux désastres causés. Il doit être possible de concevoir un

cadre efficace d'actions pour réduire le « fossé » entre l'aide humanitaire, aujourd'hui souvent efficace, et les démarches de reconstruction.

L'étude analysera donc, à partir des démarches retenues par la coopération française (gouvernement, AFD et ONG), les éléments de stratégies qui ont concouru à la définition et à la mise en oeuvre de l'action opérationnelle de l'AFD. Elle mettra en particulier l'accent sur les mécanismes de préparation des décisions, les dispositifs et les pratiques opérationnels, en insistant sur les pratiques novatrices liées à la singularité de l'événement et à la nécessaire rapidité de mise en oeuvre de nos interventions. De même, elle analysera les actions de coordination, tant avec les autorités locales qu'avec les autres bailleurs de fonds internationaux.

► **Gestion des actions mises en oeuvre et cohérence de notre contribution à la reconstruction des zones touchées**

L'exercice d'évaluation sur ce thème transversal du post-catastrophe – concernant en plus des pays vulnérables ou fragiles – doit relever d'une démarche synthétique et procéder d'un raisonnement en termes de stratégie globale. L'objectif de l'exercice sera de faire le point sur les modalités et les formes d'engagements de la coopération et des ONG françaises dans des situations de sortie immédiate de catastrophe, des situations parfois conflictuelles liées au total dénuement des populations et dans des contextes fréquents de faiblesse institutionnelle chronique ou endémique. L'objectif est également d'identifier les enseignements à tirer des interventions pour améliorer la stratégie, les outils et le mode opérationnel de l'AFD dans ces contextes.

3. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation a pour objectif de porter un jugement sur la réponse de l'AFD à des situations de post-catastrophe à partir de l'analyse de cas du tsunami et du tremblement de terre au Pakistan. Pour cela, elle analysera en particulier :

- la comparaison de la réponse de l'AFD avec celles d'autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux (notamment les Nations unies, l'Union européenne et la Banque mondiale) ;
- le positionnement de l'AFD dans la coordination entre les ministères, les agences et les acteurs non gouvernementaux (ONG, entreprises, coopération décentralisée) à tous les stades du processus de réponse aux situations de post-catastrophe ;
- les processus de décision conduisant à la détermination des instruments financiers débloqués pour des interventions post-catastrophe, ainsi que des acteurs chargés de leur mise en oeuvre ;
- l'adéquation des mécanismes et outils financiers de l'AFD, et notamment des enveloppes allouées au programme dédié à la gestion des catastrophes et intégrant la contrainte d'une réaction rapide ;
- l'adaptation de nos méthodes « classiques » d'évaluation (cycle pré-projet) à la nécessité d'une intervention rapide et répondant aux besoins des populations touchées, tout en assurant une durabilité à nos interventions ;
- la capacité de dialogue avec les Etats et les autorités administratives dans des contextes fréquents de faiblesse des maîtrises d'ouvrage ;
- les mécanismes de suivi mis en place et les mesures éventuelles de l'impact de nos actions.

Cette évaluation doit déboucher sur des recommandations visant à améliorer la capacité de réponse de l'AFD en matière de stratégies, de dispositifs, d'instruments, de financements, de pratiques, etc. Le cas échéant, l'évaluation pourra déboucher sur des propositions facilitant l'instruction d'interventions futures (démarche type de cadre-logique).

4. Contenu de l'évaluation

➤ Démarche d'analyse (stratégies, dispositifs, instruments, thèmes spécifiques)

Les évaluateurs s'efforceront de retracer et d'analyser la démarche suivie par l'AFD, compte tenu des mandats qui lui ont été confiés dans les divers pays et de l'analyse des contextes. Pour cela, ils s'appuieront sur l'ensemble des documents disponibles, notamment les comptes rendus des réunions, les déclarations officielles, les rapports de mission, les comptes rendus d'opérateurs, les visites ministérielles, la programmation, les évaluations pays, sectorielles et de projets, mais aussi la documentation internationale (résolutions de l'ONU, documents des conférences de reconstruction, documents des autres bailleurs de fonds). Ils se poseront en particulier la question de l'existence (ou non) d'analyses approfondies et pluridisciplinaires des politiques nationales menées en termes sectoriel et d'aménagement du territoire. Ils chercheront également à estimer comment les orientations françaises se sont inscrites dans l'effort international de réflexion stratégique et à vérifier la lisibilité des stratégies et des objectifs.

Les évaluateurs présenteront et analyseront les divers mécanismes institutionnels français de gestion de la coopération en période de post-catastrophe (ministère des Finances, AFD...), qu'ils soient ad-hoc, permanents, ou non gouvernementaux. Une analyse comparative sera effectuée avec les dispositifs existant dans d'autres pays ou institutions multilatérales.

Ils présenteront enfin une analyse de la manière dont les actions sectorielles contribuent à la pertinence des choix stratégiques d'ensemble. Cette analyse ne portera pas sur les secteurs en tant que tels, mais sur leur rôle dans la stratégie globale. Les évaluateurs devront utiliser une nomenclature d'actions sectorielles permettant des comparaisons internationales. Par exemple, selon les lignes directrices du CAD, les priorités opérationnelles de l'aide au relèvement après un conflit – qui s'appliquent également aux contextes de fragilité – portent sur les secteurs suivants :

- (r)établir la sécurité intérieure et l'Etat de droit,
- (re) légitimer les institutions de l'Etat,
- réformer les systèmes de sécurité et judiciaire,
- soutenir l'émergence ou la réémergence de la société civile,
- améliorer la sécurité alimentaire et les services sociaux,
- (r)établir les conditions propices à une croissance durable (infrastructures),
- (ré) intégrer les populations déracinées.

Une analyse sur les instruments devra également être présentée. Cette analyse soulignera les avantages et les inconvénients des divers instruments financiers utilisés par l'AFD dans le cadre d'une mobilisation rapide et de longue durée, en tenant compte du contexte de l'intervention. L'AFD a utilisé tout l'éventail de ses possibilités d'intervention, en s'appuyant notamment sur Proparco, dans les opérations touchant au secteur privé (reconstruction d'infrastructures touristiques...), mais aussi sur le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). L'étude devra apporter des éléments sur les domaines où l'AFD possède un avantage comparatif par rapport aux autres donateurs.

Une analyse spécifique de l'action des acteurs non gouvernementaux devra être proposée. En effet, l'intervention des ONG françaises dans ces contextes est fréquente. L'évaluation devra aborder les questions suivantes : état des lieux et analyse globale des interventions des ONG françaises dans les pays retenus (quelles stratégies, quels partenaires et quels moyens ?). Elle devra différencier les ONG déjà présentes avant la crise et étudier comment elles sont passées d'une intervention d'urgence à une intervention de post-urgence ?

Une analyse succincte des opérations mises en œuvre permettra d'évaluer sur le terrain le bien fondé de notre intervention, les rapports avec les autorités locales et les opérateurs étrangers, les conditions de mises en œuvre des opérations (normes des projets, passation des marchés, délais d'exécution...), ainsi que les premiers constats de résultats obtenus. D'une manière générale,

l'étude s'appuiera sur les critères usuels de l'évaluation et pourra répondre aux questions suivantes (proposées à titre d'illustration, elles seront précisées par le consultant dans leur note de cadrage).

Pertinence

- Quelle est la pertinence des orientations stratégiques et des actions mises en place, tant au regard de la position de la France (coopération bilatérale et non gouvernementale) dans la coopération internationale qu'au regard des effets positifs attendus pour les populations et pays bénéficiaires ?
- L'analyse préalable sur la sortie de crise a-t-elle été pertinente et utile à l'élaboration de la stratégie de coopération bilatérale et non gouvernementale ?
- Sur quelles bases de faisabilité s'est-on appuyé ? Sur nos propres analyses (sectorielles, procédures, standard d'exécution...) ou partiellement (dans quelle mesure ?) sur les normes d'autres bailleurs de fonds.

Efficacité

- Les résultats de la politique de l'AFD ont-ils été efficaces face aux situations rencontrées ?
- Les mécanismes institutionnels ont-ils permis une gestion efficace ?
- Quelle est l'efficacité dans les différents secteurs d'intervention ?
- Quels retours d'expérience et méthodes peut-on tirer pour nos futures interventions dans les pays en phase post-catastrophe ? Quels sont les dysfonctionnements qu'il conviendrait d'éviter à l'avenir ? Une comparaison globale avec des dispositifs d'aide post-catastrophe mis en place par d'autres pays donateurs (Grande-Bretagne, Allemagne, Etats-Unis) ou bailleurs multilatéraux (UE, PNUD...) devrait être présentée et, le cas échéant, intégrée à nos analyses.

Efficienne

- Les ressources affectées ont-elles été bien employées ?
- Quelles ont été les conséquences sur le plan de la gestion des ressources humaines ?
- Quel est le rapport coût/avantage des différents instruments ?
- Les actions de reconstruction ont-elles bien intégré les mesures préventives ?

Cohérence/Coordination

- Evaluer la cohérence entre les stratégies, interventions et outils français dans ces contextes.
- Identifier et évaluer la cohérence entre les actions réalisées et la stratégie française globale.
- Quelle est la cohérence entre les stratégies françaises et celles des autorités locales, nationales et internationales ?
- Quelle est la cohérence entre les interventions AFD en matière de post-catastrophe et les autres éléments de l'action extérieure de la France ?
- Quelle est l'articulation entre les interventions bilatérales françaises et celles des autorités locales, de la communauté européenne, des organisations régionales, des organismes multilatéraux (y compris les conférences sur la reconstruction) et des autres bailleurs ?
- Dans quelle mesure la stratégie initiale prend-elle en compte l'articulation des interventions d'urgence, de sortie de catastrophe et de coopération de long terme ?

Viabilité

- Décrire la viabilité des stratégies et interventions mises en place. Les actions ont-elles engendré une structure ou des pratiques pérennes ? Une démarche de partenariat a-t-elle été mise en place ou permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ?

Impact

- Quelles sont les retombées politiques et économiques des interventions de l'AFD dans ces contextes ?
- Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires et dans la région ?
- Quel sont la perception et l'impact de la stratégie et de l'intervention AFD au niveau des autres acteurs internationaux ?

Conclusions, enseignements à tirer et propositions

Les conclusions seront présentées en tenant compte des principaux critères de l'évaluation : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, viabilité et impact. L'évaluation devra aboutir à des conclusions sur la stratégie, les mécanismes, les interventions et les instruments employés dans ces contextes difficiles. L'évaluation exprimera des jugements argumentés sur les échecs et les réussites. A la lumière des principales conclusions transversales et des principaux enseignements tirés de l'évaluation, les évaluateurs présenteront des propositions pour la stratégie, le dispositif, les outils et les actions de coopération, en incluant les mesures de prévention et de sortie de catastrophe. Ces propositions constitueront pour l'AFD des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer les stratégies et la mise en œuvre de processus améliorés d'interventions futures, en ce qui concerne les modes d'organisation franco-français en période de catastrophe et la coordination internationale.

5. Organisation de l'évaluation

Comité de pilotage et comité de suivi

Un Comité de pilotage est institué à Paris. Il est constitué de membres des départements de l'AFD concernés, de représentants du MAE et du ministère des Finances, ainsi que, le cas échéant, de personnes ressources. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par RCH/EVA. Il valide les termes de référence, sélectionne le consultant, commente et valide la méthode d'évaluation retenue et les différents rapports produits.

Modalités de sélection du consultant

Les cabinets retenus seront invités à faire une proposition technique et financière pour la réalisation de l'évaluation à partir des présents termes de référence. La sélection s'effectuera sur la base des critères suivants :

- exposé de la problématique et compréhension du sujet ; - méthodologie proposée ;
- qualifications, expériences et compétences (notamment CV des experts) ;
- prix des prestations ;
- délais et modalités de réalisation (chronogramme).

La proposition technique doit être synthétisée en une page et transmise séparément par courrier électronique.

Les phases de l'évaluation

Première phase : étude des dossiers à Paris

Dans une première phase, les évaluateurs prendront connaissance en France des divers documents, rencontreront les personnes concernées et prendront contact avec des organismes extérieurs et autres bailleurs de fonds. A l'issue de cette phase, ils remettront une note de cadrage

qui sera présentée et discutée au Comité de pilotage et dont le contenu comprendra (cf. également point 8) :

- la présentation des principales données quantitatives et institutionnelles de l'action française sur la période retenue (tableaux et graphiques commentés),
- des précisions sur la méthodologie pour la suite de l'évaluation,
- des propositions pour les missions de terrain et les études de cas. Ces propositions se baseront sur une typologie des interventions post-catastrophe de l'AFD (par exemple, en fonction des volumes financiers engagés, de la nature de l'outil financier et de son niveau de concessionnalité par rapport à d'autres bailleurs de fonds, du montage en cofinancement ou en financement direct, etc.).

Deuxième phase : missions de terrain

Des missions de terrain seront effectuées dans plusieurs pays pour les études de cas, après validation par le Comité de pilotage de la note de cadrage. Ces missions ne viseront pas à effectuer des études de cas exhaustives, mais plutôt à obtenir des informations complémentaires pour l'analyse déjà effectuée en France et pour illustrer la variété des contextes étudiés. Il n'y aura pas d'évaluation proprement dite de projet à effectuer dans le cadre des études de cas. Le programme des missions pourra bénéficier d'appui des agences locales concernées sur la base des propositions faites dans la note de cadrage. Le responsable de l'évaluation de RCH/EVA accompagnera au moins la première mission sur le terrain.

Troisième phase : synthèse

La phase de synthèse s'achève par la rédaction du rapport provisoire (cf. point 8).

