Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

Évaluation de l'Instrument « Fonds de Solidarité Prioritaire »

CCTP N° 16-2013

RAPPORT FINAL

Christian DESSALLIEN
Jean-Luc PERRAMANT

(Février 2014)

SOFRECO *E1717*

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

Ce document est un rapport établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Remerciements
Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES 3

ABREVIATIONS 6

RESUME EXECUTIF 9

1 OBJECTIFS ET DEMARCHES DE L'EVALUATION 16

1.1 Rappel des objectifs de l'évaluation 16

1.2 Problématique de l'évaluation et référentiel du FSP 17

1.3 Démarche suivie 19

2 PRESENTATION DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE 21

2.1 Genèse 21

2.2 Conception initiale 25

2.2.1 Principes généraux et définition du Fonds de solidarité prioritaire ...25

2.2.2 Objectifs, nature des projets, des bénéficiaires et des financements 27

2.2.3 Types de projet et modalités de mise en œuvre 28

2.2.4 Pilotage stratégique et approbation des projets 29

2.2.5 La réforme comptable concomitante 30

2.2.6 Les responsabilités dans la mise en œuvre des projets du FSP 31

2.3 Description des évolutions sur la période et situation actuelle 32

2.3.1 Des efforts de consolidation en début de période 34

2.3.2 Une grave crise financière qui culmine en 2004 35

2.3.3 Une baisse concomitante des effectifs de l'assistance technique 37

2.3.4 Le transfert d'une partie des projets à l'AFD 38

2.3.5 Une profonde modification des modalités de traitement budgétaires et comptables du FSP 39

2.3.6 Une modification de la maîtrise d'ouvrage en 2010 et des améliorations du dispositif en fin de période 41

2.3.7 Une ponction de 50% des moyens du FSP en fin de période 43

2.3.8 Situation actuelle du dispositif et coûts de gestion 44

2.4 Bilan des financements mobilisés et des projets financés 49
2.4.1 Évolution des financements mobilisés 49
2.4.2 Un portefeuille important de projets, dont le flux annuel s'est réduit rapidement 50

3 ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU FSP 54

4 DIAGNOSTIC GENERAL 70
4.1 Un instrument qui garde toute son utilité 70
4.2 Dont la mise en œuvre souffre encore de graves faiblesses 71
4.3 Dont la logique a été mise à mal par les procédures budgétaires ..72
4.4 Qui est maintenant réduit à la portion congrue 73

5 REPONSES AUX QUESTIONS DE L'EVALUATION 75
5.1 Pertinence et impact 75
5.2 Efficacité 89
5.3 Cohérence 92
5.4 Efficience 98
5.5 Partenariat 106
5.6 Questions relatives aux recommandations 109

6 CONCLUSION DE L'EVALUATION 113

7 RECOMMANDATIONS 118
7.1 Au plan de la conception générale et de la cohérence 118
7.2 Pour accroître l'efficacité et les impacts du FSP 120
7.3 Pour améliorer l'efficience du FSP 120
7.4 Pour assurer la défense de cet instrument 124

8 ANNEXES 125
A1- Analyse descriptive du portefeuille des projets financés par le FSP depuis 2000 126
A2- Note d'analyse transversale post-missions 206
A3- Résultats de l'enquête courriel 288
A4- Synthèse des opinions des services 391
A5- Opinions collectées auprès des ministères associés au Comité des projets du FSP 395
A6- Description sommaire de l'approche projet pratiquée par 3 autres donateurs 401
A7- Personnes interrogées en France 437
A8- Documents consultés 441

TABLEAUX

Tableau 1 - Évolution des ETI sur la période 2001-2013 37
Tableau 2 - Estimation des effectifs assurant le fonctionnement du FSP 48
Tableau 3 - AE et CP mobilisés de 2000 à 2013 pour le FSP (en M€) 49
Tableau 4 - Projets en nombre, montants alloués, types et montants unitaires moyens 51
Tableau 5 - Classement par importance des principales thématiques du FSP 85

ENCADRES

Encadré 1 - L'aide projet 18
Encadré 2 - Liste des pays de la ZSP au 14 février 2002 22
Encadré 3 - Principes de réforme du dispositif de l'aide française, Mémorandum de la France au CAD (04/2000) 25
Encadré 4 - Définition du FSP, Mémorandum de la France au CAD (04/2000) 26
Encadré 5 - Le COS : membres et modalités de fonctionnement, Décret n°2000-880 29
Encadré 6 - Le comité des projets : Membres et modalités de fonctionnement, décret n°2000-880 30
Encadré 7 - Formations FSP entre septembre 2003 et août 2004 34
Encadré 8 - Le FSP : État des lieux, Note CID/SME/PAF du 26/5/2004, Annexe 3 p 27 36
Encadré 9 - Principes et modalités du transfert d'une partie des projets du MAE à l'AFD 38
Encadré 10 - Modalités de traitement budgétaires et comptable du FSP, note du 07/02/2012, Direction du Budget 40
Encadré 11 - Missions des services de gestion de la DPR : PRG et RES 46
Encadré 12 - Extrait du document préparatoire au dernier COS de 2004 (pages 15 et 21) 99

FIGURES

Figure 1 - Structure logique de l'instrument FSP 19
Figure 2 - Schéma d'ensemble de la démarche de l'évaluation 20
Figure 3 - Évolution du périmètre de l'aide projet de la coopération française depuis sa création 24
Figure 4 - Chronogramme rétrospectif de la vie du FSP 33
Figure 5 - Dispositif de mise en œuvre et de gestion du FSP et de ses projets 45
Figure 6 - Projets par année et type, en nombre et montant 51
Figure 7 - Montant moyen par projet, type et année (Mo€) 52
Figure 8 - Total des projets du FSP (hors thématiques transférées à l'AFD) 53
Figure 9 - Appréciation du fonctionnement du FSP par fonction 69
Figure 10 - Évolution des allocations FSP et autres instruments 74
Figure 11 - Synthèse des jugements de l'évaluation 117

ABREVIATIONS

AAP	Autorisation d'affectation de programme
ACCORD, COREGE, CHORUS	Applications de gestion budgétaire et comptable interministérielles
AE	Autorisation d'engagement
AFD	Agence française de développement
AKDN	Aga Khan Development Network
AP	Autorisation de programme
APD	Aide publique au développement
ASECNA	Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
ASI	Attaché de sécurité intérieure
CAD	Comité d'aide au développement
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CD/FSD	Crédits déconcentrés/Fonds social de développement
CE	Commission européenne
CEP	Cadre d'exécution prévisionnel
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
COS	Conseil d'orientation stratégique
CP	Crédits de paiement
CR	Compte rendu
DAEI	Direction des Affaires Economiques et Internationales
DAF	Direction de l'administration et des finances
DB	Direction du Budget
DCP	Documents cadres de partenariat
DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense
DFID	Department for International Development

DGAPS	Direction générale des affaires politiques et de sécurité
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM	Direction générale de la mondialisation
DGRCST	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques
DMA	Décision ministérielle d'affectation
DRH	Département de la formation
DOS	Document d'orientation stratégique genre
DSI	Direction des systèmes informatiques
DSP	Documents de stratégie-pays
EJ	Engagement juridique
ETI	Expert technique international
ETP	Équivalent temps plein
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FACREF, COREGE	Logiciels de gestion utilisés dans les ambassades
FED	Fond Européen de développement
FEI	Fonds Exceptionnel d'investissement
FNUAP	Fonds des Nations-Unies pour la population
FPC	Fiche de prise en considération
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GAVI	l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation
HCCI	Haut comité pour la coopération internationale
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAAPRAM	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAP	Modernisation de l'action publique
MCC	Ministère de la Culture et de la Communication
MEDDE	Ministère du Développement durable
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
METL	Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
MREDFP	Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
NAE	Notifications d'autorisations d'engagement
NAPA	Notification d'autorisation de programme affecté

NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectif du millenium pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSC	Organisations de société civile
PAP	Projets annuels de performances
PLF	Projet de Loi de finances
PMA	Pays moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Pays pauvres prioritaires
PRG	Mission des programmes
PTF	Partenaires techniques et financiers
RES	Mission du réseau
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RP	Rapport de présentation
SARAFINA	Logiciel de gestion de la DGCID/DGM pour le suivi administratif et financier des projets FSP jusqu'au 1er septembre 2012
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCG	Service commun de gestion
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
TD	Télégramme diplomatique
TdR	Termes de référence
TGE	Trésorerie générale pour l'étranger
TIDEJ-FSP	Logiciel de gestion de la DGM pour le suivi administratif et financier des projets FSP depuis le 1er septembre 2012
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	Fonds des Nations-Unies pour l'enfance
VI	Volontaire international
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

RESUME EXECUTIF

Cette évaluation est une occasion unique d'observer et d'apprécier l'un des instruments de l'aide française au développement. Elle s'est déroulée sous de fortes contraintes de temps mais les évaluateurs ont pu cependant effectuer toutes les investigations prévues et ils livrent dans ce rapport l'essentiel des éléments dont ils ont pu disposer ainsi que des réponses argumentées à toutes les questions posées. Ils proposent également des pistes de recommandations pour l'avenir.

Il est important de souligner que les jugements qui sont portés sur l'instrument Fonds de solidarité prioritaire (FSP) dans ce rapport ne permettent en aucune façon de le comparer, en termes de performances, avec les autres instruments de l'aide publique française qu'il n'était pas donné d'analyser ici. Cette évaluation a porté exclusivement sur le FSP, sa cohérence, son évolution, son efficience, ses résultats et son intérêt pour l'aide publique française.

Une évolution marquée par un affaiblissement continu

Le FSP, créé en 2000 pour prendre la suite du Fonds d'aide et de coopération (FAC), est un outil projet mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et ses ambassades pour apporter des appuis ciblés dans les pays en développement. Après une période de fonctionnement de 12 années, les principaux constats qui peuvent être faits sur cette période d'activité sont les suivants :

- Le FSP était relativement bien conçu au départ, avec la volonté de corriger les défauts que connaissaient les projets du FAC, l'instrument qui l'a précédé. Il instituait notamment une formulation plus structurante des projets, exigeait des objectifs précis, des indicateurs de succès définis, un recours plus fréquent à l'évaluation ;
- Mais le fonctionnement de cet outil s'est trouvé immédiatement confronté à des difficultés de gestion financière liées, (i) à la réforme comptable dont la mise en œuvre avait été mal anticipée, (ii) à un brassage d'agents entre les pays de l'ancienne zone du FAC et les nouveaux pays entrant dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) qui n'étaient pas familier avec l'approche projet, (iii) à la mise en place de

nouveaux outils informatiques qui certes garantissaient un bonne maîtrise de la dépense locale mais n'ont plus permis d'avoir une vue d'ensemble de la consommation de crédits pluriannuels affectés qui constituent le caractère principal des projets du FSP ;

- En fin de période, une amélioration est engagée avec une meilleure prise en compte des règles de budgétisation sur la base d'un schéma de gestion des AE conforme à la LOLF et une amélioration des outils informatiques permettant de gérer les AE et les CP suivant les mêmes règles de budgétisation. La pluri annualité des projets du FSP reste acquise mais le FSP doit désormais fonctionner avec des autorisations d'engagement (AE) ouvertes en loi de finances en fonction des prévisions d'engagements de l'année et sans possibilité de report, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle à inscrire dans le budget triennal et dans le module de programmation de Chorus. Des difficultés sont encore ressenties au niveau des projets en raison de défauts de prévision et d'un dispositif qui ne permet pas toujours une attribution flexible des CP au plus près des besoins.
- Après une première période (2000-2004) au cours de laquelle la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) a fait des efforts pour consolider techniquement le FSP (réunions du Conseil d'orientation stratégique, préparations d'instructions, formation du personnel), mais alors que les difficultés de gestion étaient graves (crise des crédits de paiement - CP, sous-financement des projets, suivi financier défaillant), le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), dans sa réunion de juillet 2004, a décidé de renforcer l'Agence française de développement (AFD) en amputant le FSP de plusieurs grands domaines d'intervention (agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement). Cette décision politique a marqué un tournant car après 2004 le Conseil d'orientation stratégique (COS) du FSP n'a plus été réuni et les efforts de consolidation de l'outil ont été interrompus. Ils ont repris en 2010 puis en 2012 et 2013 ;
- Durant toute la période 2000-2012, les financements affectés au FSP n'ont pas cessé de se réduire (division par 10 en 11 ans) au point que l'importance de cet instrument est devenue quasiment négligeable au sein de l'aide publique au développement (APD) française (0,6% du total en 2011[1]). Suivant les dispositions financières en place actuellement, qui prévoient d'allouer à cet instrument 20 à 22 Mo€ d'AE par an (hors projets Muskoka) il ne devrait plus rester du FSP en 2014-2015 qu'un encours d'environ 60 projets de l'ordre de 1Mo€ chacun en moyenne, dans une vingtaine de pays en développement, recevant chacun des appuis représentant en moyenne 1 Mo€ par an. Ce montant d'AE annuel (20Mo€) représente moitié moins que la subvention accordée par l'Etat français aux ONG de développement et l'équivalent de 4 projets moyens de l'AFD ;
- Cette décroissance des moyens alloués au FSP s'inscrit évidemment dans les tendances actuelles de l'aide française (stagnation générale et réduction de la part des dons, importants financements accordés au multilatéral). Mais les subventions à l'AFD pour des projets sur dons se

[1] FSP/P209+P110+P301 - Source : PLF 2013, Politique française en faveur du développement, DPT Annexes p 68.

sont maintenues depuis 2008 alors que les financements du FSP chutaient fortement. C'est que le FSP est utilisé comme une variable d'ajustement : i) La moitié de son budget est prélevé depuis 2011 pour subventionner des agences multilatérales (projets Muskoka) et ii) les crédits du FSP diminuent tandis que les autres moyens d'intervention du MAE ont été maintenus à niveau (bourses, échanges d'expertise, autres moyens bilatéraux d'influence).

Une utilité reconnue et des résultats incontestables

Pourtant, et malgré des difficultés de mise en œuvre qui auraient pu être décourageantes, c'est un outil qui reste très apprécié dans les postes et par tous les acteurs qui le mettent en œuvre, y compris les bénéficiaires, et qui est vu favorablement également par les autres donateurs. Certes toutes ces opinions peuvent ne pas être des plus objectives, mais il est indéniable que le FSP possède des spécificités qui expliquent cet engouement :

- C'est d'abord un outil de dialogue, d'échange, de coopération, mais surtout de relations interpersonnelles. Le mot "partenarial" est trop vague pour le qualifier. Un projet d'une banque de développement peut aussi être qualifié de partenarial. Mais le FSP c'est une main tendue, c'est un expert qui installe son bureau aux côtés des bénéficiaires et connaît leurs difficultés quotidiennes, c'est le partage des efforts pour imaginer et mettre en œuvre des solutions. À ce sujet il est important de souligner que l'intérêt n'est pas pour le seul FSP mais pour le couple FSP et expertise associée, sans laquelle cet outil projet ne se différencierait pas des autres ;
- C'est aussi un instrument flexible qui peut s'adapter à des situations différentes et répondre à des besoins très diversifiés ;
- Il est géré avec les partenaires qui co-président les comités de pilotage ;
- C'est un outil structurant et qui vise à produire des changements durables ;
- Et, si l'on met de côté les difficultés de gestion financière, c'est un instrument simple à comprendre et à utiliser. En particulier, l'approche structurante (analyses de départ, cadre logique, stratégie d'activités à moyen terme) est très appréciée par tous ceux qui ont eu à travailler avec cet outil.