Modalités de gestion du contrat

Les prestations feront l'objet d'une commande passée entre le bureau d'études et l'AFD. Les experts s'engagent à participer, à titre gracieux, à la séance de restitution des résultats et de recommandations qui sera organisée, à Paris, dans le trimestre qui suivra la remise du rapport final.

6. Expertises

Expertises externes

Le bureau d'études retenu après consultation restreinte pourra assurer un rôle d'ensemblier, en intégrant des études complémentaires de travaux réalisés par des consultants ou des prestations additionnelles d'experts. L'expertise pourrait être composée d'au moins trois personnes (deux experts seniors et un expert junior), dont les compétences devront s'exercer dans les domaines suivants : coopération et aide au développement, questions relatives aux situations de post catastrophe, questions relatives aux interventions des ONG et à la coordination des bailleurs au niveau international.

Les experts devront disposer d'une solide expérience en matière d'évaluation de politiques publiques et être spécialisés dans les relations politiques internationales, la coopération et l'aide au développement. Il serait souhaitable que l'équipe d'experts puisse faire appel à des spécialistes (chercheurs, universitaires, journalistes, responsables politiques, hauts fonctionnaires internationaux...), qui constitueraient un groupe de référence. Il serait bon que les consultants aient une expérience sur d'autres cas de situation de catastrophe. Les évaluateurs ne devront pas avoir été ou être partie prenante d'actions, de projets, de programmes ou de politiques sur lesquels ils auraient la mission de porter une appréciation, notamment dans les trois pays étudiés.

Expertise interne

La responsabilité de l'étude à RCH/EVA sera assurée par deux évaluateurs de la division. Ils coordonneront l'évaluation en liaison avec le Département GOE et le Comité de pilotage. Une collaboration étroite est fortement souhaitée entre le consultant retenu et cette équipe RCH/EVA.

7. Calendrier

Le calendrier prévisionnel est le suivant :

- validation des TDR par le Comité de pilotage (16 octobre 2008) ;
- présélection des candidats pour la consultation et l'envoi des TDR (21 octobre 2008) ;
- date limite de remise des offres (28 novembre 2008) ;
- dépouillement des offres et sélection du cabinet (5 décembre 2008) ;
- établissement et notification du marché (9 décembre 2008) ;
- phase d'analyse et de collecte de données (mi-décembre 2008),
- présentation au Comité de pilotage de la note de cadrage (mi-janvier 2009) ;
- préparation des missions de terrain (fin janvier 2009) ;
- missions de terrain (février 2009) ;
- rencontre avec le Comité de pilotage au retour des missions (fin février 2009) ;
- remise du rapport provisoire au Comité de pilotage (mi-mars 2009) ;
- étude du rapport par le Comité de pilotage (fin mars 2009) ;
- rapport final (avril 2009) ;
- examen par le Comité de pilotage (fin avril 2009) ;
- publication (fin mai 2009) ;
- restitution et rétroaction auprès des responsables à Paris (juin 2009).

8. Rapports

Une note de cadrage sera établie à la fin de la phase d'étude des dossiers à Paris et préalablement à la mission de terrain. Elle sera remise en dix exemplaires et diffusée auprès du Comité de pilotage pour discussion et validation. A l'issue des missions de terrain, un rapport rendra compte des visites et des rencontres, sans procéder à une analyse approfondie. Le rapport provisoire devra être disponible pour la mi-mars 2009. Il sera remis en dix exemplaires (sous forme électronique) et diffusé auprès du Comité de pilotage. Le rapport final (remis en dix exemplaires sous forme électronique) devra être achevé et disponible pour fin avril/début mai 2009 dans sa version définitive. Ce rapport, qui aura intégré les observations émises par le Comité de pilotage, devra être préparé en vue de son édition dans la collection « Evaluations » de l'AFD.

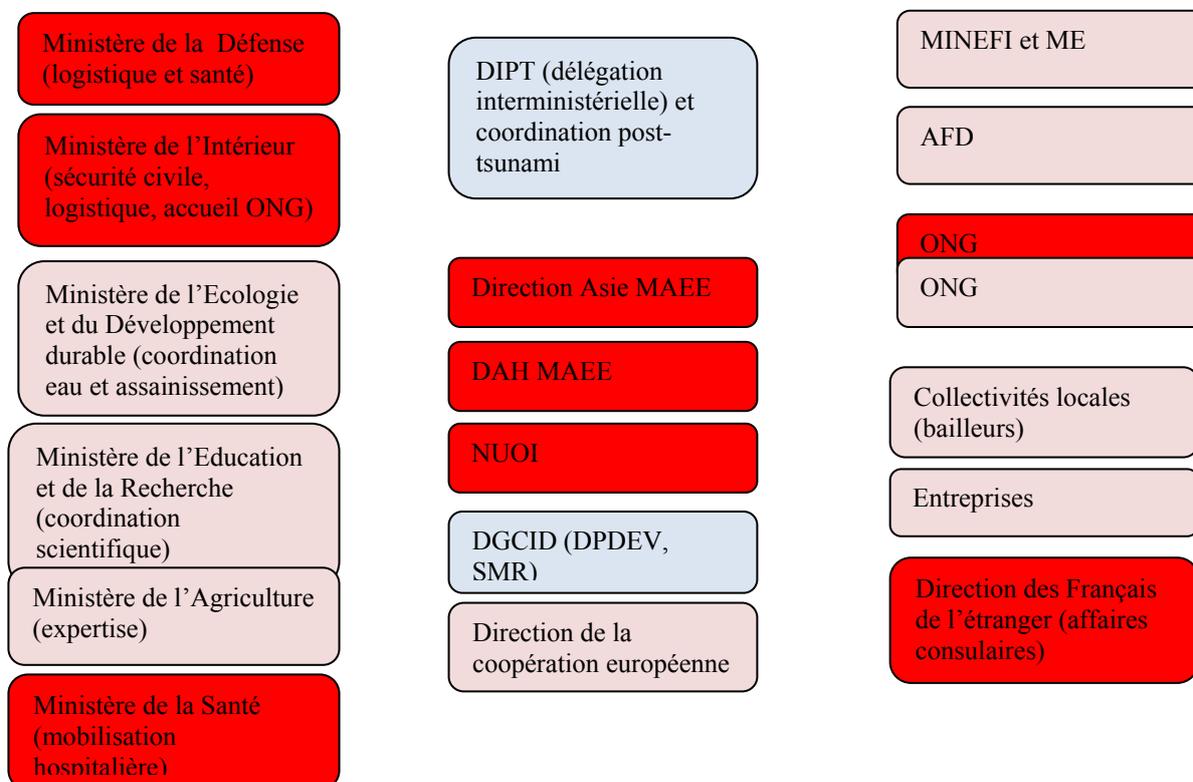
Une synthèse de l'étude, de huit pages maximum, sera publiée au début de ce rapport et complétée par un résumé distinct de deux pages. Le document n'engagera que ses rédacteurs et en aucun cas l'AFD, qui décidera ensuite de son utilisation et de sa diffusion.

9. Restitution

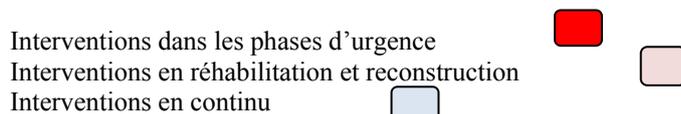
La restitution des conclusions, des leçons à tirer de l'évaluation et des propositions des évaluateurs concerne différents acteurs de l'action de la France en matière de sortie de catastrophe. Elle fera l'objet d'une séance organisée à l'AFD.

Annexe 3 – Acteurs français engagés dans la prévention des risques de catastrophe et la réponse aux catastrophes

Nous présentons ici un récapitulatif des intervenants français impliqués dans des interventions post-catastrophe en 2005.



Légende



Source : Evaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000, AFD, janvier 2009.

Esquisse d'une typologie des acteurs

La palette des acteurs français en matière de prévention des risques s'organise d'abord en fonction des métiers, mais aussi de la capacité de chaque secteur à projeter ses compétences dans le cadre de la coopération internationale.

1. Les acteurs de la veille et de la vigilance

On distinguera trois pôles : deux sont fortement intégrés, le troisième est composé d'un éventail de compétences diversifiées et reconnues, mais dont l'articulation reste à améliorer pour l'action internationale.

Le pôle veille et vigilance en matière de risques climatiques et météorologiques

Il est composé (i) d'une institution nationale (Météo France) travaillant en étroite collaboration avec un opérateur international (Météo France International), (ii) d'un accès privilégié au réseau de l'OMM (iii) et d'un réseau géographique étendu de relations privilégiées avec les SMHN, soit

au travers de relations inter-institutionnelles directes, soit au travers de plateformes régionales (CMRS de la Réunion) ou continentales (ACMAD pour l’Afrique).

Le pôle veille sur les maladies émergentes

On retrouve une architecture relativement similaire, avec (i) un centre de ressources publiques françaises (l’INVS) travaillant en étroite collaboration avec (ii) une institution de droit privé disposant d’un très vaste réseau international (l’Institut Pasteur). Ces deux organismes entretiennent des relations très étroites avec le bureau de Lyon de l’OMS chargé de l’application du Règlement sanitaire international. En tant qu’institution de recherche, l’IRD contribue également à ce pôle au travers de son réseau international.

Le pôle géophysique

On doit distinguer les compétences scientifiques et la production d’une information d’observation au travers des Instituts de physique du globe et du CEA-DASE. Leurs activités sont ciblées sur le territoire national, mais elles concernent aussi les DOM-TOM et, pour le CEA-DASE qui héberge le Centre sismique européen, l’espace méditerranéen. Cette information est valorisée au travers de produits à valeur ajoutée (cartographie et analyse des risques et vulnérabilités) par le BRGM, organisme public disposant de compétences propres tout en assurant un rôle d’ensemblier.

Le pôle communication

Il regroupe l’ensemble des opérateurs radio (Radio France/RFI) et téléphoniques pour l’alerte et la vigilance des populations.

2. Les acteurs de la préparation

Il faut distinguer deux réseaux de compétences : (i) celui de la sécurité civile, amené à travailler avec les institutions publiques homologues des PED, (ii) et celui de la Croix-Rouge française et autres ONG françaises amenées à intervenir plus directement auprès des populations.

Le pôle protection civile

Il est caractérisé par un large éventail de ressources publiques françaises (Direction de la sécurité civile du ministère de l’Intérieur, Mission des relations internationales, SDIS départementaux, Ecoles de formation des sapeurs-pompiers). Le ministère de l’Intérieur dispose d’un opérateur international (CIVIPOL).

Ressources en formation et droit

Le réseau IFFO-RME dispose d’une large expérience en matière de formation d’éducateurs sur les risques majeurs. Plusieurs écoles et établissements d’enseignement supérieur développent des formations centrées sur la PR et le droit qui lui est associé. On peut également citer le programme APELL dans le cadre du PNUE.

3. Les acteurs en matière de protection-atténuation

Les compétences françaises couvrent l’ensemble des risques industriels et technologiques : radiologiques, pollutions, déversements d’hydrocarbures, mais avec une capacité en matière de coopération internationale qui reste à évaluer et à caractériser. La France dispose également de ressources importantes concernant la construction et les infrastructures. Une large partie de ces ressources techniques et en ingénierie relèvent du secteur privé.

Mise en réseau des acteurs

La plate-forme française, conforme aux attentes de la SIPC, est une opportunité. Elle donne de la force au rôle de coordination dévolu au délégué aux risques majeurs, par ailleurs directeur général de la prévention des risques (DGPR). Cette plate-forme est co-animée par le MEEDDAT et par l’AFPCN, opérateur de celui-ci, qui réunit en son sein des acteurs de la prévention en matière de risques naturels,

mais aussi de la préparation et de la gestion de crise. Pool de ressources techniques et scientifiques, l'AFPCN peut jouer un rôle de conseil dans le cadre d'une future stratégie française en matière de PR dans les PED. La plate-forme française travaillera sur cette dimension de coopération. Elle assurera par ailleurs et pour deux ans la présidence du réseau européen des plates-formes nationales créé en 2007.

Typologie des catastrophes par nature				
Biologiques	Géophysiques	Climatologiques	Hydro-météorologiques	
Pandémies – Epidémies Infectieuses, virales, bactériennes, prion, cryptogames	Séismes Tremblement de terre Tsunami	Températures extrêmes Vague de chaleur Vague de froid Conditions hivernales extrêmes	Météorologiques	
	Volcaniques Eruptions		Tempêtes Cyclones Tropicaux Extra-tropicaux	Inondations Généralisée Flash Tempête Mouvement de terrain lié aux précipitations Chute de roches Glissement de terrain Avalanche Subsidence
Infestation insectes Criquets	Géomorphologique (hors précipitations) Chute de roches Glissement Subsidence	Sécheresses		
Catastrophes technologiques et industrielles				
Accidents industriels	Accidents divers	Accidents de transport		
Explosion		Ferroviaire		
Feux		Routier		
Fuite de gaz		Navigation fluviale et maritime		
Pollution chimique		Aérien		
Irradiation				

Source : Evaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000, AFD, janvier 2009.

Acteurs de la veille et de la vigilance		
	Ressources opérant a priori uniquement en France, mais mobilisables ponctuellement à l'international ou dans le cadre de projets, partenariats inter-institutionnels, scientifiques et techniques	Ressources axées sur l'international et mobilisables sur la base de prestations
En matière climatique et météorologique	Météo France	Météo France international
En matière sismique	CEA-DASE IPG Paris IPG Strasbourg IRD (différents laboratoires) CNRS (différents laboratoires)	BRGM
En matière volcanologique	IPG Paris	BRGM
En matière géomorphologique et d'analyse de risques	BRGM CEMAGREF	
En matière de santé animale	AFFSSA	CIRAD IRD
En matière de santé humaine et maladies émergentes	INVS Institut Pasteur (les deux institutions disposent de moyens propres)	
En matière de télédétection satellitaire	IGN CNES EUMETSAT	

	SPOT Image CMS LANNION Météo France	
--	--	--

Acteurs de la préparation		
	Ressources opérant <i>a priori</i> uniquement en France, mais mobilisables ponctuellement à l'international ou dans le cadre de projets, partenariats inter-institutionnels, scientifiques et techniques	Ressources axées sur l'international et travaillant sur la base de prestations
En matière de sécurité civile	Direction de la Sécurité civile du ministère de l'Intérieur ECASC SDIS	CIVIPOL
En matière de préparation des populations et des communautés	Croix-Rouge française (dispose de moyens propres)	
Education aux risques	IFFO-RME	
Préparation des collectivités territoriales	IRMa de Grenoble	BRGM
En matière de préparation à la lutte contre les pollutions des eaux, notamment hydrocarbures	Cedre	

Acteurs en matière de protection-atténuation		
	Ressources opérant <i>a priori</i> uniquement en France, mais mobilisables ponctuellement à l'international ou dans le cadre de projets, partenariats inter-institutionnels, scientifiques et techniques	Ressources axées sur l'international et travaillant sur la base de prestations
Normes en général et démarches qualité	Afnor	
Bâtiment et constructions parasismiques	AFPS CSTB	
Infrastructures	LCPC	
Inondations	BRGM CEMAGREF	
Feux de forêts	ONF, CEMAGREF	
Risques urbains	CERTU	
Milieu marins, toxicités marines	IFREMER (dispose de moyens propres)	
En matière de préparation des populations et des communautés	CROIX-ROUGE FRANCAISE (Dispose de moyens propres)	
Risques technologiques et industriels	INERIS	
Risques nucléaires et radiologiques	IRSN	
Risques en milieu professionnels	INRS	
Aérosols et pollutions de l'air	LCSQA	
Adaptation au changement climatique	ONERC CIRED	
Transfert de risques et assurances	MRN	

Réseaux et portails en matière de prévention des risques		
Tous domaines	AFPCN	
Education aux risques	IFFO-RME	

Annexe 4 – Détail de l'analyse des réalisations

Les critères d'évaluation sont les suivants :

- pertinence (lien entre les orientations stratégiques nationales et les besoins, connaissance et utilisation des études préalables, moyens mis en œuvre) ;
- efficacité (utilisation des retours d'expérience et adéquation prévu-réalisé) ;
- cohérence (alignement des actions sur les politiques des autorités nationales et coordination locale) ;
- viabilité ou pérennité (possibilité d'une démarche de partenariat).

Notons cependant que l'efficacité des interventions est très difficile à cerner sans visite sur place.

1. Prise en compte du thème transversal de la prévention et de la gestion des risques de catastrophe (pérennité)

La nécessité d'inclure systématiquement des mesures de réduction des risques de catastrophe à tous les stades de la relance et de la reconstruction est désormais acquise et elle doit se fonder à la fois sur des observations de terrain et des recueils de témoignages. Il s'agit bien sûr de réduire la vulnérabilité aux facteurs de risque dans les pays, mais aussi de renforcer leurs capacités institutionnelles de prévention des catastrophes. Cependant, les pays affectés se trouvent devant un choix difficile : lancer rapidement le processus de réhabilitation ou réorienter le développement pour éviter la reproduction de facteurs ayant contribué à la catastrophe.

En plus de projets spécifiques visant à promouvoir une meilleure capacité de gestion du risque, des mesures de gestion ou de prévention des risques peuvent être intégrées de manière transversale dans tous les projets. Plusieurs projets post-catastrophe de l'AFD ont pour objectif direct une meilleure gestion du risque (système d'alerte précoce aux Maldives, réhabilitation des infrastructures de drainage de Banda Aceh) et la plupart des autres comportent des éléments fondamentaux de réduction des risques (formation et utilisation de normes de construction parasismiques pour la construction de logements au Pakistan et en Chine, pont submersible et capable de résister aux ouragans en Haïti).

Le Sri Lanka est le seul pays où cette question ne semble pas avoir été abordée lors de l'instruction des dossiers, ce qui peut s'expliquer en partie par l'absence de politique nationale en la matière et de plans locaux de gestion des risques au moment du tsunami⁵⁵. Néanmoins, l'estimation préliminaire des dégâts et des besoins comporte une section sur le thème de la réduction du risque et la nécessité pour le Sri Lanka d'investir dans ce domaine, notamment dans le cadre de la reconstruction post-tsunami.

2. Évaluation par pays et par intervention

Les analyses qui suivent restent très partielles du fait de la difficulté d'accès à l'information mentionnée dans notre section sur la méthodologie. Elles nous semblent pourtant importantes à mentionner afin de les ancrer dans le concret des réalisations.

Chine

En Chine (pays que notre évaluation a couvert aussi de façon très indirecte), le gouvernement central a procédé à une évaluation détaillée des dégâts et des besoins, et préparé un plan directeur⁵⁶ (plus dix plans sectoriaux développés avec les provinces du Sichuan, Gansu et Shaanxi) qui définit

⁵⁵ Le *Disaster Management Centre* n'a été installé qu'en 2005. Il dépend du *Disaster Management Council*, présidé par le chef de l'État et constitué de vingt ministres, ainsi que du *Ministry for Disaster Management and Human Rights*.

⁵⁶ *National Masterplan for the Rehabilitation and Reconstruction of Wenchuan Earthquake*.

les priorités sectorielles et géographiques et indique les sources de financement. Une équipe d'experts internationaux avait été mobilisée par la Banque mondiale afin de conseiller le gouvernement lors de l'élaboration de ce plan directeur.

Le gouvernement chinois a pris en charge 99 % des coûts de la reconstruction, estimés à 115 milliards d'euros⁵⁷. Avec les cinq banques de développement associées à la reconstruction – AFD, Banque mondiale, BAsD, Banque européenne d'investissement (BEI) et Fonds international de développement agricole (FIDA) – il a décidé que leurs prêts serviraient à la reconstruction d'infrastructure de base et d'unités de biogaz domestique rural, ainsi qu'à la réhabilitation écologique (reforestation essentiellement) et à l'amélioration de l'environnement. L'étude des dossiers faisait apparaître une attente de la part du gouvernement quant à une aide de la France, sans doute liée à son rôle particulier sur le plan économique en tant que premier investisseur européen dans la province du Sichuan. L'AFD a consenti à la Chine un prêt de 200 millions de dollars US pour la reconstruction d'infrastructures de base dans les municipalités de Chengdu et Deyang, et la production de biogaz domestique associée à la reconstruction de 100 000 logements.

Ces deux volets ont été décidés avec les autorités centrales et locales. Le volet infrastructure a été évalué en coordination avec la Banque mondiale, qui intervient de façon similaire dans d'autres provinces. L'AFD a par ailleurs financé sur fonds propres une assistance technique sur trois ans pour la publication d'un fascicule en chinois expliquant les principes de la conservation d'énergie et de la construction parasismique pour les maisons. L'Agence apporte aussi son appui à l'application des normes provinciales du Sichuan sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments en zone urbaine.

Pertinence et cohérence. Les domaines d'intervention des cinq banques de développement ont été définis par le gouvernement chinois, dont la stratégie consistait – selon la Banque mondiale – à éviter les doubles emplois, à réaliser des économies d'échelle et à construire sur la base des avantages comparatifs et de l'expérience de chacune d'entre elles⁵⁸. La coordination entre bailleurs de fonds a été étroite, comme mentionné précédemment.

Le projet s'inscrit dans la stratégie de l'AFD de lutte contre le réchauffement climatique par la promotion des énergies renouvelables. Pour la France, l'intervention est pertinente : l'AFD est le seul acteur bilatéral parmi les bailleurs de fonds internationaux qui contribuent à la reconstruction, ce qui est considéré par l'Agence comme une illustration des liens entre la Chine et la France et un facteur de renforcement des relations entre les deux pays. D'après les documents AFD, les entreprises françaises implantées au Sichuan estimaient que ce projet aurait une influence favorable sur le climat de leurs affaires en Chine. D'autre part, l'AFD estimait qu'il contribuerait au renforcement des coopérations décentralisées franco-chinoises.

La réalisation d'un guide pratique (sur subvention) a démarré en septembre 2008. Elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche de partenariat franco-chinois qui associe différents types d'experts. Ce projet novateur (inédit en Chine) a reçu un très bon accueil à cause des insuffisances dans la construction qui ont produit l'effondrement des maisons et le manque d'outils pédagogiques permettant de former massivement les techniciens ruraux. Le fascicule constitue par ailleurs un bon exemple d'accompagnement de prêt. L'accent mis sur les normes antisismiques et sur l'efficacité énergétique renforce le caractère durable de la reconstruction. La subvention, quant à elle, soutient des actions contribuant à réaliser des économies de CO₂.

Haïti

Dans ce pays, la nature de l'intervention a été très vite identifiée et elle fait partie du Projet d'urgence de Reconstruction des Ouvrages d'art et de Réduction de la Vulnérabilité (PRORéV), conçu dans le cadre de la stratégie de réponse du gouvernement à la tempête tropicale (Fay) et aux ouragans (Gustav, Hanna et Ike) d'août et septembre 2008.

⁵⁷ 147 milliards de dollars.

⁵⁸ « *The GoC has taken the lead in the definition of geographical and sectoral areas of focus for each IFI, to minimize overlaps, achieve economies of scale and concentration, and build on the comparative advantages and portfolio experience of each organization.* » (Projet Chine de la Banque mondiale).

L'utilisation de règles et de procédures de subvention (un projet avait été prévu pour ce pays qui rentre dans la catégorie des Pays moins avancés éligibles aux dons) a permis des résultats rapides. La rapidité et la visibilité atteintes sont le fait d'un ensemble de particularités plutôt que de conditions habituelles d'intervention. Parmi ces particularités, citons :- l'identification et la formulation réalisées par un opérateur privé ; - le don plutôt que le prêt ; - le montant inférieur à 1,5 million d'euros permettant une procédure allégée (passage en CFI non requis) ; - un marché de gré à gré plutôt qu'une mise en concurrence.

Un pont – financé sur don – a été reconstruit en moins d'un an. La reconstruction des trois principaux autres ponts détruits devrait suivre. Ces circonstances et l'aménagement des procédures ont permis de donner de la visibilité à l'aide de la France⁵⁹ et d'utiliser ses compétences (ici, un bureau d'étude travaillant déjà sur place avant les ouragans) en accord avec les priorités du MAEE. Selon les documents consultés, aucun problème particulier n'a affecté le processus d'identification qui a bénéficié d'une étroite coordination des bailleurs de fonds autour du PRORéV.

Pertinence. Le secteur des infrastructures routières avait été durement touché par les ouragans (routes endommagées et ponts effondrés), rendant difficile la communication entre les villes. Le projet s'est aligné sur les priorités nationales, qui voyaient dans leur reconstruction une urgence pour le relèvement du pays. Le pont de Montrouis, sur la RN1, permet la liaison entre les trois premières villes du pays (Port-au-Prince, Gonaïves et Cap Haïtien). Les effets escomptés sont la restauration du trafic routier et le désenclavement de la région des Gonaïves, dans le département de l'Artibonite, avec des retombées positives pour l'humanitaire et la commercialisation des produits agricoles, ainsi que pour la visibilité de la présence et de la participation française aux efforts de reconstruction.

Efficacité. L'objectif poursuivi était de reconstruire rapidement un pont définitif capable de résister au régime d'intempéries en Haïti. Le ministère des Travaux publics, Transports et Communication (MTPTC) a retenu le système Unibridge (ponts métalliques préconstruits par modules rapides à assembler) breveté par l'entreprise française Matière. Une note de l'AFD remarque que l'avantage de cette solution de type « tablier mixte » est qu'elle se situe à mi-chemin entre une solution temporaire de type « Bailey » et une solution définitive plus classique en béton précontraint, bien plus onéreuse et compliquée à mettre en œuvre dans le contexte haïtien.

Une procédure de gré à gré (sans appel d'offres) a été retenue. L'instruction s'est faite rapidement et le budget nécessaire a été prélevé sur une enveloppe de 40 millions d'euros prévus avant les ouragans pour financer la réhabilitation de la route Hinche-Saint Raphaël. Ce mécanisme a permis de signer la convention de financement avec la République d'Haïti et le contrat de construction (clé en main) avec l'entreprise Matière mi-décembre 2008. Le délai d'exécution a été fixé à six mois. Risques identifiés : la période nécessaire pour le lancement et la réalisation d'études topographiques et géotechniques, et pour la déconstruction du pont existant. Il est à noter que le pont de Montrouis n'a, à cette date, pas été achevé.

Cohérence. Ce projet a bénéficié d'une étroite coordination entre bailleurs : la reconstruction des quatre grands ponts a été prise en charge par l'AFD (Montrouis), la Banque mondiale (Chalon et Mirebalais), la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et USAID (Ennery). Celle des autres ponts a été intégralement prise en charge par la Banque mondiale. Ce projet s'inscrit aussi dans la stratégie d'intervention de l'AFD en Haïti qui vise à favoriser

⁵⁹ Le pont de Montrouis sera reconstruit. Financé par l'AFD pour un montant total de 1, 5 million d'euros, le pont jeté sur la rivière de Montrouis (structure métallique et tablier en béton, nécessitant peu d'entretien) sera achevé en juin 2009. Il permettra de rétablir la circulation normale sur la RN1. Source : *Le Nouvelliste*, Haïti, 16 janvier 2009.

l'aménagement du territoire, le désenclavement et le développement des potentialités économiques locales par le transport. ⁶⁰

Viabilité. Le système Unibridge nécessite peu d'entretien (garantie de quinze ans), ce qui est important étant donné le déficit de capacités d'entretien existant. Il présente également l'avantage d'être peu vulnérable aux dégradations faites par la population et de répondre «aux conditions climatiques auxquelles se trouve confronté le pays depuis quelques années»⁶¹. Le projet devait enfin permettre de renforcer les capacités de l'Unité centrale d'exécution (UCE) – notamment en termes de gestion de projets d'ouvrages d'art – et de renforcer celles du MTPTC grâce à la formation d'au moins un fonctionnaire du ministère au contrôle de travaux d'ouvrages d'art.