Utilisant ces caractéristiques favorables, des centaines d'agents des partenaires nationaux, conseillés par les experts français, œuvrent chaque jour à réaliser les activités prévues dans les plannings des projets, avec une efficience qui est globalement assez bonne, notamment en raison de la forte motivation des équipes. L'approche projet encourage cette mobilisation car les énergies tendent vers un même but, l'atteinte de l'objectif du projet, qui est toujours affiché.

Et il est incontestable qu'un nombre important de projets atteignent les objectifs prévus dans des proportions significatives, avec une efficacité estimée par les consultants, à l'aide des évaluations disponibles, aux environs de 60%. Nombre d'observations, faites à l'occasion des missions sur le terrain, en attestent.

L'impact de ces projets au niveau des pays bénéficiaires est incontestable également (nouveaux services créés, procédures et performances améliorées, compétences renforcées, situation économique ou sociale améliorée pour les plus défavorisés, et bien d'autres choses...). Ces impacts sont toutefois dans une proportion plus faible que l'efficience car certains projets manquent de pertinence ou leurs effets sont contrecarrés par des évolutions défavorables du contexte. En effet, dans les pays les plus pauvres où le FSP est mis en œuvre, les situations qui semblent acquises sont fréquemment remises en question. Par ailleurs, avec des moyens de plus en plus limités mais un champ très vaste (53 pays ont été bénéficiaires du FSP au cours des 5 dernières années et les projets se déploient dans 15 thématiques), la taille moyenne des projets a diminué, comme leur niveau d'ambition. Ainsi, cet instrument est limité dans son rôle de vecteur de la politique française de coopération par la faiblesse des moyens financiers qui lui sont attribués.

Pour ce qui concerne l'amélioration des relations de partenariat et la valorisation de l'image de la France, la seconde finalité de ces projets, les évaluateurs constatent un résultat paradoxal : Le FSP est basé sur le partenariat, qu'il encourage par ses procédures et développe dans la mise en œuvre des projets. Mais cette proximité avec les partenaires rend impossible à cacher les difficultés de financement dont les projets souffrent. Il s'ensuit une perte de crédibilité, dont témoignent beaucoup des personnes interrogées, et qui est contraire à l'objectif recherché.

Un outil qui occupe une place unique parmi les instruments de l'aide française

Si on le considère avec son assistance technique associée, et dans sa version projet-pays, le FSP a toute sa place parmi les instruments de l'aide publique française. Cette place se situe entre l'aide d'urgence, pour les pays en crise ouverte, pour lequel il n'est pas fait, et le développement bien maîtrisé où les projets de l'AFD confiés à des maîtrises d'ouvrage nationales sont préférables.

Le FSP est très pertinent pour l'aide aux pays en sortie de crise, fragiles, dont les institutions sont à reconstruire ou réhabiliter. Il convient de rappeler ici qu'une attention spéciale à ce type de pays est demandée à la France par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE[2]. Pour ces pays, le FSP n'a pas son pareil parce qu'il est assez rapide, très souple et structurant à la fois.

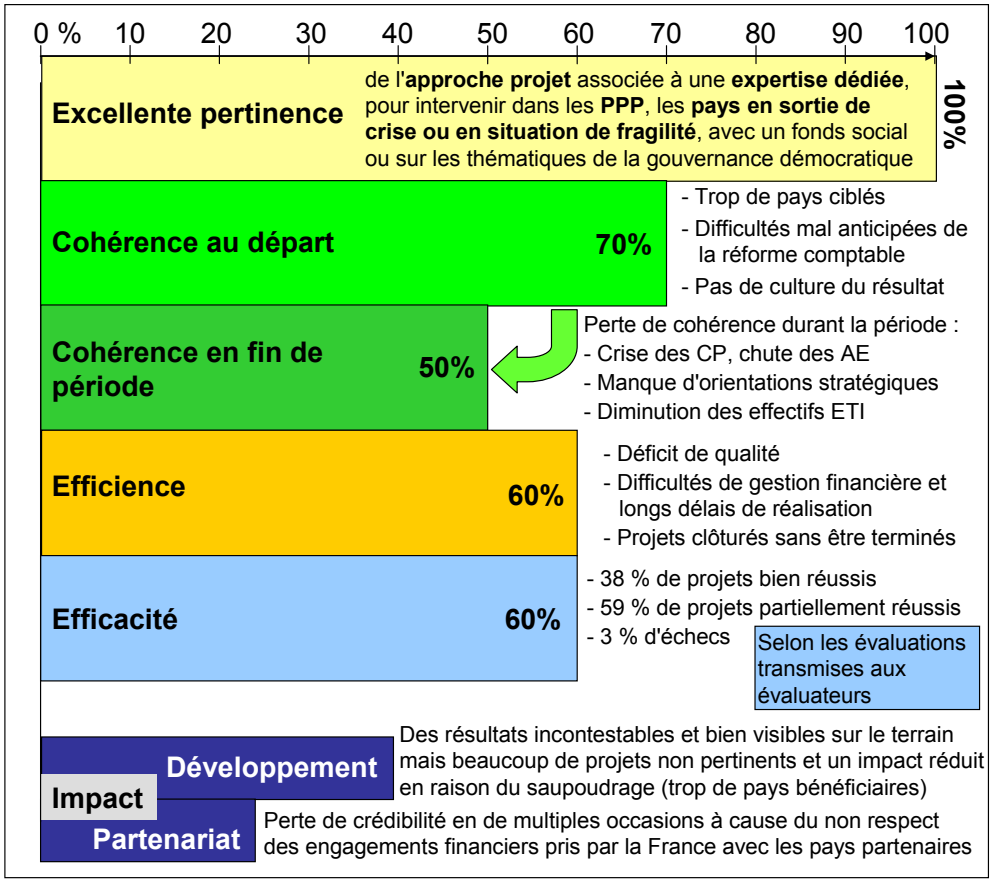
Ces pays sont principalement les pays pauvres prioritaires (PPP) définis par le dernier CICID et éventuellement quelques autres pays pauvres que la France pourrait avoir un intérêt particulier à appuyer. Dans ces pays, le fonctionnement idéal du FSP est d'intervenir dans le cadre d'une relation de coopération construite par l'expertise française, éventuellement dotée d'abord de petits crédits d'intervention, un ou plusieurs projets du FSP étant ensuite montés lorsque les conditions de leur succès sont réunies.

[2] Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement, France 2013, recommandation 2.3 p.17.

Concernant les domaines d'intervention, le FSP occupe également une place à laquelle aucun autre instrument actuel ne peut prétendre sur les thèmes de la justice, l'état de droit, la sécurité et le renforcement de l'Etat où il peut particulièrement faire valoir les valeurs et les spécificités françaises dans une approche de coopération politique s'appuyant sur des valeurs communes. Sa place est également unique en matière d'appui aux communautés défavorisées et à la société civile grâce aux enveloppes de crédits délégués permettant aux ambassades de mettre en œuvre directement des microprojets (CD/FSD). Tous ces thèmes sont des plus pertinents par rapport aux besoins des pays en sortie de crise.

Synthèse des résultats d'évaluation

Par rapport aux critères classiques de l'évaluation, les conclusions des évaluateurs sont résumées dans le schéma ci-dessous.



Note :

1- Les pourcentages ci-dessus sont illustratifs et ne résultent pas d'un calcul scientifique.

2- 2- Les justifications des scores qui apparaissent sur ce graphique sont fournies section 5 et 6 ci-dessous (réponses aux questions d'évaluation et conclusions d'évaluation) et aussi annexe 1 section 7 pour ce qui concerne l'efficacité.

Recommandations

La disparition du FSP, si la baisse des crédits qui lui sont alloués devait se poursuivre, serait dommageable et rendrait nécessaire à court terme la

création d'un instrument nouveau avec la perte de savoir-faire accumulé par les maîtres d'œuvre actuels du FSP.

Malgré son volume aujourd'hui très faible, le FSP a sa place parmi les instruments de l'aide publique française. Toutefois, il est possible d'en améliorer l'efficience, l'efficacité et les impacts. Des recommandations dans ce sens sont proposées à la fin de ce rapport et résumées ci-dessous.

Au plan de la conception générale et de la cohérence, il conviendrait de :

- Conserver l'approche projet d'investissements pluriannuels structurants, visant à produire des changements significatifs au niveau des pays bénéficiaires ;
- Conserver au FSP son expertise associée qui lui donne sa capacité d'opération, sa flexibilité, ses capacités relationnelles et de coopération politique d'État à État ;
- Donner au FSP une place plus précise dans le dispositif de l'aide française en le limitant aux pays les plus pauvres, en sortie de crise, en situation de fragilité, en cours de réhabilitation institutionnelle, et en le concentrant sur les thématiques où son utilité est actuellement irremplaçable : Justice, État de droit, sécurité, renforcement de l'État et CD/FSD.

Pour accroître l'efficacité et les impacts du FSP il faudrait :

- Limiter le FSP aux types de projet qui garantissent les meilleurs effets (projets-pays, y compris les CD/FSD, projets inter-Etats ou pluri-États (catégorie nouvelle à créer) ;
- Redonner au FSP un minimum de moyens en arrêtant les prélèvements sur son enveloppe afin qu'il retrouve un volume de financement de 50 Mo€ d'AE par an qui lui permettrait de viser des objectifs plus significatifs et de faire la preuve de son utilité.

Pour améliorer l'efficience du FSP il serait nécessaire de :

- Remettre en place un pilotage stratégique en créant un comité de pilotage du FSP, présidé par le DGM et composé de la DCSD, des représentants des ministères concernés (en fonction des thématiques d'intervention du FSP qui seront conservées), de l'AFD et du Ministère des finances ;
- Assurer une gestion technique moderne avec des procédures simplifiées et une petite équipe spécialisée ;
- Améliorer la gestion financière ;
- Mettre l'évaluation au service de la gestion par les résultats ;
- Mettre en place des instructions et des formations.

Pour assurer la défense de cet instrument il semble nécessaire de :

- Modifier le nom de l'instrument pour faciliter la communication et faire apparaître l'image de la France ;
- Mettre en place une communication spécifique et un plaidoyer de manière à justifier les financements utilisés.

1 OBJECTIFS ET DEMARCHES DE L'EVALUATION

1.1 Rappel des objectifs de l'évaluation

Suivant les termes de référence de cette évaluation (C.C.T.P N° 16 / 2013), "Le Fonds de Solidarité Prioritaire est un instrument emblématique de la coopération française. Il est l'un des derniers à permettre le financement de projets par le ministère des Affaires étrangères". Plus de dix ans après sa création la Direction générale de la mondialisation (DGM) a décidé de procéder à son évaluation. Les objectifs fixés à cette évaluation sont très nombreux. Ils sont rappelés dans le tableau ci-dessous, classés par finalités.

Évaluation de l'instrument FSP	
Finalités	**Objectifs**
Aider à la décision	- Apprécier la pertinence de l'instrument FSP et son utilité pour l'atteinte des objectifs de l'aide française. Apprécier si cet instrument permet de traduire correctement les principes d'intervention retenus pour l'aide publique française ; - Comparer la contribution de cet instrument avec celle des autres instruments disponibles ; - Décrire les perceptions/opinions des acteurs/partenaires/bénéficiaires relatives à cet instrument. Indiquer comment le FSP est positionné/apprécié parmi les outils d'aide au développement de la France (en fonction des types de projets - FSP et CD/FSD) ; - Recommander les améliorations nécessaires pour une poursuite efficace de son utilisation, notamment en termes de types de projets, champs thématiques et géographiques ; - Indiquer si - et comment - un dispositif de soutien aux sociétés civiles du Sud peut être mis en place.

Évaluation de l'instrument FSP	
Tirer les enseignements et améliorer la conception et la mise en œuvre	- Décrire les types de projets possibles et leurs modalités de conception, sélection, pilotage, gestion administrative et financière ; - Apprécier l'efficience et la qualité de la maîtrise d'ouvrage, du pilotage des projets, de la mise en œuvre (en distinguant mise en œuvre par les postes ou les services centraux et mise en œuvre via un opérateur), les relations avec les partenaires-bénéficiaires (conception, mise en œuvre, suivi-évaluation) et avec les partenaires techniques et financiers, du système de suivi et évaluation des projets ; - Identifier les bonnes pratiques et, au contraire, les pratiques à éviter ; - Comparer avec les pratiques d'autres bailleurs ; - Recommander des améliorations, notamment au niveau de la préparation, de la mise en œuvre (simplification des procédures si possible), de la planification et du pilotage, de la gestion, du suivi-évaluation et de la redevabilité ; - Mener une réflexion particulière sur la mise en place d'un dispositif de soutien aux sociétés civiles du Sud et la prise en compte de la stratégie « genre ».
Rendre compte	- Présenter l'instrument FSP, l'évolution de sa conception, l'historique de sa mise en œuvre, établir un bilan (cartographie sectorielle et géographique, bilan financier) des projets ; - Apprécier l'efficacité de l'instrument : les projets mis en œuvre ont-ils produit les changements escomptés ? Le FSP a-t-il contribué à améliorer les relations de coopération entre la France et les pays bénéficiaires de l'aide française ?

1.2 Problématique de l'évaluation et référentiel du FSP

La problématique de cette évaluation est particulière car il s'agit d'**évaluer un instrument**, c'est-à-dire un moyen, par lequel un ou des objectifs de l'aide française sont atteints.

Cet instrument est spécifiquement **centré** sur une partie seulement de l'aide française : l'aide bilatérale correspondant à **la politique de solidarité** de la France à l'égard des pays en développement. Le FSP vise des pays pauvres ou des pays fragiles en sortie de crise. Pour ces pays bénéficiaires, il s'agit de contribuer à leur développement, à leur réhabilitation institutionnelle, au règlement de problèmes graves qu'ils connaissent ou à l'amélioration de leurs performances.

Et, comme toujours en matière de coopération, le donateur, la France, attend également des effets-retour de ses efforts de solidarité : valorisation de son image, maintien ou augmentation de sa capacité de conseil (influence). Le mot "**prioritaire**" qui figure dans l'intitulé du FSP signifie qu'il est prévu pour être **engagé de manière sélective et concentrée**.

Enfin, il s'agit d'un **outil d'aide projet**. L'aide projet correspond à une approche spécifique de l'aide qui a ses principes et une démarche bien définie (voir encadré ci-dessous).