Indonésie

Pertinence. Bien que les zones concernées par le projet de réhabilitation des infrastructures de drainage de Banda Aceh n'ont pas été directement touchées par le tsunami, cette intervention entre bien dans le cadre des orientations fournies par l'estimation préliminaire des dégâts de janvier 2005. En effet, celle-ci spécifie que : «*La catastrophe implique, pour les travaux de réhabilitation et de reconstruction d'infrastructures de contrôle des inondations, protection des côtes et irrigation, que les efforts de reconstruction doivent être saisis comme une opportunité de compléter les réseaux d'irrigation et d'introduire des incitations et systèmes pour leur entretien durable.*»⁷⁰ C'est également une priorité du *Master Plan* pour la reconstruction.⁶²

Cohérence. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une intervention visant uniquement des réseaux de drainage touchés directement par le tsunami, elle contribue à un plan d'ensemble de remise en état et d'amélioration du réseau de drainage de Banda Aceh impliquant plusieurs bailleurs.

Viabilité. En couvrant des zones de relogement de personnes déplacées par le tsunami, elle améliore les conditions de vie d'une partie de la population sinistrée et la viabilité des zones reconstruites. Elle s'inscrit également dans la philosophie du «*Build Back Better*» qui a prévalu au BRR. Même s'il est regrettable que cette intervention n'ait pas eu lieu plus en amont – ce qui aurait été plus efficace en termes de planification et de réalisation –, cette situation n'est pas imputable à l'AFD, mais à la faible capacité de coordination locale.⁶³

⁶⁰ «*Le Document cadre de partenariat, signé par le ministre Jean-Marie Bockel le 31 décembre 2007, répond aux orientations stratégiques des autorités haïtiennes (cf. "Document de stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté", DSNCRP). Il retient comme secteurs de concentration pour la période 2008-2012 les infrastructures (routes, eau, gestion des déchets) et l'éducation. La stratégie d'intervention de l'AFD dans le secteur du transport vise à favoriser l'aménagement du territoire, le désenclavement et le développement des potentialités économiques régionales.*»

⁶¹ Convention de financement entre la République d'Haiti et l'AFD

⁶² «*Recovering secured feeling for the communities affected by the disasters by increasing the preparation of facilities and infrastructure to support rescue efforts against disaster threat. a. Addressing the inundation problem by rehabilitating and constructing main drainage channels or repairing natural water courses. b. Rehabilitating and reconstructing rural area drainage (micro and macro drainage) to reduce the potential negative impacts on the environment and community health. d. Controlling flood in settlement and rural areas by river normalization, dam restoration/construction, and flood control facility restoration.*» (p. 17)

⁶³ Rapport du bureau d'étude Groupe Huit, qui a appuyé la préévaluation du projet de drainage: «*According to BRR, the resettlement process in the reconstruction is facing some difficulties...The coordination in the field has been difficult for BRR for the projects it had under its control and for the projects which continue to be implemented by other stakeholders (Ministries in line, Kota): emergency projects conducted mainly by ONG have started with the reconstruction of the houses, without any concern about standard urban design (roads, drainage, water supply, electricity, etc.)... BRR also assumes local authorities and/or NGOs have launch themselves some tertiary drainage works that should be destroyed because they don't match with the general drainage framework.*» (Box 5. Difficulties faced in the reconstruction Area).

Maldives

Ligne de crédit à la *Bank of Maldives*

Pertinence. Ce financement, qui permet aux particuliers, artisans et entreprises affectés par le tsunami dans les atolls d'avoir accès au crédit afin de relancer leurs activités, est d'une pertinence claire. Il s'agit d'ailleurs d'un objectif du plan national de relance et reconstruction.⁶⁴ En l'absence d'une visite aux Maldives, l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de se prononcer sur les autres critères d'évaluation (efficacité, cohérence et viabilité).

Ports et assainissement

Efficacité. Le passage du projet en Comité de financement d'investissement (CFI) (2^e comité interne) a eu lieu fin 2007. En janvier 2009, la validation des études techniques sur la composante assainissement était en cours.

Composante assainissement

Pertinence. L'étude ne fait pas clairement apparaître que cette composante répond bien à une priorité de reconstruction post-tsunami, en particulier en ce qui concerne l'île de Laamu Gan. Il s'agirait peut-être de calmer des populations autochtones opposées à la construction d'un nouveau village par la Croix-Rouge française au profit des déplacés d'une île voisine. Une assistance à maîtrise d'ouvrage avait été prévue avec la Croix-Rouge, mais elle est revenue sur sa décision au vu de son peu de présence sur place (ses bureaux au Sri Lanka et aux Maldives ont été fermés le 31 décembre 2008) et de l'approche en opérateur proposée par l'AFD.

. **Cohérence.** Sur Laamu Gan, le projet est complémentaire à celui de la Croix-Rouge française.

Composante ports

Pertinence. La reconstruction des ports figure parmi les priorités à relativement court terme (un à deux ans) du plan de relance et de reconstruction nationale, afin d'éviter les goulots d'étranglements, le manque d'efficacité dans la chaîne de transport et leurs effets sur les prix et le niveau de vie. L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de se prononcer sur l'efficacité, la cohérence et la viabilité de cette composante.

Alerte précoce

Pertinence. L'installation d'un réseau de télécommunications fiable et de sirènes dans les lieux publics les plus sensibles permettant à l'Etat de relayer les messages d'alerte précoce jusqu'aux populations exposées est d'une pertinence qui ne fait aucun doute. Les Maldives (1 190 îles isolées les unes des autres, dont 200 habitées), constituent en effet un archipel de 800 km vulnérable aux événements météorologiques violents. Lors du tsunami, les réseaux de télécommunications existants (téléphonie fixe et GSM) ont été, soit endommagés ou détruits, soit privés d'alimentation électrique. Les équipements radios n'ont donc pas pu prendre le relais de façon satisfaisante. La mise en place d'un système d'alerte précoce est l'un des objectifs du Plan national de relance et reconstruction.

Efficacité. Un expert international financé sur le FEPP a assisté les autorités chargées des télécommunications (TAM) lors de la procédure d'appel d'offre pour la fourniture des équipements. L'AFD attendait en janvier le résultat de cet appel d'offres.

Cohérence. Le projet vient en complément du plan de gestion du risque de désastre du PNUD (équipements pour la détection, cartes de risques, formations, simulations) et du système d'alerte précoce mis en place pour l'océan Indien.

64 *National Recovery and Reconstruction Plan, Ministry of Planning and National Development, march 2005.*

Viabilité. Ce projet permettra à l'État de disposer d'un réseau d'alerte précoce à un coût moindre que s'il devait dépendre d'une location aux opérateurs privés de téléphonie mobile. Le système Tetra ne présente pas de difficultés techniques pour les usagers.

Pakistan

Pertinence. Le projet a été identifié en étroite liaison avec les autorités pakistanaises et la Banque mondiale. Il est cohérent avec la stratégie de reconstruction nationale développée par l'ERRA. Il cible la province de l'Azad Jammu Kashmir, où se situait l'épicentre du séisme. Un second prêt a été demandé pour le relogement de 29 000 personnes supplémentaires.

Efficacité et viabilité. L'identification des bénéficiaires s'est faite sur la base d'une étude détaillée des dégâts et des familles éligibles, associée à des études de risque sismique et de catastrophe (bon ciblage). L'ERRA, qui était chargée de la mise en œuvre du projet, disposait d'un réseau d'agences d'exécution au niveau des provinces et des districts et, à partir de juillet 2006, de 185 employés, en plus des assistants techniques financés par les bailleurs de fonds.

La réparation et reconstruction des maisons (rurales et individuelles) a été effectuée par leurs propriétaires. Chaque famille concernée a reçu une indemnisation en espèces d'environ 2 070 euros pour une maison détruite et de 900 euros pour une maison endommagée. Ces sommes ont été versées en quatre tranches suivant certification. Toutes les familles ont bénéficié d'un encadrement, afin que les techniques de construction parasismiques retenues par l'ERRA soient appliquées (viabilité), et elles ont été autorisées à reconstruire avec différents types de matériaux, à condition de respecter les normes parasismiques. Environ 80 % des maisons ont été reconstruites selon ces normes.

Cohérence. Celle-ci a été assurée par la participation à un projet de la Banque mondiale.

Sri Lanka

Quatre ans après le tsunami, le bilan des réalisations du programme d'infrastructure est limité, ce qui s'explique en partie par la guerre civile qui est intervenue dans les mois suivant le lancement des opérations, précisément dans le secteur du projet. Selon la BASD au Sri Lanka, tous les bailleurs de fonds ayant soutenu des projets dans le nord-est du pays ont rencontré les mêmes difficultés. Une personne rencontrée lors de la visite au Sri Lanka a affirmé que « *l'AFD a montré un fort engagement et n'a pas (eu) peur de persévérer* »⁶⁵. En effet, plusieurs bailleurs de fonds se sont découragés et ont abandonné le secteur infrastructures routières, jugé long et compliqué, alors que l'AFD a fait le choix de poursuivre ses efforts.

Cohérence. Il n'a pas été possible, pour des raisons politiques internes au Sri Lanka⁶⁶, de mettre en place un mécanisme de coordination formel et durable des interventions des bailleurs de fonds. Selon la Banque mondiale, le ministère des Finances ne poussait pas à une coordination des agences de coopération, préférant dialoguer en direct avec chacun.

Efficacité. Le ministère des Finances sri-lankais considère que les conditions des prêts de l'AFD sont adaptées à leurs besoins de réhabilitation-reconstruction. La direction du Plan apprécie la plus grande souplesse de l'Agence – comparée aux autres partenaires financiers – qui prend en

⁶⁵ Source Banque mondiale.

⁶⁶ Échec des négociations entre les Tigres tamouls et le gouvernement pour une gestion concertée des interventions post-tsunami.

compte des actions dépassant le cadre strict du post-tsunami et contribuant à relancer l'économie (ligne de crédit).

Concernant le projet d'infrastructures dans la région de Trincomalee, des risques importants liés à la situation politique avaient été identifiés lors de l'instruction, certaines zones étant sous contrôle du Mouvement de libération des Tigres tamouls (*Liberation Tigers of Tamil Eelam - LTTE*). Les menaces se sont concrétisées et ont sérieusement affecté la mise en œuvre de certaines composantes, en particulier les routes. L'AFD, tout comme d'autres bailleurs, comptait sur la signature d'un accord entre le gouvernement sri-lankais et le LTTE pour mettre en place un mécanisme commun (*Joint mechanism*) de coordination de la reconstruction, mais ce mécanisme n'a jamais vu le jour.

Les programmes simples et bien ciblés de la ligne de crédit aux banques pour le refinancement du tissu économique des PME/TPE du bâtiment ont été correctement décaissés, tout comme les fonds Proparco, et dans les délais prévus.

Analyse par projet

➤ **Programme intégré d'infrastructures dans la région de Trincomalee (nord-est du Sri Lanka)**⁶⁷

Pertinence. Elle est avérée. La sélection des projets s'est faite en concertation étroite avec le gouvernement et la BASD (impliquée avec la Banque mondiale et la JBIC dans le *Joint Damage and Needs Assessment* et l'élaboration du plan de reconstruction). Ils concernent des secteurs-clés pour la relance de l'activité économique et la reconstruction. Ainsi, pour le TIIP, il s'agit d'infrastructure routière, de pompage, de traitement et distribution d'eau, de réseau électrique et de développement communautaire. Pour la ligne de crédit à la Banque centrale, il s'agit d'appui aux entreprises du secteur du bâtiment et à la construction d'un centre de formation professionnelle dans ce secteur.

Efficacité. Pour les composantes du TIIP dont la maîtrise d'œuvre a été confiée aux opérateurs publics, les lenteurs d'exécution échappent à la responsabilité de l'AFD. L'expérience montre que lorsque l'Agence a su profiter d'outils de gestion existants (comme le partenariat avec la BASD) et, par la même occasion, de l'expérience et des connaissances du partenaire, les résultats sont plus rapides et efficaces. En d'autres termes, les retards sont liés aux sujétions propres à une zone, à un secteur, et non à l'absence de partenariat avec un tuteur multilatéral.

Viabilité. En ce qui concerne la composante « routes », bien que l'AFD se soit enquis des modalités de maintenance des ouvrages, des incertitudes semblent subsister quant à leur application après la réalisation des travaux.

Composante 1 (routes : 55 millions d'euros, dont 15 pour des augmentations de prix)

L'AFD a été associée à la coordination *de facto* pilotée par la BASD sur le secteur routier. La maîtrise d'ouvrage (*Road Development Agency*) se montre bien organisée et en mesure de gérer les travaux. Trois routes ont été inscrites dans cette composante, dont une partie directement affectée par le tsunami. L'appel d'offres a pourtant été suspendu pendant un an, mais deux offres ont été formulées (par une entreprise de Malaisie et une de Chine). Le marché a été accordé à l'entreprise chinoise, connue au Sri Lanka pour des travaux en cours sur une autre route, au sud.

⁶⁷ En anglais : Trincomalee Integrated Infrastructure Programme (TIIP)

Malgré le suivi et les relances du bureau français maître d'œuvre (BCEOM), les retards ont été accumulés, les entreprises ne pouvant être mobilisées (lancement de la consultation) à cause des troubles dans la région. Ces retards, combinés à l'inflation des coûts de construction entre le moment de l'évaluation du projet et celui des réponses à l'appel d'offres, ont entraîné un surcoût, et un nouveau prêt de l'AFD de 15 millions d'euros a été requis par les autorités.

Composante 2 (eau : 10 millions d'euros de l'AFD plus 10 millions d'euros de la RPE)

La maîtrise d'ouvrage se révèle faible. Le bureau français SCP en charge de l'appui à la maîtrise d'ouvrage n'a pu réaliser toutes ses tâches, tandis que le chef de projet AFD a changé quatre fois en trois ans, ce qui ne facilite pas le suivi. Le *Water Board* explique les retards par le manque de prestataires disponibles. Par ailleurs, il reconnaît avoir largement sous-estimé les besoins, sans suffisamment anticiper les mouvements des populations qui reviennent dans la zone de conflit et augmentent gravement la consommation d'eau. Les travaux prévus avec l'AFD ne seraient plus réalisables en raison de nappes phréatiques insuffisantes, ce qui obligerait à s'approvisionner dans d'autres lieux (Kinniya) et à revoir le plan de financement (besoin estimé à 5 millions d'euros supplémentaires).

Avec le recul, il apparaît qu'une convention de financement trop détaillée lors de la définition du projet a exigé un trop grand découpage de l'intervention, ce qui s'est traduit par le partage d'une enveloppe de 20 millions d'euros en treize appels d'offres, un processus complexe et coûteux en temps de suivi. Les contrats issus des appels d'offres sont passés en séquence et indépendamment les uns des autres, ce qui a multiplié les retards et les difficultés de suivi. Il semble aujourd'hui qu'il aurait été possible de regrouper certains contrats.

De façon plus générale, les entretiens conduits pour cette évaluation ont montré que le problème de l'eau est un sujet éminemment politisé et que certains travaux ont été délibérément « enterrés » au gré des rapports de forces entre les autorités locales. La raison souvent évoquée des retards – regain des conflits en 2006-2007 – est réelle, mais elle ne les explique pas tous.

Composante 3 (électricité 4 millions d'euros)

La structure contractuelle du projet s'avère très complexe. Le découpage contractuel (en dix-huit appels d'offres) n'était pas défini au moment du choix d'affectation du financement sur quatre lignes moyenne tension. L'AFD a cherché ici à respecter les procédures de la maîtrise d'ouvrage.

Composante 4 (développement communautaire 7 + 3 = 10 millions d'euros)

Cette composante fournit de bons résultats. La gestion des fonds AFD a été déléguée à l'unité de gestion de projet mise en place par la BASD sur la base d'un personnel gouvernemental détaché. Le programme est ainsi coordonné par le *Necord (North East Community Restoration and Development Project)*, financé conjointement par l'AFD (11,26 millions d'euros, soit 87 % du total) et le gouvernement sri-lankais (1,69 million d'euro, 13 % du total). Le prêt de l'AFD est disponible depuis avril 2005. Les interventions sont programmées initialement pour la période 2006-2008, avec prolongation décidée à mai 2011.

➤ Ligne de crédit de 10 millions d'euros à la Banque centrale pour appuyer le secteur de la construction

Composante de 9 millions d'euros pour le refinancement des prêts concessionnels consentis par les établissements financiers, banques et sociétés de crédit-bail, aux entreprises du BTP

Pertinence Le renforcement de la capacité des entreprises de construction à participer à l'effort de reconstruction nationale en leur facilitant l'accès à des prêts que le secteur bancaire sri-lankais avait tendance à leur refuser est pertinente. Cette pertinence aurait toutefois pu être plus grande si

les petites entreprises ou celles affectées par le tsunami avaient eu un meilleur accès aux financements. Certaines semblent avoir été écartées faute d'actifs à apporter en garantie aux banques, une tendance au sein du secteur bancaire à laquelle l'AFD souhaitait justement remédier (voir « Proposition au Conseil de surveillance du 15 décembre 2005 », p. 4). La Banque centrale a cependant indiqué avoir monté un programme de prêts aux entreprises affectées qui donne de bons résultats (taux de remboursement de 90 %).

Ceci étant, il est important de souligner que l'AFD a fait le choix réfléchi de dynamiser le secteur de la construction plutôt que de venir en aide aux entreprises sinistrées (comme l'a fait Proparco). De sa propre initiative, la Banque centrale avait proposé à l'AFD que les entreprises bénéficiaires des prêts soient sélectionnées en fonction de trois critères : elles devaient être engagées dans des projets de reconstruction post-tsunami, 40 % d'entre elles devaient être basées en dehors de la Western Province (Colombo) et au moins 50 % devaient être des PME (catégories M3 à M7). Or, à la fin de la deuxième et dernière phase de mise en œuvre du programme, la Banque centrale a fait état, auprès de l'AFD, de difficultés rencontrées pour respecter tous les critères et proposé de ne conserver que le premier. L'AFD lui a fait savoir sa préférence pour les deux autres critères et proposé une extension de la période de justification de l'utilisation des fonds jusqu'à fin 2009. Ces critères sont importants, en ce sens qu'ils garantissent un équilibre, en termes d'accès au crédit, entre les grandes entreprises et les PME, d'une part, et entre les entreprises basées à Colombo et sa périphérie et celles basées dans d'autres régions, notamment les zones sinistrées, d'autre part.

Efficacité. Le refinancement des prêts a permis aux établissements financiers de pallier un manque de liquidités et aux entreprises de construction d'obtenir l'équipement lourd dont elles avaient besoin pour s'engager dans des projets plus nombreux et plus importants. Leur compétitivité en a été renforcée, y compris sur le plan international. L'une des entreprises ayant bénéficié d'un prêt (*International Construction Consortium Ltd*) a travaillé pour CH2 HILL, l'entreprise assurant la maîtrise d'ouvrage pour la construction d'un système de captage, traitement et distribution d'eau potable desservant environ 45 000 personnes dans la baie d'Arugam, dans l'est du pays, financé par l'USAID. L'entreprise sri-lankaise a indiqué avoir bénéficié d'un transfert de savoir-faire important dans le cadre de ce contrat et avoir ensuite gagné un appel d'offres pour la construction de cinquante villas au Qatar.

Cohérence. Une plus grande ouverture latérale vers d'autres bailleurs aurait éventuellement pu augmenter le niveau de cohérence de l'intervention. Ainsi, l'Espagne a financé la reconstruction de quatre ponts – (trois au nord de Trincomalee et un à Valaichchenei), au sud du tronçon pris en charge par l'AFD, et en a confié la maîtrise d'œuvre au Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (Unops). L'Unops aurait pu obtenir des fonds supplémentaires du gouvernement espagnol deux ans auparavant pour construire les ponts actuellement pris en charge par l'AFD.

Le pont de Valachchenei a été inauguré au début 2009. Les ponts de l'AFD seraient probablement aujourd'hui terminés si leur construction avait été confiée à l'Unops, parce que la réalisation de tels ponts (structure métallique) prend environ dix-huit mois et que la période pendant laquelle l'accès à la zone a été sérieusement limité se situe entre fin 2006 et mi-2007. Sans évaluer les avantages respectifs de telle ou telle solution technique, il apparaît que le décalage dans le temps entre ces différentes réalisations auraient pu être diminué si une approche technique homogène avait été privilégiée dès le départ.

Composante de 1 million d'euros à la *National Construction Association* (NCA) pour la construction d'un centre de formation, l'*Advanced Construction Training Academy*.

Pertinence. Cette action répond à un besoin identifié d'amélioration du savoir-faire et des compétences dans le secteur de la construction. Cependant, les formations n'ont débuté qu'en août 2007, ce qui réduit leur pertinence pour la reconstruction post-tsunami.

Efficacité. Les formations ont débuté en août 2007 et, à ce jour, 720 étudiants ont bénéficié de l'une des onze formations offertes (172 en 2007, 344 en 2008 et 204 en 2009). Or, l'*Advanced Construction Training Academy* a pour objectif de former 750 étudiants par an. Le nombre annuel d'étudiants est donc nettement inférieur aux prévisions.

Viabilité. La NCA regroupe plus de 4 000 entreprises nationales actives dans le secteur de la construction, classées selon leurs capacités professionnelles et financières sur une échelle de M1 à M9⁶⁸. Elle a pour objectifs de protéger et promouvoir les intérêts de ses membres et d'améliorer les qualifications des travailleurs de la construction et du personnel occupant des postes de gestion et de surveillance dans ce secteur. Elle a la capacité d'assurer le fonctionnement du centre de formation.

Financement de la Proparco

Proparco a octroyé à la *Lanka Oryx Leasing Company* (LOLC), via ses agences de Galle, Matara et Kalutara, un financement de 5 millions d'euros visant à soutenir les particuliers et les PME du secteur de la construction affectés par le tsunami.

Pertinence et l'efficacité. Elles ne font aucun doute pour cette contribution au développement des activités de crédit-bail en faveur des PME dans la zone affectée par le tsunami. La LOLC se dit très satisfaite de la durée de sept ans de la ligne de crédit.

Viabilité. L'une des critiques des interventions de réhabilitation post-tsunami a été le manque de viabilité commerciale de nombreux projets de reconstitution d'actifs par manque d'expertise dans l'analyse de plans d'affaire. Cette difficulté a été soigneusement évitée par une analyse préalable de la LOLC (gouvernance, procédures, gestion des risques, stratégie de commercialisation, réseau, clientèle et perspectives de croissance).

⁶⁸ Les plus importantes – une cinquantaine – appartiennent aux catégories de M1 à M3, les intermédiaires – environ 200 – aux catégories M4 à M6 et les plus petites aux catégories M7 à M9.

Annexe 5 – Liens entre les ONG et l'AFD

Un contexte institutionnel en cours de redéfinition⁶⁹

Peu de temps après sa nomination, le gouvernement français a lancé un chantier de diagnostic des grandes politiques de l'État, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui vise à dresser un état des lieux des différentes politiques publiques afin de proposer des scénarios de réforme. La RGPP porte notamment sur la mission Aide publique au développement, pilotée par le ministère des Affaires étrangères et européennes. En parallèle, un exercice dit « Livre blanc » a été mené pour proposer des pistes de réforme du MAEE, ainsi qu'une nouvelle politique de coopération et d'aide au développement.

Dans ce cadre, Coordination Sud, une plate-forme d'ONG françaises, avait formulé une proposition de renforcement du partenariat État/ONG et de regroupement autour d'une agence unique, dédiée à l'appui aux coopérations non gouvernementales (cf. documents présentés en Assemblée générale : <http://www.coordinationsud.org/spip.php?rubrique82>). Depuis, différentes décisions ont été prises par les pouvoirs publics qui dessinent le schéma du futur dispositif d'appui.

Transfert du dispositif d'appui aux ONG du MAE vers l'AFD (décision : août 2008)

Lors des Journées de la coopération, le 28 août dernier, Alain Joyandet, puis Henry de Cazotte (directeur de la communication et des relations extérieures de l'AFD) et Fethi Ben-Brahim (chef de mission MAAIONG) ont annoncé officiellement le transfert du dispositif d'appui aux ONG du MAE (MAAIONG) vers l'AFD.

La réorganisation du partenariat État-ONG se fera sous l'égide d'un Comité stratégique de partenariat État-ONG (CSPEO), présidé par le MAEE, et comprendra quatre dispositifs :

- financement des initiatives des ONG (soutien au renforcement de la capacité des ONG françaises/ mobilisation des ONG en accompagnement des politiques publiques des pays du Sud) ;
- appui au volontariat international ;
- dispositif déconcentré d'appui aux sociétés civiles géré par les ambassades ;
- fonds humanitaire d'urgence.

Depuis ces annonces, plusieurs rencontres entre les ONG et différents interlocuteurs du MAEE, de l'AFD et de Channel Research permettent d'envisager un nouveau système dont le descriptif suit.

Au niveau du dialogue politique entre l'État et les ONG

Création d'un Comité stratégique de partenariat stratégique État/ONG, placé sous la présidence du ministre des Affaires étrangères et dont le secrétariat sera assuré par la Mission société civile placée auprès de la Direction générale de la mondialisation.

Son champ de discussion serait élargi par rapport au champ actuel de la Commission coopération développement – partenariat opérationnel État/ONG, EAD, Europe – et engloberait les enjeux politiques internationaux et les questions humanitaires. Mise en place du comité en 2009. D'ici là, les discussions se feront sous l'égide de la Commission coopération développement.

Au niveau opérationnel

L'AFD récupère une partie du dispositif d'appui aux ONG géré auparavant par la MAAIONG, mais conserve ses propres mécanismes de partenariat avec les ONG (FISONG, accords cadres, concours locaux de faibles montants).

⁶⁹ Informations en partie obtenues auprès de l'IRAM, une ONG qui participe au groupe de travail AFD/ONG.

Interlocuteurs au sein de l'AFD

Création, au sein de l'AFD, d'une Division pour le partenariat avec les ONG-DPO chargée de l'instruction des demandes de financement, de la contractualisation et du suivi. Cette division est positionnée au sein du département Communication et relations extérieures.

Une nouvelle équipe (une dizaine de personnes) prend officiellement ses fonctions le 12 janvier 2009, composée en partie d'anciens interlocuteurs de la MAAIONG.

Comité de décision d'octroi des cofinancements

La gouvernance du dispositif s'organise autour d'un Comité stratégique de partenariat État/ONG et d'un Comité de décision d'octroi des cofinancements. Ce Comité de décision sera intégré aux instances de l'AFD, mais présidé par un représentant du MAEE. Le premier Comité de décision devrait se réunir vers le 15 mars 2009.