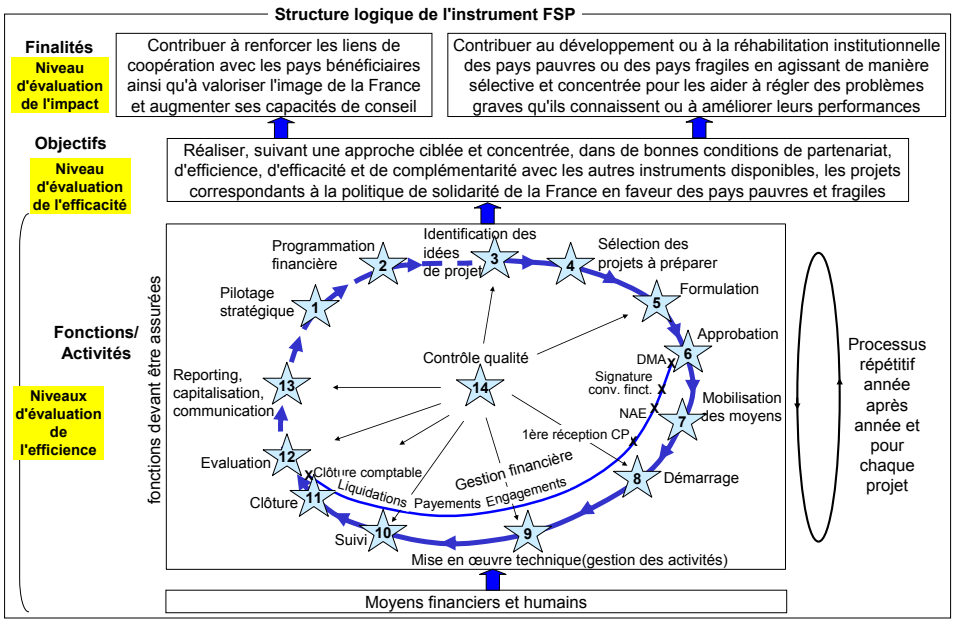
Encadré 1- L'aide projet

Qu'est-ce que l'aide projet ?

- L'aide projet est basée sur une vision du monde où existent des relations de causes à effet. Telle cause provoque tel problème, en agissant sur la cause il est possible de traiter le problème.
- Pour une thématique et dans un contexte donné, ces relations de causes à effet doivent pouvoir être anticipées pour que la conception d'un projet soit possible.
- Un projet est un effort dimensionné dans ses moyens, et limité dans le temps, pour atteindre un objectif défini, en suivant une certaine stratégie opérationnelle (agir sur un certain nombre de causes pour produire un résultat).
- Les observations faites durant la mise en œuvre du projet, puis l'évaluation de ses résultats, permettent de nourrir le corpus de connaissances qui a servi à son élaboration, pour le confirmer ou le modifier, induisant un processus progressif d'amélioration des projets (sur une même thématique et dans un même contexte).
- Chaque projet a un début et une fin, mais l'approche projet est mise en œuvre suivant un cycle où des opérations de même nature (identification, formulation, mise en œuvre, ...) se répètent pour chacun des projets.
- L'aide projet nécessite du personnel spécialisé, tant pour son pilotage et sa gestion globale que pour la conception des projets, leur mise en œuvre, leur suivi, leur évaluation et la capitalisation des expériences.

Ces trois caractéristiques (instrument, solidarité prioritaire, approche projet) permettent de préciser le référentiel du FSP qui servira de cadre pour cette évaluation. Ce référentiel est synthétisé sous la forme d'un schéma qui a déjà été présenté dans l'offre technique puis dans la note de cadrage de cette évaluation mais a été précisé durant les travaux d'évaluation et les discussions avec les parties prenantes. Il est présenté ci-dessous.

Figure 1 - Structure logique de l'instrument FSP



Pour synthétiser la problématique de cette évaluation, on pourra estimer que le **FSP,** dans son ensemble, a été **un instrument utile** s'il est possible de **montrer** :

1. qu'il a permis de réaliser des projets qui ont réussi ;

2. au rythme prévu, dans les pays et les domaines pertinents (pour la France et pour les pays bénéficiaires) ;

3. sans entrer en concurrence avec les autres instruments disponibles ;

4. ayant ainsi contribué significativement à l'atteinte de deux grands objectifs de l'aide française qui lui correspondent (développement ou réhabilitation institutionnelle des pays pauvres ou des pays en situation de fragilité ; renforcement des liens de coopération avec les pays bénéficiaires ainsi que valorisation de l'image de la France et augmentation de ses capacités de conseil).

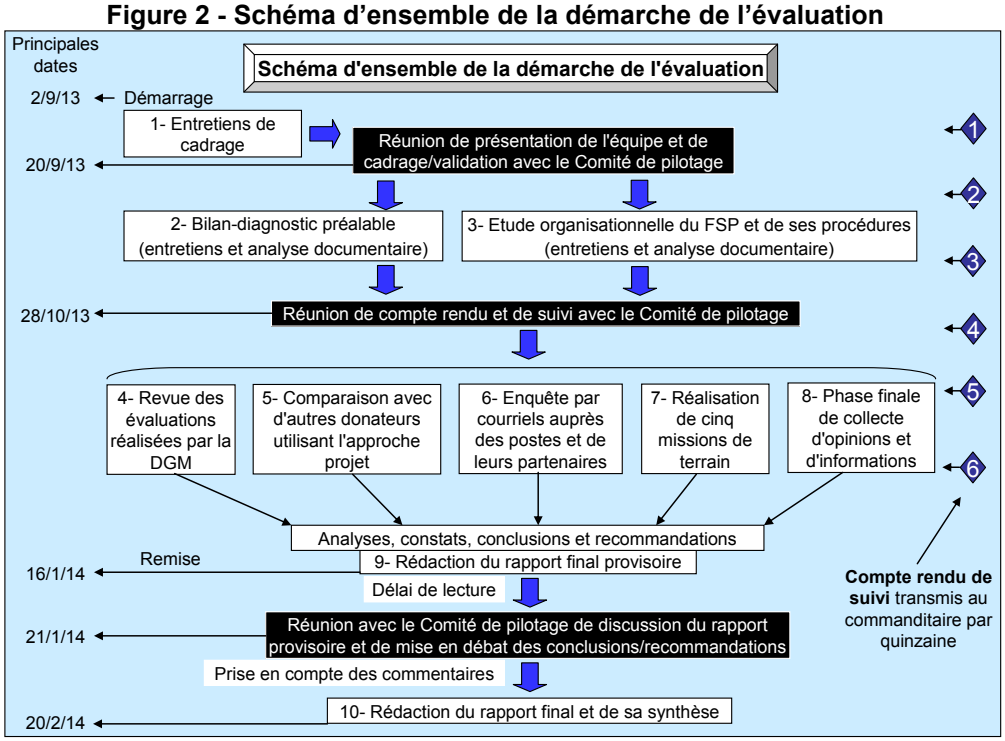
1.3 Démarche suivie

L'évaluation a porté sur :

- la conception du FSP ainsi que ses évolutions,
- le fonctionnement du FSP dans tous ses aspects,
- tous les projets financés par le FSP depuis sa création, à l'exception de 5 projets approuvés en 2011 et correspondant à l'initiative "Muskoka",
- la place du FSP parmi les outils français de l'aide au développement.

La démarche méthodologique suivie est présentée schématiquement ci-dessous.

Figure 2 - Schéma d'ensemble de la démarche de l'évaluation



L'approche a comporté, en plus des entretiens et de l'analyse documentaire, quatre investigations spécifiques :

- des missions auprès des postes dans 5 pays (Bénin, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo) exploitées dans la note transversale de fin de mission (Annexe A2) ;
- une enquête par courriels auprès des postes et de leurs partenaires (annexe A3) ;
- une comparaison avec d'autres donateurs utilisant l'approche projet (AFD, CE, DFID) (annexe A6) ;
- une revue des évaluations réalisées par la DGM traitée dans l'analyse du portefeuille de projets (annexe A1) en particulier sa section 6 (estimation de l'efficacité des projets). En accord avec le commanditaire il a été convenu de ne pas effectuer une présentation de l'analyse approfondie de toutes les évaluations disponibles, ce qui aurait demandé trop de temps et repoussé la remise du rapport d'évaluation. Chacune des évaluations transmises aux évaluateurs a toutefois été analysée pour permettre l'estimation de l'efficacité des projets présentée en annexe 1 section 7.

Les évaluateurs ont répondu à toutes les questions posées dans les termes de référence et formé des conclusions pour chacun des critères d'évaluation. Un rapport provisoire a été transmis aux membres du comité de pilotage et discuté lors de la réunion du 21/01/2014. Les évaluateurs ont pris ensuite en compte, dans la mesure du possible, les commentaires émanant du comité de pilotage pour préparer cette version finale.

2 PRESENTATION DU FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE

2.1 Genèse

L'antécédent du FAC

En 1959, au moment où s'organisait l'indépendance des pays d'Afrique subsaharienne colonisés par la France, un "Fonds d'aide et de coopération", le FAC, a été créé[3] pour financer les opérations dans les pays avec lesquels étaient nouées de nouvelles relations de coopération bilatérales[4]. Le ministre de la coopération (ce sera d'abord un secrétaire d'État aux relations avec les États de la Communauté) est ordonnateur principal du Fonds et il dispose des missions d'aide et de coopération dans les pays partenaires pour la mise en œuvre des opérations.

Le FAC va fonctionner pendant 40 ans, mais avec un élargissement progressif de son champ d'action (voir schéma ci-dessous), bien au-delà de l'Afrique, pour traduire une volonté de faire progressivement de l'aide au développement un instrument de l'ensemble de la politique étrangère de la France.

La réforme de 1998-1999

La réforme de ce dispositif de coopération est annoncée en conseil des ministres en février 1998. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) est créé en 1998[5] puis, au 1er janvier 1999, les missions d'aide et de coopération sont transformées en services de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein des

[3] Décret n° 59-462 du 27 mars 1959 et décret n° 59-887 du 25 juillet 1959
[4] Le Fac prenait la suite du "Fonds d'investissement et de développement économique et social" (1947-1959)
[5] Décret n° 98-66 du 4 février 1998

ambassades, sous l'autorité directe de l'ambassadeur[6]. Les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération sont réunis.
La Direction du développement du Ministère de la Coopération et la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) du MAE sont fusionnées dans la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) créée au sein du nouvel organigramme du MAE. Par ailleurs, un organe consultatif, le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) est également créé.

Dans le même temps une redéfinition du FAC est annoncée ainsi que la création d'une Zone de solidarité prioritaire (ZSP), définie comme un ensemble de pays dans lesquels l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. La définition de son contour exact est à la charge du CICID.

Le décret de 2000 créant le FSP

Le Décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 "relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères" crée ce nouvel instrument qui se substitue au FAC. Suivant l'article 1 de ce décret, le FSP "*est chargé de contribuer au développement des pays figurant dans la zone de solidarité prioritaire (...), par le financement, sous forme de dons, de projets et programmes d'investissements matériels et immatériels, dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche. Il peut financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées le cas échéant hors de la zone de solidarité prioritaire*."

Ce même décret crée un conseil d'orientation stratégique du fonds de solidarité prioritaire (COS), qui comporte des élus, et un comité des projets, interministériel, chargé d'émettre un avis préalable sur les projets et programmes financés par le fonds.

La ZSP

La ZSP comporte 61 pays en 1999-2000 puis, la liste officialisée à l'issue de la réunion du 14 février 2002 du CICID en retiendra 55.

Encadré 2 - Liste des pays de la ZSP au 14 février 2002

Les **pays présents** sur la liste du 14 février 2002 sont les suivants :

Proche et Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen.

Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie,

Afrique sub-saharienne et Océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, R.D.du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.

Asie : Cambodge, Laos, Vietnam À titre provisoire : Afghanistan

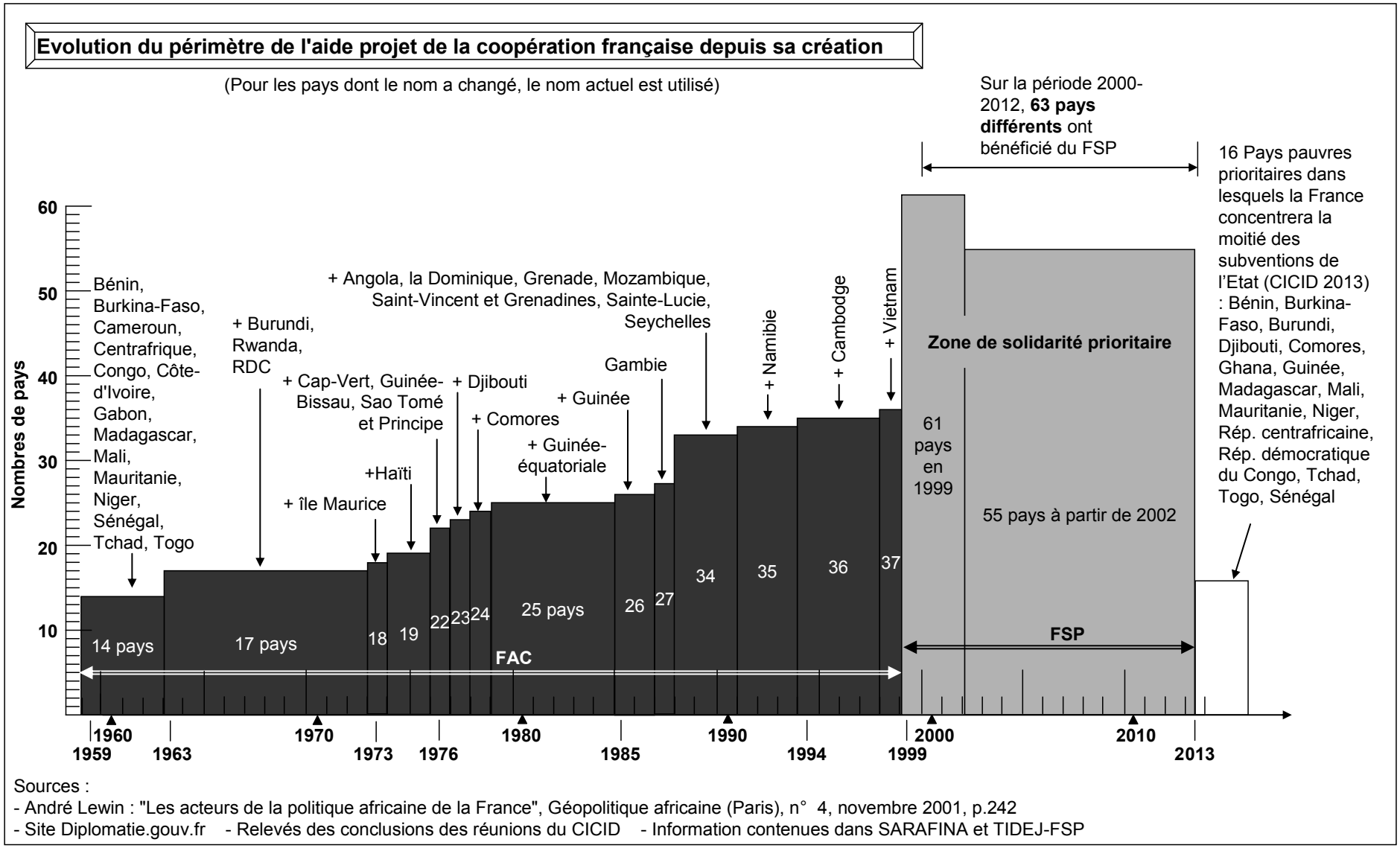
Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine.

[6]Décret n° 18-1238 du 21 décembre 1998.

Amérique latine : Suriname
Pacifique : Vanuatu

Le schéma ci-dessous représente l'évolution du champ couvert par le FAC (gris foncé), puis, après la réforme, la ZSP couverte par le FSP (gris clair).

Figure 3 - Évolution du périmètre de l'aide projet de la coopération française depuis sa création



Sources :
- André Lewin : "Les acteurs de la politique africaine de la France", Géopolitique africaine (Paris), n° 4, novembre 2001, p.242
- Site Diplomatie.gouv.fr - Relevés des conclusions des réunions du CICID - Information contenues dans SARAFINA et TIDEJ-FSP

2.2 Conception initiale

2.2.1 Principes généraux et définition du Fonds de solidarité prioritaire

Dans le "Mémorandum de la France au CAD", d'avril 2000, sont exposés les grands principes qui ont prévalu pour la réforme du dispositif de l'aide qui s'effectue à cette époque (voir encadré ci-dessous).

Encadré 3 - Principes de réforme du dispositif de l'aide française, Mémorandum de la France au CAD (04/2000)

- le monde en développement n'est pas uniforme (...) et **l'aide doit s'adapter aux besoins des pays** (...).
- **la France doit concentrer ses moyens bilatéraux d'aide au développement sur un nombre limité de pays**, pour améliorer son efficacité et le Gouvernement a donc choisi de concentrer l'aide bilatérale dans une Zone de solidarité prioritaire. Hors de cette zone, la France privilégiera le canal multilatéral et restera présente par des relations de coopération bilatérale ciblées dans les domaines scientifiques, culturels, techniques ou économiques.
- **l'orientation des politiques de coopération internationale nécessite des décisions régulières du Gouvernement** : Le Comité Interministériel de la Coopération et du Développement est créé pour décider des grandes orientations de la politique française de coopération.
- **le dialogue avec la société civile doit être reconnu institutionnellement**, notamment pour l'élaboration des politiques d'aide. Le Haut Conseil de la Coopération Internationale est créé à cet effet.
- **l'évaluation des politiques d'aide doit être au cœur du dispositif** : un groupe de travail interministériel est chargé d'évaluer les politiques de coopération et leur mise en œuvre au travers des différents instruments de l'aide. Il rapporte au CICID.

L'aide de la France dans la zone de solidarité prioritaire sera **mise en œuvre selon des principes qui privilégient, notamment, une logique de projet** : dans un souci d'efficacité de la Coopération, les projets et programmes de coopération pour le développement sont sélectionnés en fonction de leurs mérites propres. Cette mesure permettra d'éviter les logiques d'abonnement en excluant toute programmation ex ante.

Les méthodes et les objectifs des instruments bilatéraux de coopération ont été réformés pour s'adapter aux nouvelles orientations. Au sein de la Zone de solidarité prioritaire, la coopération française repose principalement sur **l'Agence française de développement**, sur le **Fonds de solidarité prioritaire** et sur la **coopération technique**. Elle permet ainsi de lutter contre la pauvreté sur trois fronts : celui de l'économie, du social et de l'organisation de la société.

Ce même document définit **le Fonds de solidarité prioritaire** en voici un extrait ci-dessous :

Encadré 4 - Définition du FSP, Mémorandum de la France au CAD (04/2000)

"Le Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères est **l'instrument de coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire dans l'ensemble des domaines institutionnels et de souveraineté**. (...). Il a vocation à être mobilisé en faveur du développement institutionnel (développement des capacités nationales, secteurs de souveraineté...), du développement social, culturel et de la recherche. La France apporte ainsi son soutien à la conception et à la mise en œuvre des politiques sectorielles de développement pour l'Etat et pour la société.

Le Fonds de solidarité prioritaire est mobilisable dans tous les pays de la zone de solidarité prioritaire. Il intervient uniquement sous forme de dons. Les interventions du Fonds sont sélectionnées selon les mérites propres à chaque projet, sans règle d'attribution automatique par pays. **Les projets du Fonds font l'objet d'une contractualisation sur la base d'objectifs précis, dans un cadre pluriannuel, entre la France et le ou les pays partenaires de chaque projet**. Cette disposition garantit l'engagement de la France et de ses partenaires autour d'un projet de développement qui comporte les critères nécessaires à son évaluation finale pendant toute sa durée.

Le FSP est **un instrument privilégié de partenariat** :

- avec les États et les organismes Inter-États. Sa vocation institutionnelle concernant l'ensemble des structures nationales (Ministères, collectivités territoriales, établissements publics, organismes inter-états) se traduit par une nécessaire responsabilisation de ces structures dans la mise en œuvre de projets préparés en étroite collaboration.
- avec les autres bailleurs de fonds et la société civile. Nécessairement concernés par les évolutions institutionnelles touchant aussi bien les domaines de souveraineté et de défense des droits de l'homme (décentralisation, justice, sécurité...) que les domaines sociaux (santé, éducation, eau et environnement, développement des capacités nationales...). En ce sens le FSP contribue à la rationalisation de l'aide et a conduit, notamment sur le terrain, à une étroite concertation avec les autres bailleurs de fonds et à des cofinancements comme ceux intervenus, par exemple, en faveur de l'UNICEF, du FNUAP, de l'OIT, de l'OMS.

Le FSP est **un instrument privilégié de lutte contre la pauvreté**,

- soit directement à travers ses **opérations déconcentrées et de fonds social de développement** dédiés pour l'essentiel à la société civile, ou son appui direct aux organisations non gouvernementales et à la coopération décentralisée.
- soit indirectement par l'**impact recherché dans tous les secteurs**, principalement dans ceux de l'éducation et de la santé en faveur des plus démunis, du genre et de l'enfance."

2.2.2 Objectifs, nature des projets, des bénéficiaires et des financements

Objectifs du FSP

Suivant son décret de création[7], le FSP doit "**contribuer au développement des pays figurant dans la ZSP, par le financement, sous forme de dons, de projets et programmes d'investissements matériels et immatériels, dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche**"

Si l'on se réfère à la circulaire d'application du décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au FSP, **les projets et programmes du FSP** sont principalement consacrés au renforcement de l'État de droit et des capacités nationales et locales, à l'intégration régionale, à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources naturelles, au développement communautaire, à la lutte contre les discriminations de toutes natures, à l'éducation et à la santé publique, à la jeunesse et aux sports, à la promotion de la langue française, à la culture et à la recherche.

Nature des projets ou programmes

Suivant les termes de cette même circulaire, les caractéristiques d'un projet ou programme susceptible d'être financé sur le Fonds sont les suivantes :

- il constitue une **opération cohérente** fondée sur une **démarche partenariale** ;
- il est **pluriannuel** car il tient compte des rythmes et des contraintes du travail en partenariat ;
- il vise un ou plusieurs **objectifs précis, défini(s) à l'avance et mesurable(s)**, à atteindre selon un **calendrier établi**, et qui correspondent à une **politique d'intérêt général** ;
- il **mobilise un ensemble coordonné d'actions et de moyens** ;
- ses **résultats** attendus sont **clairement identifiables** ;
- il **prévoit son terme** sans appui supplémentaire du FSP.

Bénéficiaires

Les bénéficiaires des projets et programmes du Fonds sont des **personnes morales** : administrations d'État, collectivités locales, associations, fondations, établissements publics de toute nature, groupements publics ou privés d'intérêt général, syndicats, organisations professionnelles, entreprises, organisations multilatérales, régionales ou sous régionales.

[7]Décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères.

Nature des financements

Le FSP finance des investissements corporels (travaux de construction, d'amélioration ou de réparation, installations techniques, matériels...) ou des investissements incorporels (études, logiciels, recherches...). La nature de ses interventions consiste principalement en des dépenses d'expertise, conseil, formation, études, ingénierie, prospective, évaluations, appui à la recherche, à l'innovation et à la création, sans exclure un volet matériel d'accompagnement (équipement, fournitures). Les dépenses connexes doivent être limitées aux dépenses indispensables à la mise en œuvre du projet, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement à caractère récurrent ou dépassant l'objet ou la durée du projet.

L'Ambassadeur, ordonnateur secondaire, peut se voir attribuer, après avis du comité des projets du Fonds, une dotation de crédits destinée au financement de micro-projets de développement à caractère social, culturel ou de lutte contre la pauvreté, d'initiative et de mise en œuvre locale.

Les opérations ne correspondant pas à une logique de projet de coopération au développement telle que définie ci-dessus, ne sont pas éligibles à un financement sur le Fonds. Ainsi, aucune dépense destinée à couvrir l'activité propre des services de l'État à l'étranger ne peut être imputée sur le Fonds.

2.2.3 Types de projet et modalités de mise en œuvre

Types de projets

Les projets financés par le FSP appartiennent à l'une des catégories suivantes :

- projets "**Pays**" : projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaire ;
- projets "**inter-états**" : projets bénéficiant à un groupe d'États déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation intergouvernementale (par exemple OHADA, ASECNA) ;
- projets "**mobilisateurs**" : projets contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple, lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement...), notamment par l'entremise d'opérations pilotes.

Modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre des projets et programmes, et des crédits correspondants, peut être confiée à l'administration centrale, à l'Ambassadeur, à l'État bénéficiaire ou à l'organisme intergouvernemental bénéficiaire, selon le choix de l'ordonnateur principal, après avis du comité des projets.

2.2.4 Pilotage stratégique et approbation des projets

En même temps que le FSP, le décret n°2000-880 a créé un Conseil d'orientation stratégique (COS) et un comité des projets.

Le **Conseil d'orientation stratégique** du FSP émet des avis et formule des recommandations sur les stratégies de coopération dans lesquelles s'inscrivent les projets et programmes financés par le fonds, sur les principes d'emploi des crédits du fonds, sur l'utilisation des crédits du fonds par secteurs d'activités et par zones géographiques, sur la coordination des interventions du fonds avec celles de l'Agence française de développement et des principaux opérateurs de l'aide publique française au développement, sur la politique d'évaluation des projets et programmes du fonds, sur l'élaboration et la diffusion des informations relatives au fonctionnement et aux réalisations du fonds (article 2).

Encadré 5 - Le COS : membres et modalités de fonctionnement, Décret n°2000-880

Le COS comprend (article 3 du décret) :

- Le ministre chargé de la coopération et du développement, président ;
- Deux députés désignés par l'Assemblée nationale ;
- Deux sénateurs désignés par le Sénat ;
- Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le directeur général de l'administration, le directeur général de la coopération internationale et du développement et le directeur des affaires économiques et financières au ministère des Affaires étrangères ;
- Le directeur du Trésor, le directeur du budget et le directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- Le directeur général de l'Agence française de développement ;
- Deux personnalités qualifiées nommées par décret du Premier ministre pour trois ans.

Le COS se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président. Le secrétariat du conseil est assuré par la DGCID au ministère des Affaires étrangères.

Suivant l'article 4 du décret, il est créé un **comité des projets** du FSP, chargé d'émettre un avis préalable sur les projets et programmes financés par le fonds. Il est régulièrement tenu informé de leur exécution et, lorsqu'elle a été effectuée, de leur évaluation.

Encadré 6 - Le comité des projets : Membres et modalités de fonctionnement, décret n°2000-880

Le comité des projets comprend :
- Un président désigné par le ministre des affaires étrangères ;
- Les directeurs et chefs de service de la DGCID au MAE, ou leurs représentants ;
- Le directeur des affaires budgétaires, administratives et financières au MAE, ou son représentant ;
- Trois représentants du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Un représentant du ministre chargé de l'emploi et de la solidarité ;
- Un représentant du ministre de la justice ;
- Un représentant du ministre chargé de l'éducation ;
- Un représentant du ministre chargé de la recherche ;
- Un représentant du ministre de l'intérieur ;
- Un représentant du ministre chargé de l'environnement ;
- Un représentant du ministre chargé de la culture ;
- Un représentant du ministre chargé de la fonction publique ;
- Un représentant du ministre chargé de l'équipement ;
- Un représentant du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche ;
- Un représentant du directeur général de l'Agence française de développement.

Le contrôleur budgétaire du ministère des Affaires étrangères participe aux réunions du comité des projets.

Le comité des projets se réunit sur convocation de son président. Il invite à ses délibérations, en qualité de rapporteurs, les représentants des services du MAE responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets et programmes inscrits à son ordre du jour. Son secrétariat est assuré par la DGCID au MAE.

2.2.5 La réforme comptable concomitante

Au moment où le FSP se met en place, une réforme des procédures comptables à l'étranger est en cours[8] et doit s'achever au 31/12/2003. Alors que les projets du FAC avaient utilisé les agences de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE, ancien nom de l'AFD) comme payeur dans les pays en développement, la réforme comptable organise une intégration des dépenses du FSP dans le circuit du Trésor Public[9].

L'article 6 du décret n°2000-880 prévoit que le réseau du Trésor public exécute les opérations relatives aux projets financés sur les crédits du fonds de solidarité prioritaire inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères.

[8] Circulaire interministérielle du 27 décembre 1996.
[9] La circulaire interministérielle du 5 août 1997 est venue compléter, sur ce point, celle du 27 décembre 1996.

Au début des années 2000, les "mises en œuvre locales" font l'objet de délégations de crédits sur le Titre VI (68-91-10) et s'exécutent donc comme des dépenses d'investissement (Notification d'autorisation de programme affecté - NAPA et crédits de paiements).

Mais comme la réforme des procédures comptables à l'étranger n'est pas terminée une période transitoire est prévue au cours de laquelle les dépenses des nouveaux projets intéressant un pays entrant dans la réforme sont désormais gérées par le réseau du Trésor public tandis que les projets anciens continuent d'être gérés par l'AFD.

2.2.6 Les responsabilités dans la mise en œuvre des projets du FSP

Le ministre est l'ordonnateur principal. Il est responsable de la gestion budgétaire du FSP. Il émet les autorisations d'affectation de programme (AAP) et les NAPA, met en place les CP, engage et ordonnance les dépenses des services centraux. Il clôture les projets à leur achèvement et réintègre les soldes des autorisations de programmes (AP).

Le COS est l'instance de pilotage stratégique et de redevabilité (présence d'élus).

Le comité des projets assure une information et une coordination interministérielle.