Un transfert en deux temps, avec 2009 comme année transitoire

Dès le 1^{er} janvier 2009, l'AFD gère « *pour le compte de l'État* » le dispositif d'appui, c'est-à-dire les nouveaux projets, mais également les projets déjà conventionnés. Les procédures devraient respecter l'esprit du vade-mecum, mais évolueront pour se conformer aux procédures internes de l'AFD. Ces nouvelles procédures devraient être connues en janvier. Elles seront transitoires, mais serviront de base aux procédures qui seront appliquées à partir de 2010.

À partir de 2010, l'AFD gère le dispositif « *en son nom propre* ». Pour cela, elle devra présenter en 2009 au Comité stratégique de partenariat, pour validation :

- une doctrine relations État/ONG pour application à partir de 2010 ;
- des procédures et des outils de cofinancement nouveaux en concertation avec les ONG au sein du Comité stratégique de partenariat État/ONG (la concertation avec les ONG devrait commencer en mars/avril 2009) ;
- une réflexion stratégique sur l'EAD ;
- une contribution aux réflexions du MAEE et des ONG sur le volontariat, l'urgence et le FSD.

Cette deuxième phase implique une modification des statuts de l'AFD.

Une enveloppe budgétaire 2009

Cette enveloppe n'est pas encore connue précisément et il est donc difficile de l'analyser. Pourtant, quelques grandes lignes peuvent être avancées :

une somme de 18,3 millions d'euros a été annoncée au bureau CCD du 12/12/08 pour le volontariat et les programmes jeunesse ;

- pas d'annonce pour les crédits correspondants à l'ancien fonds humanitaire d'urgence, mais le montant devrait rester aux alentours de 6 millions d'euros ;

premières annonces de 15 millions d'euros pour les crédits du FSD +. Rappelons que le FSD n'est pas destiné aux ONG françaises mais aux acteurs locaux – (ONG et collectivités). Pour Coordination Sud, cet outil FSD ou FSD + ne relève pas du dispositif d'appui aux ONG françaises ;

il a été question de 35,7 millions d'euros (CP) pour les crédits transférés du MAE vers l'AFD lors du bureau CCD du 12/12/08.

Procédures de soumission des demandes et de reporting

La DGCID et l'AFD partent du principe d'un transfert rapide et intégral, ce qui implique d'introduire le moins de changements possibles en 2009. Ceci veut dire que les procédures de soumission des projets resteront assez proches de celles du vade-mecum, mais ne seront connues qu'en janvier 2009, et que les outils de cofinancement demeureront inchangés (cofinancement projet, convention programme, PCPA, PIA). Par ailleurs, il est peu probable qu'il y ait de nouveaux PCPA ou PIA. Enfin, les taux de cofinancement resteront les mêmes.

Appels à initiatives

Les appels à initiatives tels que pratiqués par la MAAIONG seront transférés à l'AFD. En revanche, celle-ci maintient (au moins en 2009) ses appels à candidatures Fisong sur des thématiques définies conjointement.

Reconcentration des crédits ONG françaises des huit pays « tests »

Les crédits MAAIONG qui étaient jusqu'à maintenant déconcentrés dans les huit pays tests (Madagascar, Sénégal, Cambodge, Guinée, Yémen, Haïti, Bénin, Burkina Faso) seraient reconcentrés (à l'AFD donc) avec l'ensemble des crédits projets/programmes transférés du MAE vers l'AFD. Ce point n'est toujours pas tranché définitivement.

Évolution du FSD vers un FSD +

La plupart des ambassades de France (sur la ZSP uniquement) disposent du Fonds social de développement (FSD) pour financer des projets sociaux d'acteurs locaux (ONG locales et collectivités territoriales). Les scénarios initiaux laissaient supposer qu'un nouveau FSD (dit « FSD + ») allait regrouper les crédits du FSD (pour des acteurs locaux) et les crédits déconcentrés (pour les ONG françaises). Finalement, compte tenu de la reconcentration des crédits des ONG françaises, le FSD resterait délocalisé dans les ambassades et évolueraient vers un FSD +, ou ce que l'on pourrait appeler « un fonds pour la gouvernance », c'est-à-dire un fonds axé non plus sur des problématiques « sociales », mais de « gouvernance locale ». En 2009, le FSD + permettrait de financer quelques engagements gouvernementaux comme le genre ou l'adoption.

À propos de la prévention des risques de catastrophe

Concernant les actions conduites par les OSI et ONG, les informations recueillies par la mission montrent que le thème de la prévention des risques reste peu pris en compte, sauf par quelques organisations, dont la Croix-Rouge française. Celle-ci aborde explicitement ce thème dans ses interventions, et cela depuis plusieurs années, avec une couverture géographique significative. Elle intervient toutefois essentiellement à partir de financements européens (Dipecho) et sur financements dédiés collectés auprès du public. Enfin, ses actions ne peuvent que très indirectement être considérées comme relevant de l'aide publique française au développement.⁷⁰

L'évaluation conduite en 2007 par le Groupe URD décrit assez précisément les interventions des ONG françaises dans les différents pays touchés par le tsunami de 2004. Les plus grandes, professionnalisées, interviennent le plus souvent sur la base de financements propres ou de financements d'organisations internationales. L'AFD n'a donc pas à chercher à se transformer en bailleur de fonds des ONG françaises.

« Le secteur associatif international s'est mobilisé massivement pour répondre au drame exceptionnel résultant du tsunami du 26 décembre 2004. Les ONG françaises ont elles aussi été au rendez-vous. Les plus grandes sont intervenues rapidement sur leurs fonds propres, les moyens mobilisés auprès du grand public ayant été sans commune mesure avec ceux récoltés pour des crises antérieures.

Les ONG de taille intermédiaire, qui ont moins de surface de recueil des fonds du public, ont aussi très vite envoyé des missions exploratoires afin de pouvoir élaborer des projets à présenter aux divers guichets des aides publiques françaises (DAH, puis DIPT/CPT, ainsi que collectivités locales et agences de l'eau), privées (fondations, entreprises) et européennes (ECHO, autres donateurs bilatéraux). La zone n'étant pas une région d'intervention classique des acteurs associatifs français, il est clair que c'est tout une nouvelle "culture" que ces ONG ont souvent dû

⁷⁰ « Évaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000 », AFD, janvier 2009.

s'approprier, et ceci de façon très accélérée. Le résultat est une situation post-tsunami dans laquelle le positionnement des ONG françaises est en train de s'élaborer.

La compétition entre ONG a évidemment été importante, et notamment entre les ONG françaises et certaines "majors" anglo-saxonnes, arrivant rapidement sur le terrain avec des moyens considérables. Par contre, l'existence de la triple mécanique de coordination "DIPT/ONG", "FdF/ONG", ainsi que la coordination inter-bailleurs français, a sans doute facilité l'articulation entre les ONG françaises. »⁷¹

Par contre, l'évaluation relève quelques faiblesses d'ordre méthodologique. Il y a là un travail de fond à accomplir pour lequel l'AFD peut certainement jouer un rôle utile, compte tenu de ses compétences et de son savoir-faire méthodologique, de ses moyens de communication et de ses ressources en matière de renforcement des capacités. Sur la base de travaux de capitalisation, l'AFD pourrait donc travailler en lien avec les ONG françaises expérimentées dans le post-catastrophe pour produire des outils ou guides méthodologiques issus des bonnes pratiques et mettant l'accent sur les liens pratiques entre urgence, réhabilitation et développement.

« Dans de nombreux cas, des faiblesses dans les diagnostics (effectués souvent trop rapidement et ciblant non pas la compréhension de la situation mais la rédaction du document de projet à déposer au plus vite auprès du bailleur) expliquent certaines des difficultés rencontrées. Des contraintes considérables mais hélas prévisibles ont ralenti la mise en place des programmes : lente résolution des problèmes fonciers, difficiles choix techniques pour les standards de reconstruction imposés (mètres carrés au sol, technique parasismique à Aceh), difficultés d'approvisionnement en matériaux, rareté des ressources humaines, augmentation galopante du coût de la main-d'œuvre et des matériaux du fait du boom de la reconstruction.

Néanmoins, les choix stratégiques faits par la plupart des ONG françaises (privilégier la qualité sur la quantité, impliquer au maximum les populations) ont un fort impact positif sur les programmes. »⁷²

Sur le terrain, il paraît clair que les ONG sont contraintes par des financements trop courts, mal adaptés aux rythmes du terrain. Le phénomène est encore plus frappant lorsque l'on constate que de nombreuses ONG dites d'« urgence » sont amenées, selon un principe de réalité, à accompagner dans la durée des partenaires locaux démunis sur des thèmes qui vont au-delà de la stricte urgence. Le reconnaître et l'accompagner permettraient de constituer un « pool » d'ONG françaises qui développerait des compétences urgence-réhabilitation-développement et apprendrait à travailler en synergie et complémentarité sur un même terrain.

L'AFD est en mesure de jouer un rôle dans l'émergence de ce type de nouvelles compétences, en construisant – en lien avec la plate-forme d'ONG Coordination Sud – des programmes favorisant les interventions concertées et conjointes de plusieurs ONG complémentaires, voire en association avec des bureaux d'études (appels à propositions, mais aussi procédures spécifiques lors de catastrophes naturelles).

« L'expérience de la réponse au drame du tsunami montre la nécessité d'une planification pluri-annuelle du financement de la reconstruction. Même si ces régions ne font pas partie des priorités d'intervention de la coopération française, les difficultés de gestion du mécanisme à double détente "action humanitaire/action de reconstruction" y ont fait émerger un enjeu de cohérence de l'engagement d'accompagnement sur la durée de processus complexe de "sortie de crise". »⁷³

⁷¹ « Évaluation de l'aide française post-tsunami », MAE, 2007.

⁷² « Évaluation de l'aide française post-tsunami », MAE, 2007.

⁷³ « Évaluation de l'aide française post-tsunami », MAE, 2007.

Enfin, le poids et la légitimité de l'AFD sur le plan international lui permettraient sans doute d'influer sur les organisations internationales finançant les ONG pour que les expériences françaises capitalisées soient mieux prises en compte.

*« Influencer sur l'agenda humanitaire de l'ONU et de l'Europe. Un certain nombre de points identifiés lors de la réponse à la crise du tsunami doit pouvoir alimenter la réflexion française dans le cadre du débat avec l'ONU sur la réforme du dispositif humanitaire onusien (rôle et capacité de l'Undac et du dispositif européen de réponse aux crises (y compris le mécanisme de sécurité civile européen, format et fonctionnement du Fonds d'urgence de l'ONU, etc.). Les enjeux de flexibilité des actions dans des contextes à évolution rapide devront être soulignés au niveau de la Good Donorship Initiative. »*⁷⁴

Au total, il s'agira donc pour l'AFD d'opérer une mutation et de compartimenter des mandats différents, tout en offrant une capacité d'absorption des nouveaux mandats. Une telle mutation demande une étude définissant les moyens et la réorganisation des sous-structures pour permettre d'atteindre des objectifs concrets et réalistes.

⁷⁴ « Évaluation de l'aide française post-tsunami », MAE, 2007.

Annexe 6 - Interventions d'autres bailleurs de fonds au Sri Lanka

Bailleur	Mode d'intervention et montant	Interventions	Modalités de mise en oeuvre	Commentaires
BAsD	Subvention de plus de 150 M US\$ et réorientation de prêts	<p>Secteurs prioritaires au Sri Lanka: (infrastructures , services publics et communautaires, activités de subsistance (« livelihoods »). 60 % dans le nord et l'est, 40 % dans le sud.</p> <p>210,2 M US\$ (dont 7 réalloués et 150 de subvention de l'<i>Asian Tsunami Fund</i> pour le <i>Tsunami-affected Areas Rebuilding Project</i> (Taarp) et le <i>North East Community Restoration and Development Project II</i> (Necord II).</p> <p>Les subventions accordées incluent une étude de besoin post-tsunami et la préparation de la stratégie d'aide d'urgence (<i>Sri Lanka Post-Tsunami Needs Assessment and Preparation for Emergency Assistance Implementation Strategies</i>) (\$500 000) et le développement d'activités de subsistance et gestion des ressources naturelles (<i>Sustaining Livelihoods Development and Natural Resources Management</i>) (\$250 000). Réallocation de 7 M US\$ d'un prêt pour le développement du secteur des finances rurales.</p>	Pas d'information	
Banque mondiale	150 M US\$	Programme de construction de maisons individuelles (<i>Owner-driven Housing program</i>): 65 M US\$	Pas d'information	