Au niveau de la DGCID, le bureau du FSP assure le secrétariat du comité d'examen, du comité des projets et du conseil d'orientation stratégique ainsi que la gestion administrative des projets.

Les bureaux sectoriels contribuent à l'instruction des projets en concertation avec les postes. Ils assurent la coordination technique. Ils suivent et évaluent la réalisation des projets.

Deux maîtres-documents servent de support pour l'identification et la formulation des projets : **la fiche de prise en considération** (FPC), document léger (5 à 7 pages) qui sert à apprécier la pertinence d'une idée de projet au départ, et **le rapport de présentation** qui permet de décrire complètement le projet et les modalités envisagées pour sa réalisation (de 40 à 60 pages). Préparés par les postes avec leurs partenaires (projets-pays) et par les services (projets inter-Etats et mobilisateurs), ces documents sont d'abord évalués par un **comité d'examen interne** présidé par le Cabinet du Ministre. Ce n'est que lorsque la FPC d'un projet a été acceptée en comité d'examen que le travail plus lourd de préparation du rapport de présentation peut commencer. Les CD/FSD bénéficient d'une procédure simplifiée qui les dispense de la FPC préalable.
Les projets sélectionnés en comité d'examen sont ensuite présentés devant le **comité des projets**.

L'ambassadeur est ordonnateur secondaire. Il représente l'État auprès du partenaire. Il est responsable de l'emploi des crédits et de la réalisation des projets. Il est la personne responsable des marchés, il tient une comptabilité des engagements, liquide et mandate les dépenses.

Dans le cadre d'une délégation plus ou moins étendue de l'ambassadeur, **le SCAC**[10] est chargé de la mise en œuvre des projets. Il représente le Poste auprès **du partenaire** et participe au **comité de pilotage du projet**. Il suit et encadre l'activité de l'assistance technique. Il prévoit, organise, et prépare, les actes de gestion administrative et comptable nécessaires à la réalisation des projets

Les assistants techniques participent à la réalisation des projets; sous l'autorité du Poste, et en étroite collaboration avec les agents désignés par le partenaire, ils programment, organisent et réalisent les actions nécessaires à la mise en œuvre des projets. Ils n'ont pas qualité pour engager comptablement et juridiquement les dépenses. Ils peuvent certifier le service fait, ils peuvent être détenteurs temporaires de biens acquis dans le cadre du projet.

Le comptable secondaire représente le Trésor Public français. À ce titre il paie les dépenses locales des projets conformément aux règles de la comptabilité publique. Dans les pays sans comptable secondaire, le régisseur diplomatique et consulaire assure cette fonction pour le compte de la Trésorerie générale pour l'étranger (TGE).

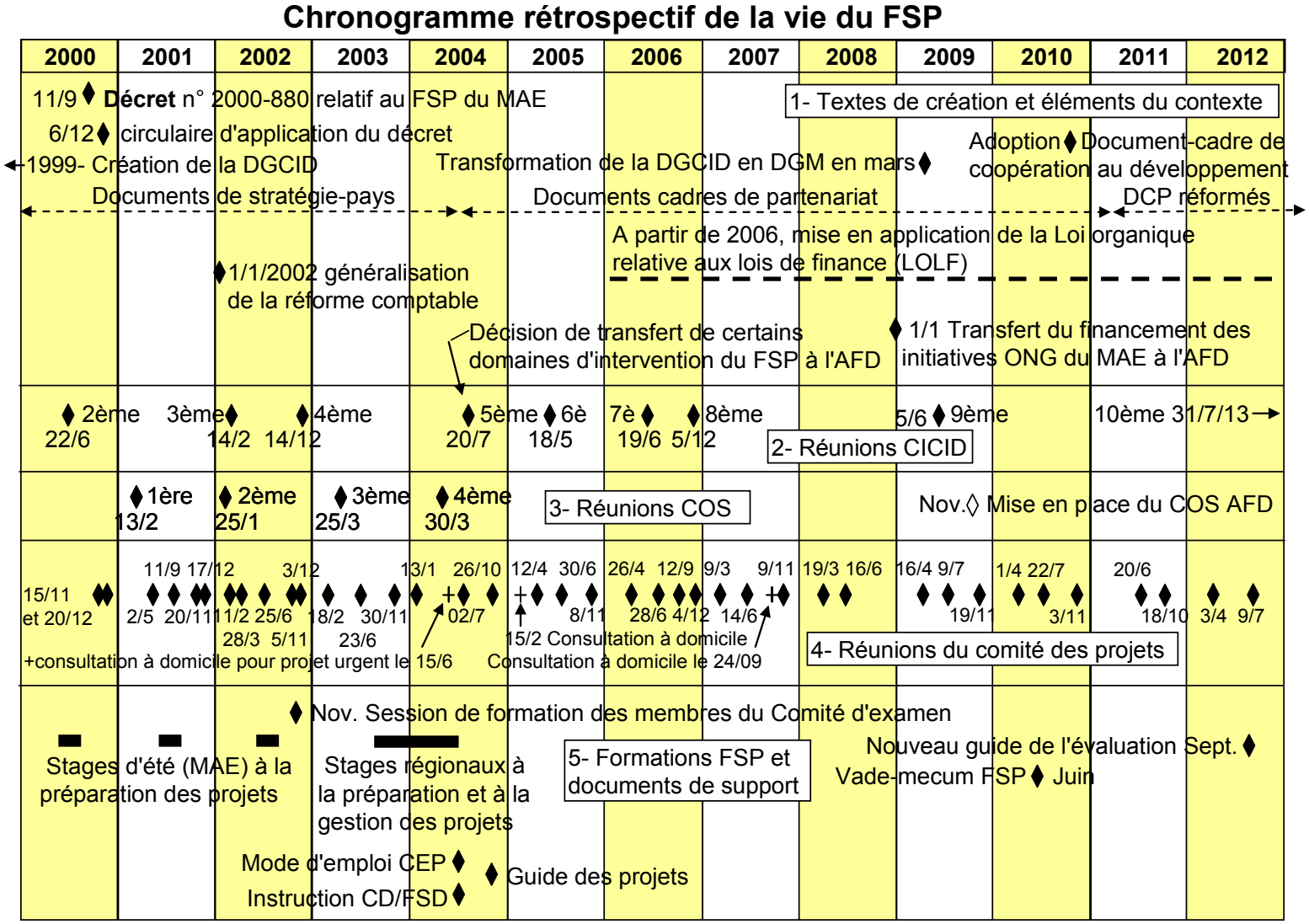
2.3 Description des évolutions sur la période et situation actuelle

Le chronogramme présenté page suivante décrit les principaux événements qui ont marqué la vie du FSP.

L'analyse de l'évolution montre qu'après des efforts de consolidation en début de période, plusieurs événements majeurs sont venus déstabiliser le FSP en cours de période. Puis, après une période sans changement du dispositif (à partir de 2004), des modifications interviennent en 2010, 2012 et 2013.

[10] À partir de 2010 les ASI recevront la même délégation pour les projets sécurité (voir section 2.3 ci-dessous).

Figure 4 - Chronogramme rétrospectif de la vie du FSP



2.3.1 Des efforts de consolidation en début de période

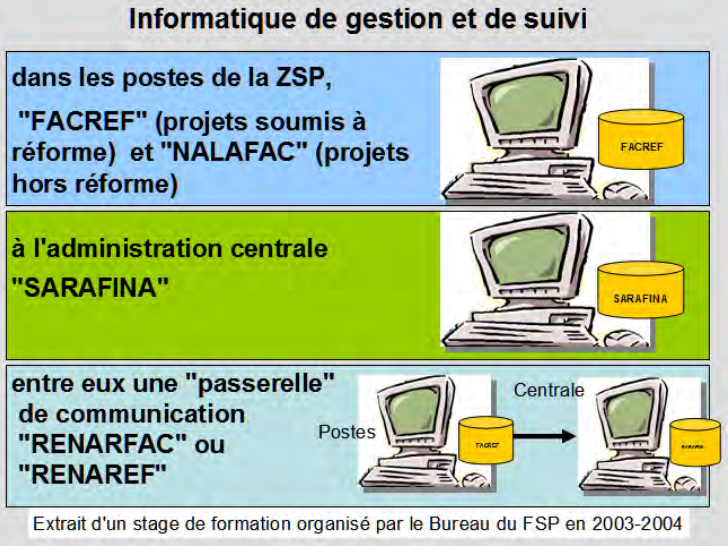
En début de période, de nombreux efforts sont faits pour faciliter la transition du FAC au FSP et améliorer l'efficience et l'efficacité du nouvel instrument.

Un nouvel agent est affecté au Bureau du FSP, des séminaires d'information et des stages de formation sont organisés.

Encadré 7 - Formations FSP entre septembre 2003 et août 2004[11]

" (...) le Département a décidé (...) d'organiser, à Paris et dans les postes, des stages ayant pour objectifs d'apprendre à concevoir et à mettre en œuvre des projets de qualité, conformes aux instructions et recommandations des instances compétentes. (...) Initiée au cours des années 2000 à 2003, cette activité de formation, menée en étroite collaboration entre la DGCID (CRH et Bureau du FSP) et la DRH (Département de la formation), a connu un certain développement pendant l'année 2003-2004, du fait notamment de l'affectation au bureau du FSP d'un agent supplémentaire."

Entre septembre 2003 et août 2004, 49 journées de formation sont organisées, rassemblant au total 202 participants. Une formation est également organisée pour les membres du comité d'examen (interne) des projets pour faciliter la lecture des documents qui leur sont soumis.



Extrait d'un stage de formation organisé par le Bureau du FSP en 2003-2004

Des efforts sont également faits pour maîtriser/adapter les applications informatiques. Cette question dépasse le simple FSP puisque les applications concernent l'ensemble des opérations du MAE et également celles qui sont conduites avec les Finances en utilisant des applications dédiées. Des passerelles de communication sont mises en place entre les postes et la centrale et, durant une période, des disquettes de données sont même échangées mensuellement.

[11] Note DGCID/SME/PAF/FSP du 02/11/2004.

Parallèlement, les formats des documents utilisés pour la préparation des projets (fiche de prise en considération et rapport de présentation) sont revus et deux modes d'emploi sont préparés, l'un relatif à la gestion du cadre d'exécution prévisionnel des projets[12], l'autre pour la conception et la mise en œuvre des CD/FSD[13].

Un "Guide sur la méthode de projet et les projets financés sur Fonds de solidarité prioritaire" est établi, destiné principalement aux assistants techniques affectés sur les projets. Ce document, diffusé sous forme papier, n'est plus disponible depuis plusieurs années[14]. Il présentait l'information nécessaire à la conception d'un projet, à l'élaboration d'une fiche de prise en considération, à la rédaction d'un rapport de présentation, à la réalisation ou à l'évaluation d'un projet financé sur le Fonds de solidarité prioritaire.

Cependant, pour l'ensemble des procédures et règles de gestion des crédits des projets FSP, le seul document disponible en début de période reste le "Guide de la gestion locale", document très complet, mais datant de la période du FAC et qui n'a pas été actualisé. Un travail de refonte de ce guide, pour en faire un manuel des procédures du FSP est envisagé en 2003-2004, mais n'est finalement pas réalisé. C'est en 2010 seulement qu'est créé un Vade-mecum du FSP[15], qui n'est pas aussi détaillé que le guide de la gestion locale sur les procédures de gestion.

En fin de cette première période, les procédures de modification des projets en cours de mise en œuvre sont allégées, ce qui donne au FSP une souplesse qui lui était nécessaire.

Le **Conseil d'orientation stratégique** se réunit 4 fois, en 2001, 2002, 2003 et 2004, puis ne se réunit plus.

Le **comité des projets** s'est réuni régulièrement, 39 fois sur la période 2000-2012, avec un rythme d'au moins 3 réunions par an jusqu'en 2007 et de 2 réunions depuis 2011.

2.3.2 Une grave crise financière qui culmine en 2004

L'extrait, présenté ci-dessous, d'une note dressant l'état des lieux du FSP en mai 2004[16], permet de rappeler la nature et l'importance de cette crise.

[12] Circulaire n° 2471 du 2 août 2004 relative à la gestion du cadre d'exécution prévisionnel des projets (CEP).
[13] Nouvelle instruction relative aux enveloppes de crédits déconcentrés/ Fonds Social de Développement (CD/FSD) du 2/8/2004.
[14] Il doit en exister encore quelques exemplaires car il est mentionné dans les réponses à l'enquête courriel.
[15] Le Fonds de Solidarité Prioritaire - L'outil projet du ministère des Affaires étrangères et Européennes, Vade-mecum FSP, SPR/RES/Pole appui financier/Juin 2010, 34p.
[16] Note CID/SME/PAF du 26/5/2004, Le Fonds de Solidarité prioritaire. état des lieux, Annexe 3 p 27.

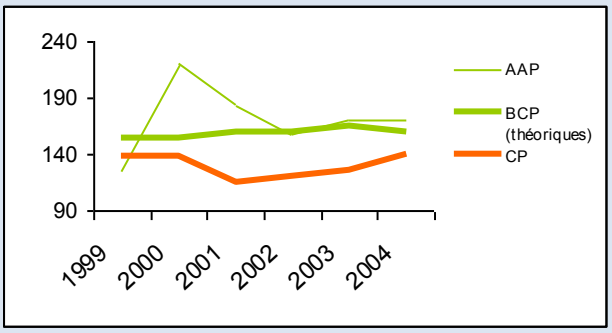
Encadré 8 - Le FSP : État des lieux, Note CID/SME/PAF du 26/5/2004, Annexe 3 p 27

« Le **décrochage entre les autorisations de programme et les crédits de paiement** du FSP a débouché sur **une crise majeure**. Dans le contexte de réforme et de mise en place d'un nouvel instrument, l'impact de l'écart entre les crédits de paiement et les autorisations de programme cumulé au cours des dernières années a été retardé mais son importance n'en est pas moindre. Le contexte de restriction et de régulation budgétaires l'a aggravé.

Pendant quelques années, le déficit des crédits budgétaires a pu être comblé partiellement par la trésorerie de l'AFD (38 M€ en 1999, 29 M€ en 2000), gestionnaire jusqu'en 2002, de la majorité des projets.

L'entrée de nouveaux pays dans la ZSP s'est traduite par l'instruction de projets dont la mise en œuvre a été plus lente que dans les pays relevant du FAC mais cette lenteur n'a fait que retarder l'expression des besoins de crédits de paiement.

On observe que les autorisations de programmes se décaissent à un niveau et à un rythme variable. Le calcul effectué "en masse" par le bureau du FSP fait ressortir qu'une AP se consomme en moyenne à hauteur de 91 % de son montant total, les dépenses étant réparties à raison de 9.5, 26.5, 25, 20 et 10 % par an, entre la date de début et celle d'achèvement des projets. On peut déduire à partir de ce calcul le montant annuel des besoins de CP. Le retard observé dans l'exécution des projets a temporairement masqué la crise alors qu'elle était mécaniquement portée en germes par ce "décrochage" entre AP et CP (voir graphique ci-dessous).



Par ailleurs, l'adaptation du FSP à des formes d'intervention exigeant des rythmes de décaissement plus rapide a aggravé la tendance.

Au total, le déficit cumulé des crédits de paiement en 2004, s'élève à environ 150 M€ dont l'étalement n'est possible que si le chapitre 68-91 dispose d'une dotation adaptée et supérieure à celle qu'il a connu depuis la création du FSP.

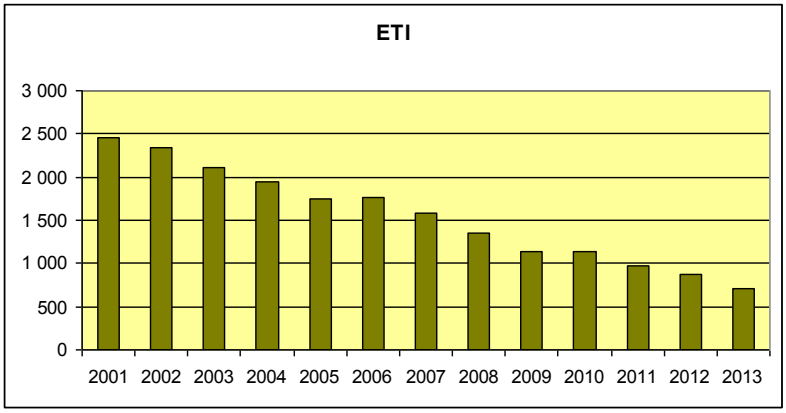
La dotation exceptionnelle de 50 M€ allouée en conseil restreint du 10 mars 2004 va permettre de faire face aux situations les plus difficiles. Elle génère une "inversion" momentanée de la courbe des CP par rapport à celle des besoins calculés sur la base citée ci-dessus.

Pour l'avenir, il convient de rétablir un niveau de crédits de paiement répondant aux besoins des échéances en arriérés et à venir, soit un abondement exceptionnel sur trois ans permettant de résorber les arriérés et une remise à niveau en loi de finances initiale."

2.3.3 Une baisse concomitante des effectifs de l'assistance technique

Tableau 1- Évolution des ETI sur la période 2001-2013[17]

Zones géographiques	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AM	128	148	139	123	115	108	115	94	79	82	75	67	56
ANMO	218	238	222	217	193	198	195	171	150	150	133	119	112
AS	141	190	181	165	158	164	146	133	118	123	102	95	82
DAOI	1 769	1 546	1 363	1 232	1 073	1 074	889	740	611	598	503	443	348
DUE	68	149	133	144	135	158	161	152	122	133	108	105	81
EUC	139	75	73	72	68	66	70	58	55	53	46	37	34
Total	**2 463**	**2 346**	**2 111**	**1 953**	**1 742**	**1 768**	**1 576**	**1 348**	**1 135**	**1 139**	**967**	**866**	**713**



Selon la cellule des emplois de la DGM, la réduction du nombre d'experts du MAE est liée à trois facteurs :

- des transferts d'emplois à l'AFD pour un total de 410 postes de 2006 à 2012 en parallèle aux transferts de compétences à l'agence (décisions des CICID de juillet 2004 et de mai 2005) ;
- l'abandon progressif de la coopération de substitution ;
- les suppressions d'effectifs du ministère. L'expertise technique internationale a été, ces dernières années, la variable d'ajustement permettant d'absorber une grande partie des contraintes en ETP, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP). Elle est encore souvent considérée comme susceptible de générer des économies supplémentaires. En 2014, les suppressions d'ETI devraient s'élever à une quarantaine d'équivalent temps plein (ETP).

Au **plan sectoriel**, près de 40% des experts interviennent dans le domaine de la gouvernance (appui à la mise en place de réformes institutionnelles, ingénierie administrative, conception de politiques de développement en liaison avec les bailleurs de fonds multilatéraux, élaboration de politiques

[17]Source : Cellule des emplois, DGM.

de lutte contre la pauvreté). La part restante se répartit entre enseignement supérieur/recherche et culture/francophonie.

Au **plan géographique**, les experts continuent à être concentrés dans la zone d'Afrique subsaharienne avec la moitié des effectifs.

En 2012, il y avait 105 ETI affectés dans des projets du FSP : 66 ETI dans des projets-pays, 37 ETI dans des projets-mobilisateurs et 2 dans des projets Inter États.

2.3.4 Le transfert d'une partie des projets à l'AFD

Lors de sa réunion du 20/07/2004, le CICID a décidé un transfert vers l'AFD d'une partie des projets et de l'assistance technique auparavant gérés par le MAE. Le relevé des conclusions de cette réunion en précisait les principes et les modalités (p. 6 et 7) :

Encadré 9 - Principes et modalités du transfert d'une partie des projets du MAE à l'AFD[18]

"S'agissant des opérations de dons actuellement gérées par le Fonds de solidarité prioritaire, **le ministère des Affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants** :

- **MAE** : soutien à l'État de droit, à la réforme de l'État, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche.
- **AFD** : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

Le calendrier de mise en place de la réforme, qui sera progressive, (...) reposera sur les principes suivants :

- une revue conjointe du portefeuille d'opérations en cours sera effectuée par le ministère des Affaires étrangères et l'AFD, afin de déterminer les projets susceptibles d'être repris par l'AFD et ceux dont la mise en œuvre sera achevée par le MAE. (...)
- Pour l'ensemble des secteurs transférés à l'AFD, l'objectif est d'effectuer la délégation d'activité en 2005 pour les nouvelles opérations.

(...)

La répartition entre l'AFD et le MAE en matière d'assistance technique sera la suivante :

- relèvent du ministère des Affaires étrangères, le conseil aux gouvernements étrangers (notamment, les assistants techniques placés directement auprès de membres de gouvernements), l'assistance technique dans les domaines de la gouvernance institutionnelle et financière, la définition des politiques publiques, l'État de droit, la réforme de l'État, la coopération culturelle et scientifique, l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français, la formation et l'enseignement supérieurs, la recherche.
- dans les secteurs gérés par l'AFD, l'assistance à la réalisation de projets et programmes sera mise en œuvre par l'Agence (...)"

[18] réunion du CICID, 20/07/2004.

Après inventaire et transfert, le FSP s'est trouvé amputé de 64 projets représentants 140 M€[19]. Tous les projets transférés étaient des projets-pays.

Plus tard, dans le cadre de la RGPP 2009, le transfert du cofinancement des "initiatives ONG" du MAE à l'AFD a été également décidé. Il n'y a plus eu de projets de soutien aux ONG sur financement du FSP après 2008.

2.3.5 Une profonde modification des modalités de traitement budgétaires et comptables du FSP

Alors que le caractère d'investissements pluriannuels des financements du FSP était reconnu par le MINEFI au moment de la création du FSP, et durant les premières années de son fonctionnement, ce qui se traduisait concrètement par le fait que les autorisations de programme (AP) non engagées étaient reportables aux années suivantes, cette qualification a été remise en question avec le passage à la LOLF qui a modifié la conception et la pratique de la pluri annualité.

Avec la LOLF, les autorisations d'engagements (AE, qui ont remplacé les AP) doivent être engagées dans l'année et ne sont pas reportables[20] tandis qu'une gestion pluriannuelle des AE se superpose à la gestion budgétaire annuelle, pour permettre une programmation pluriannuelle des projets.

Les implications de cette modification sur les pratiques de programmation financière et de gestion budgétaire du FSP n'ont pas été mesurées immédiatement et le MAE s'est trouvé en défaut avec des quantités d'AE non engagées qu'il estimait reportables, ce que la Direction du budget refusait en application des nouvelles règles de la LOLF. Notamment, le FSP pratiquait des engagements dits "génériques", consistant à bloquer sur une ligne le montant des dépenses prévues pour un projet dès lors que la convention de financement avait été signée avec le pays partenaire, tandis que les seuls engagements pris en compte par la DB sont ceux qui créent réellement un engagement juridique précis vis-à-vis d'un tiers identifié dans CHORUS. Cette situation a été compliquée et prolongée du fait de l'utilisation, pour la gestion du FSP, d'applications informatiques qui ne communiquaient pas entre elles.

De nombreuses discussions ont eu lieu, le MAE défendant le principe d'un report des AE non consommées tandis que le Budget était intransigeant par rapport aux règles de la LOLF et tentait d'imposer un rapprochement des AE et des CP. Devant l'impossibilité, pour la DGM, de parvenir rapidement à adapter son dispositif et ses pratiques aux nouvelles règles, et avec le risque que le FSP ne perde une partie substantielle des AE qui lui avaient été attribuées, des dérogations ont été accordées pour une période provisoire. Une note du 07/02/2012 de la Direction du Budget précise les modalités de traitement budgétaires et comptables du FSP[21] :

[19] Rapport définitif d'audit n°2010-05 - Audit partenarial du processus Interventions - "dons -projets de développement" - 9 Novembre 2010 - Ministère du Budget et MAEE, p99.
[20] Au même titre que les dépenses d'investissement du titre 5, les AP du FAC puis les AE du FSP ont bénéficié d'une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, dérogation que la Direction du Budget a supprimé en 2012.
[21] N° DF-7 BAED 11 – 3296.

Encadré 10 - Modalités de traitement budgétaires et comptable du FSP, note du 07/02/2012, Direction du Budget

1/ Traitement du stock d'autorisations d'engagement

Les autorisations d'engagement (AE) du FSP basculées dans Chorus sous la forme de réservations de crédits de reprise et qui n'auraient pas donné lieu à la matérialisation d'un engagement juridique en fin de gestion 2011 pourront faire l'objet sur les exercices 2012, 2013 et 2014 d'un report dans les conditions mentionnées ci-après. Il en est de même pour les AE de l'année 2011 n'ayant pu être engagées pour des raisons techniques, du fait d'un retard dans la mise en service des fonctionnalités de COREGE permettant, pour les postes à l'étranger, la saisie d'un engagement juridique. Pour mémoire, le total de ces autorisations d'engagement s'élèvent au 31 décembre 2011 à 99,0 M€.

Le MAEE pourra formuler des demandes de report d'AE à hauteur des AE non engagées pour l'ensemble des projets de moins de 5 ans respectivement au 31 décembre 2011, au 31 décembre 2012 et au 31 décembre 2013. Au-delà de cette période de 5 ans, sauf cas exceptionnel et dûment justifié, les AE non engagées des projets concernés ne seront plus susceptibles de faire l'objet de reports.

Pour ce faire, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) transmettra à la direction du Budget et au Contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour les exercices budgétaires 2012, 2013 et 2014, le 15 février au plus tard, un chiffrage précis, par projet FSP, des AE engagées et des AE non engagées pour les années antérieures, assorti, par projet, d'une prévision du montant d'AE à engager et de CP à consommer dans l'année.

2/ Traitement du flux des autorisations d'engagement

S'agissant des nouveaux projets du FSP adoptés à compter du 1er janvier 2011, le mode de consommation des autorisations d'engagement (AE) doit dorénavant résulter d'engagements juridiques réels dont la matérialisation dans l'outil Chorus (ou COREGE à l'étranger) suppose la réunion de trois conditions : un tiers identifié, un montant certain et un délai de réalisation connu. Cela signifie notamment qu'il ne sera plus possible de procéder à des engagements au titre d'un tiers générique en fin de gestion.

La programmation pluriannuelle, prévue dans le cadre de Chorus, doit parallèlement permettre au ministère de progresser dans l'évaluation du besoin annuel d'AE par projet FSP.

Concernant **le traitement du stock d'AE**, les demandes du MAE ont été entendues et le système provisoire institué conserve le caractère pluriannuel des AE pour les projets adoptés avant le 1er janvier 2011 et de moins de 5 ans, à condition que le MAE puisse présenter une comptabilité précise par projet du niveau d'engagement des AE ainsi qu'une prévision des AE à engager et des CP à consommer dans l'année. Le MAE avait des difficultés jusqu'à présent à établir la comptabilité précise nécessaire par projet. Depuis septembre 2013, la Direction des systèmes informatiques (DSI) du MAE a mis en place une application, TIDEJ-FSP, qui permet le rassemblement automatique des données par projet. Il faut souligner que ce système dérogatoire est provisoire et valable seulement jusque fin 2014.

Le **traitement du flux des AE** expliqué dans l'extrait ci-dessus de la note de la Direction du Budget institue une autre façon d'envisager la pluri annualité, applicable à tous les projets adoptés à partir de 2011. La pluri annualité n'est pas remise en cause mais elle doit se concrétiser dans la programmation pluriannuelle prévue dans le cadre de Chorus. Pour y parvenir, le MAE doit progresser dans l'évaluation pluriannuelle des AE=CP[22] nécessaires (établir des échéanciers prévisionnels de paiement, faire des chronogrammes qui prennent en compte les aspects budgétaires de mise en œuvre, évaluer les capacités de décaissements selon l'expérience des agents en place et la qualité du partenaire, etc.).

[22] AE=CP signifie que les autorisations d'engagement reçues dans l'année sont équivalentes en montant aux crédits de paiement reçus dans l'année. Les AE sont destinées à ouvrir des projets nouveaux dans l'année. Les CP servent à payer i) pour partie des montants engagés pour les projets nouveaux de l'année et ii) pour une autre partie les engagements pris dans le cadre de projets ouverts au cours des années antérieures.

Cette modalité dite de "traitement des flux d'AE" a pour corollaire que le comité des projets pourrait accepter et proposer au Ministre, dans une perspective pluriannuelle, des projets dont le montant total dépasse l'enveloppe annuelle d'AE disponibles, les DMA restant évidemment inscrites dans l'enveloppe d'AE allouée pour l'année.

C'est en effet ce que laisse penser l'examen des informations contenues dans la LFI 2012 au sujet des projets Muskoka. Les comités des projets du 20 juin et du 18 octobre 2011 avaient approuvé 4 projets Muskoka pour un montant total de 74 Mo€ qui dépassait les AE disponibles en 2011. En 2012, ces 4 projets sont inscrits en LFI pour une consommation d'AE de 24,4 Mo€.

Il est à noter par ailleurs que dans le cadre de ces nouvelles modalités, la Direction du Budget a imposé, à compter du 31/12/2011, une durée de 3 ans pour la mise en œuvre des projets à partir de la date de signature de la DMA (5 ans au maximum en cas de difficultés).

2.3.6 Une modification de la maîtrise d'ouvrage en 2010 et des améliorations du dispositif en fin de période

a) Une réforme en 2010 a introduit un droit de tirage de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) sur le FSP.

Les Attachés de sécurité intérieure (ASI) sont désormais, comme les Conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), de possibles délégataires de l'ordonnateur secondaire, pour la mise en œuvre de projets du FSP dans le domaine de la sécurité, de la sûreté et de la sécurité civile.