		<p>Soutien aux activités de subsistance : 34 M US\$ Routes: 34 M US\$ Santé: 8 M US\$ Renforcement des capacités : 5 M US\$ Imprévus : 4 M US\$</p>		
CE	Subvention	<p>Reconstruction: 95 M € (2005-06) alloués au Sri Lanka afin de régénérer les communautés, recommencer les activités de subsistance et réparer les infrastructures économiques. Sur le total, €39.5 million ont été engagés pour la reconstruction de la route cotière Matara Batticaloa, et €5.5 million pour revitaliser les activités de subsistance et les communautés dans le Nord et l'Est. Via le mécanisme de réponse rapide, €2 million ont déjà servi à soutenir la restauration des activités de subsistance dans le Nord et l'Est et €2.4 million servent à produire de l'imagerie satellite détaillée pour identifier les tenants des propriétés.</p>	Pas d'information	<p>50 M € supplémentaires sont retenus à cause des blocages politiques de la "Post-Tsunami Operations Management Structure" (P-TOMS), où le gouvernement, le mouvement de libération des Tigres Tamouls, (Liberation Tigers of Tamil Eelam) et la communauté musulmane devaient se mettre d'accord sur les priorités de la reconstruction pour le Nord et l'Est du pays. Ce blocage a empêché les travaux de reconstruction de long terme dans le Nord et l'Est du Sri Lanka. Il est à espérer qu'une solution sera trouvée après les élections présidentiels du 17 Novembre.</p>
JICA / BJIC	Subvention (grant aid) 80 M US\$	<p>Santé, éducation, routes, agriculture, développement communautaire, pêche</p> <p>Presque tous les projets sont terminés, sauf pour le projet de logements à Trincomalee et Ampara, à cause de la reprise du conflit. JICA et BJIC ont modifié leur stratégie et lancé un projet de développement communautaire pour réinstaller les personnes déplacées de la côte dans de nouveaux villages. La première phase a été complétée en 2007.</p>	<p>Un seul projet (BJIC) avec plusieurs composantes. Assistance pour les appels d'offres et la sélection des compagnies (japonaises), mais la maîtrise d'ouvrage est celle du client. Les fonds sont versés directement aux compagnies à un compte ouvert à cet effet (au Japon), sur approbation de la maîtrise d'ouvrage. Ces compagnies sous-traitent à des compagnies sri-lankaises.</p>	<p>Dans le nord-est, les autorités ont été affaiblies par leur isolement pendant de nombreuses années (la région a été sous le contrôle du LTTE). Elles n'ont pas l'habitude de gérer des budgets pour la mise en œuvre de projets. Elles ne sont pas vraiment capables de sélectionner les bénéficiaires (pots de vins, menaces, etc.) et de prendre des décisions justes, impartiales, comme dans le sud-ouest. Il fallait agir vite, mais les capacités locales étaient faibles. Avant le tsunami, l'approche de reconstruction était basée sur des processus et les budgets étaient limités. L'afflux massif d'aide a représenté un second tsunami (gens, argent et rapidité). Méfiance de</p>

				Colombo vis-à-vis des <i>Government Agents</i> dans le nord-est (activités dans zones LTTE).
KfW	Subventions 49 M€	<p>Approvisionnement en eau de Galle (22 M €)</p> <p>Programme de logements à Ampara et Batticaloa (10 M €) avec la Banque mondiale</p> <p>Construction de petites infrastructures à Batticaloa (15 M €)</p> <p>Fonds d'expertise pour les trois projets (2 M €)</p>	<p>Projet « eau » : pour les mesures immédiates, la KfW a obtenu de la NWSDB (<i>Water Board</i>) de suivre ses propres procédures d'appel d'offres, ce qui lui a permis d'agir avec beaucoup plus de rapidité. Pour les projets à plus long terme, des améliorations ont été apportées aux procédures, mais l'urgence s'estompant avec le temps, la nécessité d'agir rapidement s'est également estompée.</p> <p>Les trois compagnies chargées de la réalisation des projets en collaboration avec les maîtrises d'ouvrage ont été sélectionnées sur la base d'un appel d'offres international. Ces compagnies ont été chargées de la gestion des fonds et du respect des procédures (par exemple, la sélection des fournisseurs suite à un appel d'offres), d'assister les <i>Government Agents</i> pour la supervision du projet, et d'autres aspects comme la formation de la main-d'oeuvre, l'introduction de méthodes plus efficaces et la prévention des risques.</p> <p>Un accord de financement entre le gouvernement et la KfW a permis à cette dernière d'effectuer des transferts de 2 à 3 M € aux comptes ouverts par ces compagnies pour le projet, au fur et à mesure que les travaux se réalisaient (<i>Disposition Fund</i>). Les firmes étaient chargées de gérer le fonds et de rendre compte de son utilisation tous les six mois au maître d'oeuvre et à la KfW. Cette procédure leur donnait beaucoup de pouvoir au niveau local.</p> <p>Ces compagnies ont joué un rôle essentiel du fait de la faiblesse des institutions nationales.</p> <p>L'expérience professionnelle (Afghanistan,</p>	<p>La réalisation des projets a été ralentie par la recrudescence du conflit dans l'est et s'est heurtée à des carences de matériaux (comme le sable) et une augmentation des prix, surtout dans l'est. Les compagnies demandaient une marge supplémentaire du fait du risque et les coûts ont parfois augmenté de 50 % par rapport aux estimations initiales. Les fluctuations du taux de change ont compensé quelque peu. Dans le cas du projet de Galle, une rallonge a été faite. Dans le cas du projet d'infrastructures, certains travaux n'ayant pu être réalisés, les fonds ont été réaffectés à d'autres composantes.</p>

			<p>Palestine) et la personnalité des responsables de projet ont joué un rôle déterminant dans l'avancement des projets parce qu'ils étaient capables de mesurer les risques.</p> <p>Le projet de construction de 80 000 logements – cofinancé avec la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds – a été finalisé début 2009, et le projet d'infrastructures était presque terminé en mars 2009 (les composantes essentielles ont été réalisées en 2008).</p> <p>Les interventions à plus long terme seront complétées fin 2009-début 2010.</p>	
USAid	Subvention de 45 M US\$	<p>Reconstruction du pont de la baie d'Arugam (ouvert en juillet 2008).</p> <p>Construction d'un système de pompage, traitement et distribution d'eau potable dans la région d'Arugam (Ulla et Pottuvil) (8,2 M US\$) (terminé en 2008).</p> <p>Rénovation de trois ports de pêche (Hikkaduwa, Mirissa et Dondra) dans le sud (13 M US\$) (terminés en été 2008).</p> <p>Construction/reconstruction de neuf centres de formation professionnelle dans les secteurs de la construction, du tourisme et des technologies de l'information (sud et est) (terminés en 2008).</p>	<p>La gestion et mise en œuvre des projets post-tsunami a été assurée par une compagnie américaine (CH2M HILL), sélectionnée sur la base d'un appel d'offres. Celle-ci a sous-traité les travaux à des compagnies sri-lankaises et veillé à ce qu'elles exécutent les travaux selon les normes internationales (transfert de savoir-faire et qualité).</p> <p>USAid évite en général d'impliquer les autorités dans la mise en œuvre des projets, étant donné le niveau de suivi requis par le Congrès, la qualité exigée et la capacité de gestion variable des autorités concernées.</p>	<p>USAID a participé au <i>Preliminary Damage and Needs Assessment</i>, ce qui lui a permis d'identifier rapidement les projets.</p> <p>Les projets se sont heurtés à de sérieuses difficultés de mise en œuvre à cause de la détérioration de la sécurité entre Batticaloa et Ampara, dans le nord-est, mais ils ont tous été achevés fin 2008</p>

USAid distingue trois phases d'intervention :

- l'humanitaire, dans laquelle interviennent OFDA et *Food For Peace* ;
- la phase de stabilisation, dans laquelle OTI s'engage tandis que OFDA et FFP se retirent ;
- le développement (USAid).

Au Sri Lanka, ces phases existent partiellement en parallèle.

Pour la KfW, les critères essentiels de sélection des projets sont :

- la rapidité d'exécution, qui a conduit la KfW à travailler avec des partenaires existants à Galle ;
- la possibilité de combiner une réponse immédiate et une action à moyen terme - à Galle, des réparations et la mise en place de matériel temporaire ont assuré la fourniture d'eau pendant que s'organisait le travail à moyen terme (pompage, traitement de l'eau, système de distribution)
- l'équilibre de l'assistance entre Tamouls et Singhalais (raison pour laquelle deux des projets ont eu lieu dans l'est).

Dans le cas de prêts concessionnels, les appels d'offres pour la sélection des compagnies chargées de la gestion des projets sont lancés par la maîtrise d'ouvrage, mais la KfW est très impliquée dans la phase de préparation de l'appel d'offres (rédaction des termes de référence) et la sélection de la compagnie. Concernant les prêts au gouvernement sri-lankais, le représentant de la KfW a indiqué que leur utilisation souffre de la bureaucratie, de procédures compliquées et d'intérêts divergents (par exemple, lors du choix des fournisseurs à la suite d'un appel d'offres).

Annexe 7 – Situations d’exception : mise en parallèle des États fragiles et des situations post-catastrophe

Les propositions qui suivent concernent en particulier les interventions de réhabilitation-reconstruction et d’aide au re-développement engagées sur des périodes suffisamment longues pour mériter une approche plus particulièrement contextualisée et en lien avec les stratégies de l’AFD vis à vis des pays fragiles. Elles sont destinées à susciter la discussion et invitent à une réflexion plus globale sur la généralisation, au sein de l’Agence, d’une catégorie de situations d’exception méritant des dérogations au Manuel des procédures opérationnelles.

Proposition n° 1 – Utiliser les outils de diagnostic de la fragilité des États pour anticiper sur les risques pays

La grille des fragilités constitue un instrument utile à la caractérisation des degrés de fragilité d’un État. Elle devra être précisée dans des versions ultérieures, notamment en ce qui concerne la société civile et les organisations la représentant (politiques, professionnelles, syndicales, caritatives...), le secteur privé, les organisations territoriales,

La caractérisation de ces fragilités permettrait une réflexion dépassant le cadre strict de l’État et une mise en perspective des interactions possibles, et donc des points d’entrées pertinents pour tenter de réduire ces fragilités.

Indicateurs	
Défaillance de l’Etat de droit	Impunité et absence de sanctions en cas de violation de la loi
	Non-exécution des décisions de justice
	Incohérence des cadres législatifs
	Abus de pouvoir des fonctionnaires (mal ou pas payés)
	Non-respect des principes du droit international
État impuissant	Absence de contrôle effectif du territoire
	Absence de fourniture de services de base
	Armée peu ou pas contrôlée par le pouvoir civil
	Incapacité à payer régulièrement les fonctionnaires
	Incapacité à mobiliser des ressources internes suffisantes
	Incapacité à absorber efficacement l’aide internationale
	Faible contrôle de l’aide internationale
État illégitime ou non représentatif	Confiscation du pouvoir, processus contesté de sélection des dirigeants
	Absence de contrôle démocratique et de contre-pouvoir
	Corruption des dirigeants
	Absence d’intérêt général
	Non-respect des libertés publiques

Plusieurs de ces indicateurs ont une importance pour réfléchir au type d’accompagnement que devra assurer le bailleur de fonds. En effet, pour prendre quelques exemples, si l’indicateur « Incapacité à payer régulièrement les fonctionnaires » est validé, on pourra s’attendre à des corruptions et des détournements importants, et décider de ne pas confier la gestion des interventions et des fonds à l’administration. De la même façon, si l’indicateur « Incapacité à absorber efficacement l’aide internationale » est validé, il faudra alors envisager des mécanismes d’accompagnement (assistance technique) afin de faciliter le déroulement des interventions et le suivi administratif et financier.

Indicateurs	
Économie défaillante	Pauvreté forte et durable
	Chômage et sous-emploi
	Inflation et déficit budgétaire non maîtrisés

	Part importante de l'économie informelle
	Croissance économique faible et instable
	Economie très dépendante de l'exportation des matières premières
	Poids de la dette, accumulation d'arriérés
	Incapacité à attirer des investissements étrangers
Société fragilisée	Rupture du contrat/liens social (faiblesse de la société civile, absence de projet partagé de construction nationale)
	Marginalisation des populations les plus pauvres et vulnérables
	Faible taux d'éducation et de formation
	Tensions ethniques et sociales fortes et récurrentes
	Fuite des cerveaux
Environnement défavorable	Vulnérabilité naturelle
	Conflits dans des pays voisins et incursions armées
	Activités illicites
	Terrorisme
	Combattants étrangers
	Recrutement forcé
	Migrations incontrôlées et afflux de réfugiés
	Contestation violente du pouvoir

Il est clair que tous ces indicateurs ne sont pas faciles à renseigner dans un pays qui vient de subir une catastrophe naturelle. Cependant, le simple fait de s'interroger sur chacun d'eux peut fournir une aide non négligeable au bon dimensionnement des opérations, au choix des partenaires et au type de montage financier à retenir.

Proposition n° 2 – Passer en revue les dix principes d'engagement en État fragile

Ces principes sont le fruit de concertations inter-bailleurs conduites dans le cadre d'un groupe de travail spécialisé du CAD et étayées par des travaux dans neuf pays pilotes. Ils complètent la Déclaration de pays qui appelait à une prise en compte spécifique des situations de crise et de fragilité. Ils ont fait l'objet d'un engagement formel des États, signé en avril 2007, et s'ajoutent au corpus des engagements internationaux de la France. Ces dix principes sont les suivants :

1. Prendre le contexte comme point de départ.
2. Ne pas nuire.
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.
4. Accorder la priorité à la prévention.
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.
9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
10. Éviter de créer des poches d'exclusion.

Ces principes ont été conçus pour permettre une meilleure prise en compte des réalités d'un État fragile avant intervention et complètent utilement la grille des fragilités présentée dans la première proposition. L'objectif principal est cependant de s'interroger sur les risques de crises et de tensions afin d'éviter d'en provoquer de supplémentaires. Les interventions post-catastrophe, notamment celles qui ont vocation à durer plusieurs années (réhabilitation-reconstruction et actions d'aide au re-développement) peuvent utilement s'inspirer de ces principes lors de la phase de diagnostic initial.

Proposition n° 3 – Assurer un suivi-évaluation rigoureux des engagements

De par leur nature même, les interventions en post-catastrophe rendent difficile le suivi-évaluation. On distinguera deux phases d'intervention :

Les phases d'urgence

Elles sont généralement conduites dans un contexte très difficile de désorganisation. Les pouvoirs publics sont souvent débordés et n'ont qu'une vision partielle de l'en cours. Les activités conduites le sont principalement par des ONG nationales et internationales, des services spécialisés de première urgence et les agences spécialisées des Nations unies, qui s'adaptent aux contextes rencontrés. Les temps sont trop courts et les périodes trop intenses pour qu'un processus de suivi-évaluation puisse être réellement efficace, au sens où il permettrait de réorienter ou de corriger certaines lacunes. Les évaluations se font en général ex-post.