Les projets sécurité, auparavant gérés par la Sous-direction de la Gouvernance démocratique (au sein de la DGM), sont gérés depuis 2010 par le service des questions multilatérales et sectorielles de la DCSD (au sein de la Direction générale des affaires politiques et de sécurité - DGAPS). La gestion financière est cependant toujours assurée par les services compétents de la DGM. La fonction évaluation a été assurée en 2010 et 2011 par la DCSD avant d'être transférée au Pôle de l'évaluation de la DGM.

Au niveau des postes le COCAC et l'ASI doivent se coordonner pour la répartition des CP disponibles, sous l'autorité de l'Ambassadeur. L'ASI s'est donc trouvé chargé de nouvelles missions faisant appel à de nouvelles compétences. Notamment, comme le COCAC pour les projets de sa responsabilité, l'ASI doit faire du suivi des ETI et des projets sécurité, ainsi qu'une partie de la gestion financière. Comme le COCAC également, l'ASI utilise le Service commun de gestion (SCG) pour la gestion financière quotidienne.

b) Des efforts de gestion administrative, d'assainissement financier et de mise en place d'un pilotage budgétaire ont été engagés depuis 2012.

La DGM a fait le point sur tous les projets du FSP et a clôturé la plupart de ceux qui avaient duré plus de 5 ans, ce qui a occasionné l'annulation d'environ 100 M€ d'AE antérieures.

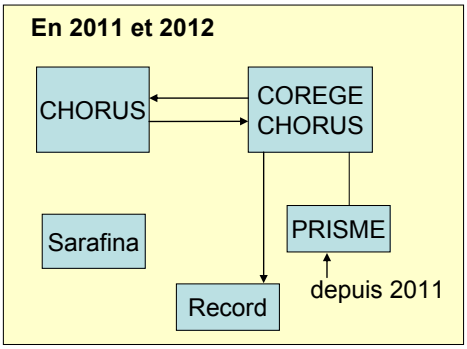
Une amélioration a été engagée avec une meilleure prise en compte des règles de budgétisation sur la base d'un schéma de gestion des AE conforme à la LOLF et une amélioration des outils informatiques permettant de gérer les AE et les CP suivant les mêmes règles de budgétisation.

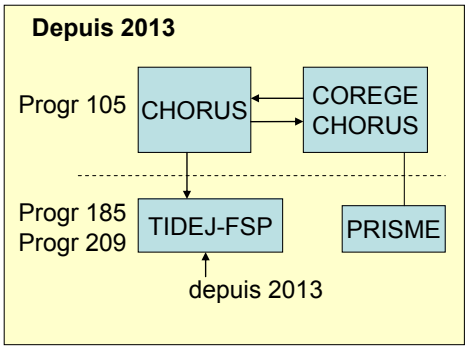
c) Un point fort : la mise en place d'une nouvelle application de gestion du FSP.

L'application SARAFINA, utilisée au niveau central pour faire la gestion administrative et le suivi comptable des projets du FSP n'était pas connectée avec le logiciel ACCORD avant 2010. De plus elle a cessé d'être opérationnelle, faute d'interfaçage adéquat, après l'arrivée du logiciel comptable interministériel CHORUS en 2011. Cette situation, qualifiée de "trou noir" par les informaticiens de la DSI, rendait le suivi des projets du FSP très laborieux et problématique.

Lorsque le Budget a commencé à exiger des justifications précises par projet pour accepter les reports d'AE, cette faiblesse du système informatique est devenue criante.

En 2012 la DGM, la DAF et la DSI ont travaillé ensemble pour définir et mettre en place une application, permettant la gestion administrative, budgétaire et comptable des projets du FSP. Il s'agit de l'application TIDEJ[23]-FSP utilisant un logiciel préexistant utilisé par la DSI (application de gestion des engagements juridiques et des services faits).





TIDEJ-FSP, pleinement opérationnel depuis septembre 2013, permet désormais de rassembler les engagements juridiques et les dépenses effectués sur chacun des projets du FSP, à l'étranger ou en centrale, et permet le suivi de la consommation budgétaire par mise en œuvre.

Il convient de noter également qu'une

[23] TIDEJ = Traitement informatisé des demandes d'engagement juridique.

application transverse, PRISME a été créée en 2011 pour faciliter la programmation financière entre COREGE et CHORUS.

d) Mise en place d'un nouveaux dispositif pour l'évaluation des FSP.

Par une note du 07/01/2013[24] le DGM a institué un nouveau dispositif d'évaluation concernant les projets FSP ayant démarré après le 01/01/2007 (les autres étant réputés clos). Le principe reste l'évaluation systématique des projets du FSP. Une nouvelle enveloppe budgétaire est créée pour évaluer les projets du FSP. Elle est gérée par le Pôle de l'évaluation qui apporte son appui méthodologique. Le pilotage des évaluations, le suivi de leurs recommandations et la capitalisation sont de la responsabilité des services. La mise en place d'évaluations par grappes de projets sera encouragée.

La programmation des évaluations à engager sera fixée conjointement chaque début d'année par le Pôle de l'évaluation et les services.

Auparavant, le 19/03/2012[25], le Directeur du service des programmes et du réseau avait assoupli les procédures d'évaluation des projets du FSP afin de faire face à la situation créée par la clôture des projets ayant connu un début d'exécution avant le 01/01/2007. Près d'une centaine de projets aurait dû être évaluée et un assouplissement des procédures a été décidé :

- Évaluation externe systématique pour les projets clos après le 01/01/2012;
- Évaluation interne possible pour les projets clos avant le 01/01/2012, comportant un bilan technique et financier établi par le poste et un rapport consolidé établi par le service référent.

2.3.7 Une ponction de 50% des moyens du FSP en fin de période

Cette ponction opérée à partir de 2011 est destinée à des agences multilatérales. Il s'agit des engagements dits "Muskoka", du nom d'une municipalité de district au Canada. Lors du sommet G8 de Muskoka, le président de la République a annoncé une contribution complémentaire de la France de 500 millions d'euros pour la période 2011-2015, pour les OMD 4 et 5[26], en plus de son engagement annuel de 300 millions d'euros, en faveur du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.

Cette contribution est mise en œuvre par l'AFD et par des organisations internationales financées par le MAE. En effet, pour arriver au total requis, les autorités françaises ont eu recours aux fonds du FSP[27] pour :

- Un programme en faveur de la santé des femmes et des enfants dans les régions transfrontalières de l'Afghanistan, du Pakistan et du, Tadjikistan en partenariat avec l'Aga Khan Development Network (AKDN) pour lequel l'engagement du FSP s'élève à 500 K€ par an sur 4 ans, à compter de 2012 ;

[24] N° 189 DGM/SPR/PRG.
[25] Note N° 513/DGM/SPR/PRG.
[26] Objectifs du Millénaire pour le développement, dans le domaine de la réduction de la mortalité infantile et de l'amélioration de la santé maternelle.
[27] Source : La France & les engagements de Muskoka en faveur de la santé des femmes et des enfants, Les biens publics mondiaux, la santé et le développement, Fiches repères du MAE.

- Un financement accordé à l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) lui permettant d'accroître ses interventions dans les pays prioritaires (6 millions d'euros en 2011, puis 5,5 M€ par an de 2012 à 2015).
- Un appui financier direct à quatre agences des Nations unies (19M€ annuels répartis entre l'OMS, l'UNFPA, l'UNICEF et ONU-Femmes), pour développer leurs programmes à travers un cadre commun d'activités coordonnées.

Si le cofinancement avec l'AKDN a bien les caractéristiques d'un projet, les appuis financiers accordés à GAVI et aux 4 agences des Nations unies ont un caractère de subvention et ne peuvent apparaître comme des projets du FSP que de manière très artificielle (chaque agence devant découper ses activités en tranche et imaginer des indicateurs spécifiques additionnels pour satisfaire les exigences de reporting du FSP). Ils sont d'ailleurs qualifiés de "bi-multi".

Par ailleurs, on découvre à l'occasion de la mise en place de ces financements Muskoka, une nouvelle façon de programmer les AE du FSP. En effet, deux comités des projets de 2011 (20 juin et 18 octobre) ont approuvé 4 projets pour un montant total de 74 Mo€ (57 + 17) supérieur aux crédits d'AE disponibles sur le budget de l'année. Leur financement a été assuré pour partie sur les crédits de l'année puis ils ont été représentés sous forme d'avenants au cours des années suivantes pour une poursuite de leur financement.

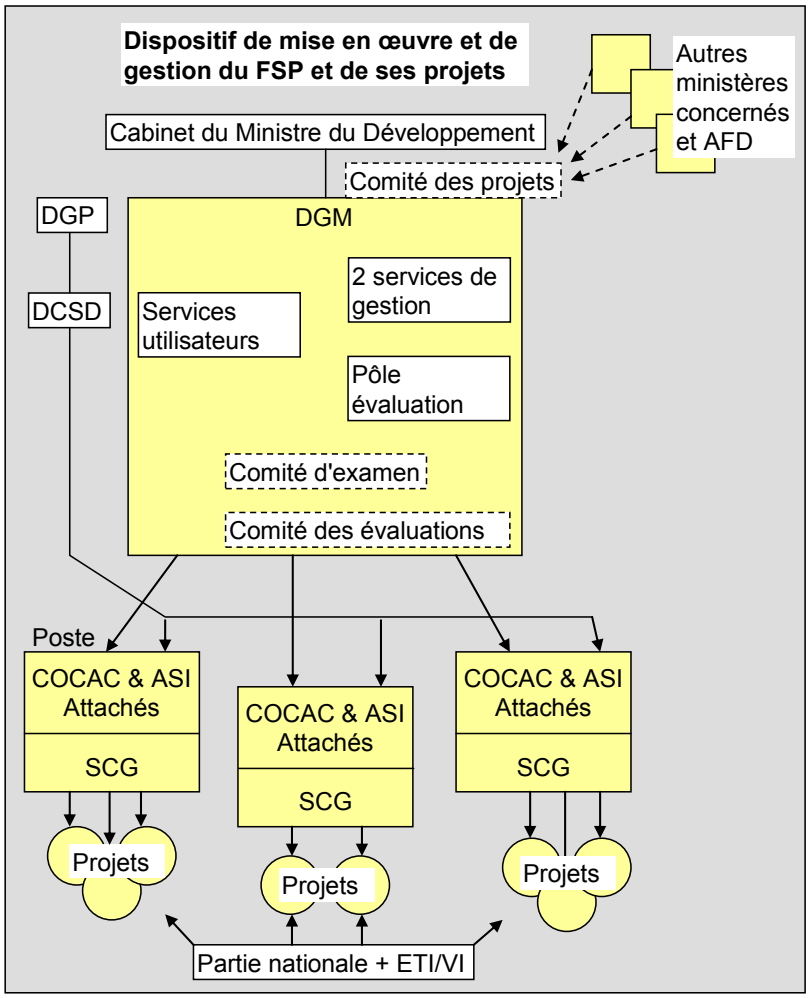
Après ces ponctions "Muskoka", plus de la moitié des AE du FSP étant affectée à des projets pré-identifiés, les AE programmables par année sur les projets nouveaux à soumettre au comité des projets sont au niveau de 22 M€.

2.3.8 Situation actuelle du dispositif et coûts de gestion

2.3.8.1 Situation actuelle du dispositif

Le schéma ci-dessous présente **les acteurs impliqués actuellement dans le dispositif de mise en œuvre du FSP**. Les rôles des différents acteurs sont ensuite décrits succinctement.

Figure 5 - Dispositif de mise en œuvre et de gestion du FSP et de ses projets



Le **Conseil d'orientation stratégique**, qui ne joue plus aucun rôle aujourd'hui n'est pas représenté sur le schéma. Ce comité n'ayant plus été réuni depuis 2004, ce rôle de conseil et de coordination des acteurs n'a plus été assuré. La définition des orientations stratégiques incombent au Ministre délégué, chargé du Développement et à son cabinet. Depuis 2013, la grande majorité des projets soumis au Comité d'examen entrent dans les priorités définies préalablement par le Cabinet.

Le **comité des projets** reste très actif. Il s'est réuni deux fois en 2011 et deux fois en 2012. Les autres ministères français techniques concernés, ainsi que l'AFD et les Finances y participent. Le contrôleur budgétaire du MAE est également présent. Le rôle de ce comité reste, comme à l'origine, d'émettre un avis préalable sur les projets et programmes proposés au financement par le fonds. Il devait, selon les textes de création du FSP, être régulièrement tenu informé de l'exécution et de l'évaluation des projets, mais cela ne semble pas être le cas.

Le rôle du **comité d'examen** n'a pas changé en cours de période : Approuver en interne les FPC préalablement à la préparation des projets et approuver les rapports de présentation des projets susceptibles d'être présentés au comité des projets. Sa composition associe tous les services

de la DGM concernés par le FSP. Sa présidence a changé en cours de période. En début de période il était présidé par un représentant du Cabinet du ministre. Aujourd'hui il est présidé par un responsable désigné par le DGM.

Le **comité des évaluations**, dont le secrétariat est assuré par le Bureau/Pôle de l'évaluation, est présidé par le DGM ou son représentant. Auparavant il se réunissait tous les deux ans. Plus récemment le rythme des réunions est devenu annuel. Ce comité traite de la programmation des évaluations ayant trait aux politiques et instruments de la DGM, qui concernent notamment les projets du FSP. Il fixe une liste d'évaluations dites "stratégiques", auparavant biannuelle, maintenant annuelle, qui sont ensuite mises en œuvre par le Bureau/Pôle de l'évaluation. A partir de 2012 a été décidée la centralisation de la commande d'évaluations des projets FSP au niveau du pôle compétent. Depuis lors (1 réunion en décembre 2013), le bilan des évaluations des projets et leur programmation sont à l'ordre du jour du comité. Malgré leurs demandes, les évaluateurs n'ont pas reçu d'information sur les réunions de ce comité ni de compte rendu de ses travaux.

Deux services de gestion au sein de la Direction des programmes et du réseau (DPR) se partagent les tâches de gestion financières, budgétaires et comptables du FSP : la mission des programmes (PRG) et la mission du réseau (RES).

Encadré 11 - Missions des services de gestion de la DPR : PRG et RES

La mission des programmes (PRG) :

- assure le pilotage financier des programmes relevant de la direction générale,
- est chargée de la préparation des budgets de ces programmes, du suivi de leur exécution budgétaire et du plafond d'emplois, en liaison avec la direction des affaires financières,
- contribue à la tutelle financière du ministère sur les opérateurs de la coopération internationale,
- établit la programmation des crédits,
- assure le suivi de la performance par le contrôle de gestion, l'audit comptable et financier, et l'évaluation des politiques, des actions et des instruments mis en œuvre par la direction générale,
- assure les tâches de gestion financière pour les projets FSP mobilisateurs que gèrent les services centraux.

La mission du réseau (RES) :

- coordonne les activités du réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger avec les directions sectorielles de la direction générale,
- concourt à la programmation des emplois et établit les profils de postes,
- définit les objectifs et les moyens assignés aux services de coopération et d'action culturelle et aux établissements à autonomie financière, approuve leur budget et en suit l'exécution,
- assure les tâches de gestion financière pour les projets FSP-pays et en particulier pour les CD/FSD.