Les phases de réhabilitation-reconstruction

Elles sont conduites très différemment selon les agences de coopération. Dans les cas de terrain étudiés, la plupart des bailleurs de fonds financent les interventions sous la forme d'un « mixage » de subventions et de prêts concessionnels, et confient la maîtrise d'ouvrage, soit à des agences spécialisées (comme l'Unops), soit en direct à des ONG ou bureau d'études qui organisent les consultations pour la mise en œuvre. L'AFD intervient essentiellement par le biais de prêts concessionnels à l'État (via le ministère des Finances) et la maîtrise d'ouvrage est assurée par des ministères ou services techniques publics. Dans ce dernier cas, il n'est pas facile de mettre en place un outil de suivi-évaluation « bailleurs », car il s'agit de prêts souverains sur l'utilisation desquels le bailleur de fonds a finalement peu de prise après signature de la convention.

Les interventions de réhabilitation-reconstruction doivent donc pouvoir bénéficier d'un soutien maximum en amont, par la mobilisation systématique du fonds d'étude, afin que les dossiers techniques soient les plus avancés possibles avant la signature de la convention de financement. Le gain de temps pour la suite pourra ainsi être considérable (comme dans le cas des ponts dans le nord-est du Sri Lanka, sur financement AFD, dont la conception technique par le prestataire chinois retenu est encore en cours quatre ans et demi ans après le tsunami). Afin de pouvoir réagir rapidement et engager sur fonds d'études des compétences françaises dans des délais brefs, il est recommandé de procéder par présélection de bureaux d'études spécialisés, avec sélection rapide sur un mode de gré à gré fondé sur les références et l'offre financière.

Le suivi-évaluation des travaux de réhabilitation-reconstruction devrait bénéficier, dans les régions éloignées de la capitale, d'une assistance technique au moins pendant la première année d'exécution. Ce laps de temps est nécessaire pour que le partenaire institutionnel se familiarise avec les procédures du bailleur et pour avoir une vision claire *in situ* des jeux d'acteurs, afin de proposer les mesures correctives adaptées.

Par ailleurs, l'expérience montre qu'un suivi des taux de décaissements devrait être réalisé de manière formelle tous les ans. Il n'est pas normal de constater, après plusieurs années, que des projets de réhabilitation-reconstruction n'ont pas été engagés sans que des mesures fortes puissent être prises. Lorsqu'un projet a plus d'un an de retard, une analyse rigoureuse des causes doit être déclenchée et des mesures proposées (redimensionnement éventuel de l'intervention, accompagnement technique renforcé, réorientation du prêt en cas d'obsolescence, etc.). Ces mesures pourraient figurer en tant que telles dans la convention de financement.

Proposition n° 4 – Capitaliser sur les bonnes pratiques

La capitalisation est sans doute l'une des méthodes les mieux adaptées pour améliorer les orientations stratégiques et les pratiques des partenaires. Le fonds d'études devrait être mobilisé systématiquement en ce sens, sous la forme de missions d'évaluation-capitalisation dont le but serait de décrire les pratiques, d'identifier les goulots d'étranglement, d'étudier les types de réponses ou d'absences de réponses apportées, et de dégager, par recoupement avec les autres exercices d'évaluation-capitalisation, des « bonnes pratiques » destinées à améliorer les interventions futures. Un tel exercice devrait être réalisé dans chaque pays en situation de post-catastrophe au moins tous les deux ans. L'idéal serait de conduire l'exercice avec d'autres partenaires bailleurs de fonds engagés dans le pays, en lien avec les autorités de tutelle.

Rappelons ici quelques recommandations de l'évaluation sur les interventions post-tsunami de la France conduite par le Groupe URD en 2007 :

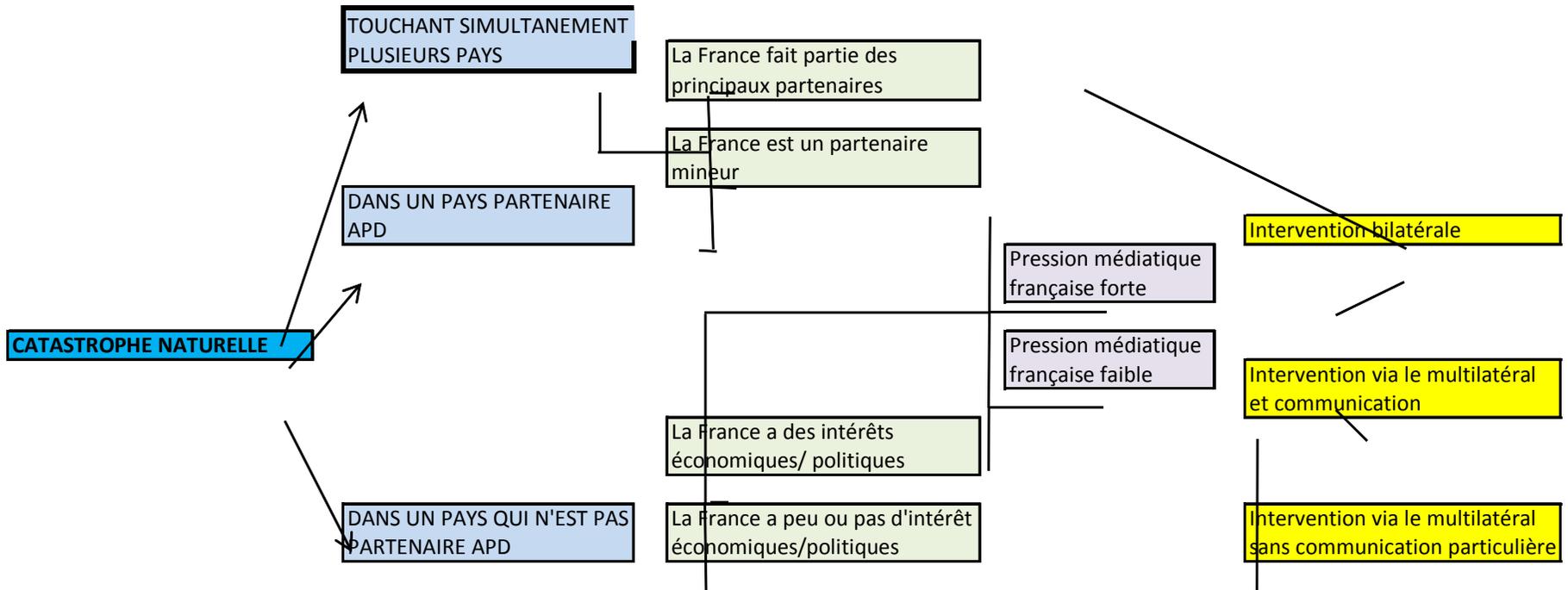
« **Capitaliser sur l'expérience DIPT/CPT** : Il sera important de voir comment les enseignements de l'expérience DAH, puis DIPT/CPT pourront être capitalisés et utilisés pour améliorer les mécanismes de l'action française dans les situations de crises humanitaires et de post-crise massives. Quelle dimension pour le Fonds d'urgence Humanitaire français ? Quand déclencher la mise en place d'une coordination interministérielle ? Quels dispositifs de déploiement de bureaux opérationnels dans des situations difficiles: des mécanismes existent pour les ressources humaines (fichier d'expertise, arrangement en stand by, etc.) et matérielles ("office in a box") et pour l'administration (mettre un petit fond de fonctionnement ad hoc à la disposition de l'Ambassadeur dans les situations de crise).

Capitaliser sur certains secteurs d'interventions, comme l'eau et l'assainissement : Enjeu de plus en plus fondamental, la gestion de l'accès à l'eau et de l'assainissement reste un domaine d'intervention dans lequel des marges de progrès significatives sont encore possibles, notamment dès que l'on entre dans les contextes urbains ou à forte densité. L'expérience de mise en réseau des acteurs autour de la DAH, du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et des agences de l'eau pourrait être, si la volonté politique la soutient, la base pour le montage d'une dynamique d'excellence au niveau international. »

Commentaires sur le chemin critique « Aide à la décision »

Le chemin critique proposé dans le diagramme d'aide à la décision permet de s'interroger sur les fondements de la décision politique et technique qui doit conduire au choix de l'engagement, en bilatéral ou en multilatéral, en situation d'exception.

DIAGRAMME D'AIDE A LA DECISION



Lorsqu'une catastrophe naturelle se déclare, deux grands cas de figures se présentent : il s'agit soit d'une catastrophe régionale touchant plusieurs pays simultanément, soit d'une catastrophe localisée sur un pays.

Catastrophe régionale

Dans ce cas, les organisations internationales seront en première ligne (banques régionales de développement, organisations politiques et économiques régionales, organisations des Nations unies). La France, membre de la plupart de ces organisations régionales, interviendra donc de fait à travers elles. Au-delà de cet aspect mécanique, la France doit décider de son degré d'engagement éventuel en bilatéral. Pour cela, le raisonnement se fera davantage en fonction des pays concernés.

Catastrophes dans un seul pays

Si le ou les pays concernés par la catastrophe sont partenaires APD de la France, ou si la France est l'un des principaux partenaires APD du pays et/ou que la pression médiatique est forte pour une réponse rapide, une intervention bilatérale est décidée. En revanche, si la France est un partenaire APD mineur du pays, deux facteurs sont à prendre en compte : le degré d'intérêts économiques et politiques dans les relations partenariales et le degré de pression médiatique. Si ces deux facteurs sont très marqués, une intervention bilatérale peut être décidée ; s'ils ne le sont pas, une intervention dans un cadre multilatéral paraît mieux adaptée.

Enfin, selon le degré d'engagement décidé, une attention plus ou moins forte est apportée à la communication.

Conditions de l'efficacité des interventions de la France en post-catastrophe

Optimiser les ressources françaises disponibles

Les différentes compétences dont la France dispose doivent pouvoir être mobilisées selon les différentes fonctions à remplir, dans un cadre international concerté et coordonné. Pour mémoire, une « *Évaluation des interventions de la France en matière de prévention des risques depuis 2000* », conduite à la demande de l'AFD et du MAEE en 2008, présente les ressources et les compétences françaises en matière de prévention des risques. Ces ressources sont nombreuses et couvrent différents segments du cycle des catastrophes (la veille et la prévention, le sauvetage). L'étude citée présente les compétences et les acteurs potentiellement mobilisables en matière de

- veille et vigilance (climatique, météorologique, sismique, volcanologique, mais aussi santé animale et humaine) ;
- préparation et interventions de terrain (sécurité civile, information des populations, éducation aux risques, formation des élus...) ;
- « protection-atténuation » (normes pour les constructions en zones à risque, toxicités, pollutions, assurances...).

Ces différentes compétences sont destinées à des interventions sur le territoire français, et relativement peu tournées vers l'international. Un travail reste sans doute à faire pour constituer un réseau plus dense d'acteurs français pouvant être mobilisés en cas de catastrophe internationale afin de pouvoir construire, avec les autres pays disposant de ce type de ressources, des pôles pré-identifiés de compétences mobilisables rapidement.

Ne pas vouloir faire seul ce qui peut se faire dans un cadre concerté

Après une catastrophe, la première étape est de réaliser, en accord et en lien avec les autorités nationales, un état des lieux rapide des dégâts humains et matériels, de définir les priorités d'intervention et le coût des actions d'urgence et de réhabilitation. Ce travail de diagnostic-

évaluation post-catastrophe est en général conduit par la Banque mondiale et, éventuellement, l'Agence régionale de développement de la région concernée (la Banque asiatique de développement dans le cas du tsunami et du Pakistan).

L'expérience montre qu'il est important d'être, dès le départ, impliqué dans ce travail de diagnostic immédiat post-catastrophe. C'est en effet sur la base des résultats de ce travail que les autorités nationales vont planifier/programmer, en lien avec les agences de développement multilatérales, les grandes lignes des interventions d'urgence et de réhabilitation-reconstruction. Par ailleurs, il paraît également souhaitable de systématiquement chercher à intégrer les dispositifs de coordination inter-bailleurs, aussi imparfaits soient-ils.

Bien mesurer les risques pays et proposer un accompagnement technique et organisationnel selon les capacités et limites des partenaires

Après une catastrophe, les actions de réhabilitation et de reconstruction sont des opérations délicates : l'expérience montre qu'elles peuvent être utilisées pour renforcer certains pouvoirs locaux au détriment d'autres, sans que les bailleurs de fonds puissent avoir une réelle influence sur leur déroulement. Confier la mise en œuvre à des services publics (dans le cas de prêts à l'État) sans accompagnement peut générer des effets pervers redoutables (délais incontrôlables, réalisations techniquement discutables, corruption, détournements, pressions politiques locales...).

Il est donc souhaitable que les prêts relatifs à des actions de réhabilitation-reconstruction fassent l'objet d'études préalables sur les risques pays, ainsi que sur les capacités de gestion locale et de mobilisation des prestataires. Les mesures d'accompagnement des prêts (dans ce cas, sous forme de subventions destinées à garantir leur efficacité) sont alors à adapter au cas par cas.

Privilégier les solutions simples de financement

En période de post-catastrophe, les pays touchés traversent des périodes plus ou moins longues de profonde désorganisation des services publics, accentuée par l'afflux d'une aide qui peut-être massive et peu coordonnée dans les premiers temps.

De plus, lorsque le ou les pays touchés par la catastrophe sont en situation de fragilité institutionnelle, c'est-à-dire lorsque les services publics et, plus globalement, l'appareil d'État ne sont pas en situation de rendre les services minimum nécessaires au développement, la catastrophe a alors des effets plus importants et plus durables. De même, sur un plan opérationnel, les solutions techniques doivent elles aussi être simples pour allier efficacité et rapidité d'exécution et de décaissement. Autrement dit, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, comme disent les urgentistes. Il faut aussi savoir se départir de nos réflexes de solutions sophistiquées dans des contextes non stabilisés.

De la décision à la mise en œuvre