Jusqu'au début 2013, le **Pôle de l'évaluation** (auparavant Bureau, fait partie de PRG) apportait son appui technique, sur demande, aux postes et aux services qui entreprenaient des évaluations de projet. Il était lui-même

maître d'ouvrage pour les évaluations stratégiques (du programme annuel décidé par le comité des évaluations). Depuis début 2013, le Pôle est devenu le commanditaire de toutes les évaluations relevant du FSP.

Les Services utilisateurs, et la DCSD pour les projets sécurité, assurent les fonctions suivantes :

- Suivi des projets-pays avec les postes ;
- Pilotage des projets mobilisateurs en relation avec les postes concernés ;
- Suivi-contrôle de chaque mobilisateurs et du travail des opérateurs et/ou ETI (le cas échéant) ;
- Partie de la gestion financière ;
- Organisent et suivent les évaluations de projet.

COCAC et ASI assurent les fonctions suivantes :

- Suivi des relations de coopération ;
- Co-pilotage de chaque projet avec les partenaires ;
- Suivi-contrôle de chaque projet et du travail des ETI/VI ;
- Partie de la gestion financière.

Les services communs des postes (SCG ou autre dénomination), assurent les tâches suivantes, sous le contrôle de l'ordonnateur délégué, en relation avec les services centraux de gestion et avec les ETI/VI :

- Gestion de l'ensemble des crédits FSP du poste ;
- Gestion financière quotidienne par projet (EJ, suivi des commandes, règlement, apurement).

Les ETI (éventuellement chef de projet), et **les VI** sont chargés de :

- Animation du projet ;
- Gestion technique ;
- Partie de la gestion financière ;
- Conseil auprès des bénéficiaires et expert vis-à-vis des postes.

Les partenaires

- Assurent la mise en œuvre
- Co-pilotent et suivent le projet avec les postes.

2.3.8.2 Coûts de gestion

Plusieurs des membres du comité de pilotage de cette évaluation ont demandé aux évaluateurs, lors des entretiens, s'il était possible d'estimer les coûts de gestion du FSP.

Les évaluateurs ont fait une première approximation grossière qu'ils ont ensuite affinées avec les informations communiquées à la suite de la circulation du rapport provisoire. L'estimation paraît maintenant plus réaliste. Il ne s'agit que des coûts de gestion en personnel mais ils

recouvrent certainement l'essentiel du coût de gestion total. Les tableaux de calcul, les hypothèses utilisées et le résultat, exprimé en pourcentage du volume de CP gérés, sont présentés ci-dessous.

Tableau 2 - Estimation des effectifs assurant le fonctionnement du FSP

1- Estimation des effectifs assurant le fonctionnement du FSP
(en ETP/an, hors préparation et hors mise en œuvre proprement dite) - 2013

	Paris			Postes dans les pays bénéficiaires			Ensemble
	Par projet	Nombre de projets	Total	Par projet	Nombre de projets	Total	
Gestion technique et suivi	0,2	25	5	0,1	130	13	18
Gestion financière			6	0,3	130	39	45
Pôle évaluation			3				3
Total			14			52	**66**

2- Estimation du coût des ETP (€)

	Paris	Postes		Ensemble
		COCAC & ASI	Personnel de gestion	
Nombre ETP	14	13	39	66
Coût moyen	45 000	100 000	50 000	
Coût total	630 000	1 300 000	1 950 000	3 880 000

3- Estimation du volume des financements gérés (€)

Dotation des 155 projets pays opérationnels	158 380 600	
Volume moyen mis en oeuvre par an	43 114 719	Avec durée moyenne des projets = 3,6 annnées et un taux moyen d'exécution financière final de 98%

4- Estimation de la proportion du coût de gestion (en personnel uniquement)

9,0

Base des estimations :

- Paris gère les mobilisateurs (24 opérationnels en 2013) et les inter-Etats (1), soit au total 25 projets ;
- Les postes gèrent les projets pays (yc CD/FSD) qui sont 130 opérationnels en 2013 ;
- Gestion technique et suivi dans les postes par les COCAC, ASI et attachés, estimée à 1 mois d'ETP par an (source : enquête courriel) ;
- Gestion technique et suivi à Paris, effectuée par les services, estimée à 0,2 ETP par an et par projet (source : entretiens avec les services) ;
- Gestion financière Paris estimée à 6 ETP (estimation des évaluateurs, correspondant au personnel des RES et PRG dédié aux FSP), incluant clôture comptable ;
- Gestion financière dans les postes (SCG) estimée à 0,3 ETP par FSP (l'enquête courriel fournit une estimation de 0,4, alors que l'estimation de la DGM est de 0,22 (suivant les compléments d'information reçus après circulation du rapport provisoire), mais en comptant pour négligeable les 14 postes où il n'y a qu'un FSP. Il convient également de considérer que le FSP représente plus de 50% des moyens des postes) ;
- Fonction évaluation du FSP au niveau central estimée à 3 ETP (au sein du pôle de l'évaluation pour des tâches liées aux évaluations des projets du FSP, estimation des évaluateurs.).

2.4 Bilan des financements mobilisés et des projets financés

2.4.1 Évolution des financements mobilisés

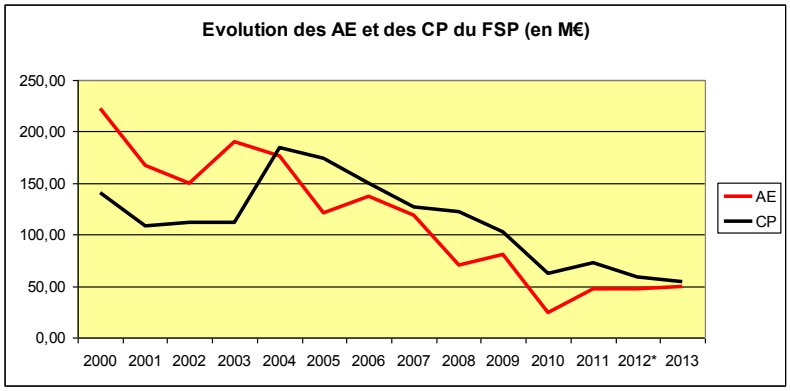
Le tableau ci-dessous présente les AE et les CP mobilisés de 2000 à 2013 pour le FSP, en millions d'euros. Ces chiffres proviennent :

- pour les années 2000 à 2003, d'une note interne à la DGCID, à l'attention du Directeur général, dressant l'état des lieux du FSP[28] ;
- pour les années 2004 à 2007, du PAP[29] pour 2010, p98 (cette édition des PAP fournit des chiffres ajustés avec les dernières informations) ;
- pour l'année 2008, du PAP pour 2011, p 84 ;
- pour les années 2009 à 2013, du PAP pour 2013, p75.

Tableau 3 - AE et CP mobilisés de 2000 à 2013 pour le FSP (en M€, yc Muskoka**)**

Mo€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	Total
AE	222,00	167,00	150,00	190,00	176,83	120,41	136,80	118,69	70,60	80,10	23,75	47,44	47,50	50,00	1 601,12
CP	140,00	108,00	112,00	112,00	184,80	173,65	149,49	126,40	122,50	102,70	61,89	73,06	58,72	54,04	1 579,25

* Crédits ouverts après déduction de la réserve légale



À noter :

- En début de période il s'agissait d'autorisations de programme (AP) et non pas d'AE.
- En mars 2004, 50 M€ de CP supplémentaires ont été accordés au FSP à la suite d'un Conseil restreint.
- En 2005 s'est produit le transfert de 60 projets à l'AFD avec 110 M€ d'AE non consommées et transfert de CP ensuite.
- Le transfert du financement des projets d'ONG à l'AFD en 2010 explique l'essentiel de la diminution observée entre 2009 et 2010

[28] Note : Le Fonds de Solidarité prioritaire. État des lieux. CID/SME/PAF, DGCID, 26/5/2004, p2.
[29] Projets annuels de performances, annexe au projet de Loi de finances, Aide publique au développement.

- En 2011, 2012 et 2013, 25 M€ ont été prélevés chaque année pour des projets "Muskoka", ce qui a laissé 21,5 Mo€ pour les autres projets du FSP (en AE), compte tenu de la réserve légale qui n'est pas retenue sur les projets "Muskoka".

On observe que la décroissance des AE & CP est constante de 2004 à 2011. Les AE ont été divisées par 4 entre 2000 et 2011 (et même par 8 si l'on tient compte du prélèvement effectué pour financer les projets "Muskoka")**.**

A partir de 2011 les AE disponibles pour les projets du FSP (hors Muskoka) se stabilisent au niveau de 22-25 Mo€ par an (2011 constituait la première annuité du deuxième budget triennal de l'Etat).

2.4.2 Un portefeuille important de projets, dont le flux annuel s'est réduit rapidement

Le tableau présenté page suivante est construit à partir d'une base de données par projet constituée par les évaluateurs, en fusionnant une extraction de l'application SARAFINA (complète jusqu'à l'année 2009 incluse) et une extraction de l'application TIDEJ reçue de la DGM le 12/09/2013. Voir annexe A1 pour plus de détails au sujet de cette base de données.

Les projets "Muskoka", qui ne font pas partie de cette évaluation, **ne figurent pas dans cette base de données du portefeuille des projets FSP 2000-2013.**

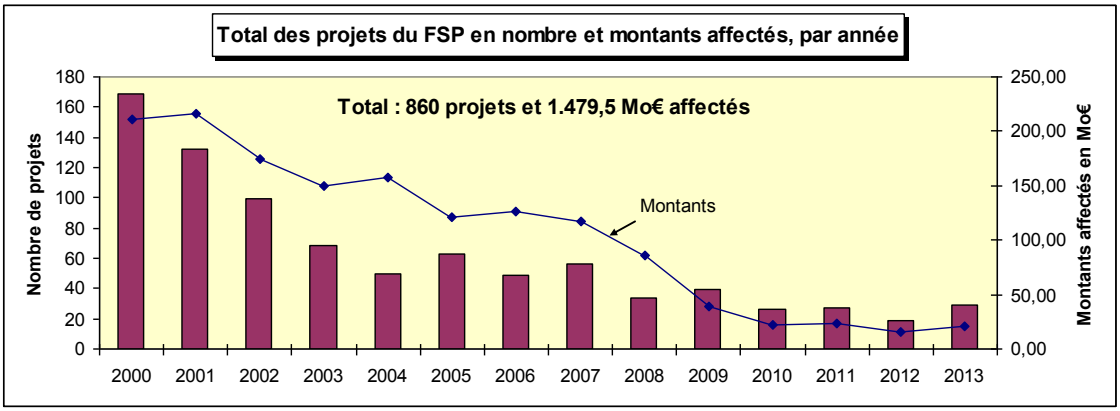
En tenant compte de quelques projets qui étaient en préparation en 1999 mais ont été imputés sur l'année budgétaire 2000, **le FSP a financé 860 projets depuis sa création** jusqu'à ce jour (année 2013 comprise), pour une **dotation totale de 1.480 Mo€**.

Le tableau et les graphiques suivant présentent ces projets en nombre, en montants alloués, types et montants moyens.

Il ressort que le nombre des projets financés par année est passé en 12 ans de 150 à 20-30, ce qui représente une division par 5.

Tableau 4 - Projets en nombre, montants alloués, types et montants unitaires moyens

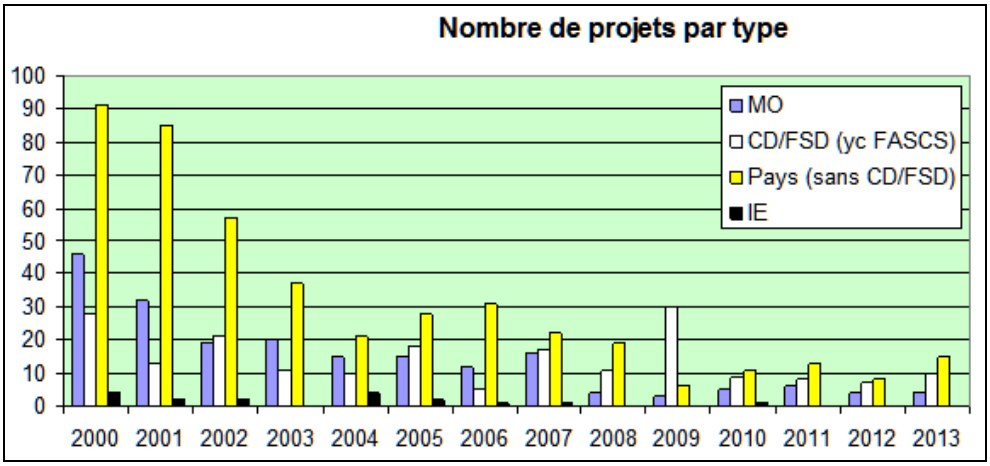
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre de projets approuvés et dotés															
MO	46	32	19	20	15	15	12	16	4	3	5	6	4	4	**201**
CD/FSD (yc FASCS)	28	13	21	11	10	18	5	17	11	30	9	8	7	10	**198**
Pays (sans CD/FSD)	91	85	57	37	21	28	31	22	19	6	11	13	8	15	**444**
IE	4	2	2		4	2	1	1			1				**17**
Total	**169**	**132**	**99**	**68**	**50**	**63**	**49**	**56**	**34**	**39**	**26**	**27**	**19**	**29**	**860**
Montants affectés (Mo€)															
MO	94,59	93,30	61,74	72,35	58,90	48,78	62,52	64,53	38,80	9,00	6,85	10,19	5,00	3,40	**629,95**
CD/FSD (yc FASCS)	25,44	12,58	22,17	14,29	12,88	21,70	6,20	16,83	13,43	21,50	5,20	4,40	3,90	5,72	**186,23**
Pays (sans CD/FSD)	87,79	108,76	84,68	62,65	77,03	45,13	54,44	29,89	33,39	9,12	8,82	8,73	6,30	12,34	**629,07**
IE	2,59	2,15	5,60	0,00	9,17	5,00	3,00	6,00	0,00	0,00	0,75	0,00	0,00	0,00	**34,26**
Total	**210,41**	**216,79**	**174,19**	**149,29**	**157,98**	**120,61**	**126,16**	**117,25**	**85,62**	**39,62**	**21,62**	**23,32**	**15,20**	**21,45**	**1 479,51**
Montant moyen par projet (Mo€)															
MO	2,06	2,92	3,25	3,62	3,93	3,25	5,21	4,03	9,70	3,00	1,37	1,70	1,25	0,85	**3,13**
CD/FSD (yc FASCS)	0,91	0,97	1,06	1,30	1,29	1,21	1,24	0,99	1,22	0,72	0,58	0,55	0,56	0,57	**0,94**
Pays (sans CD/FSD)	0,96	1,28	1,49	1,69	3,67	1,61	1,76	1,36	1,76	1,52	0,80	0,67	0,79	0,82	**1,42**
IE	0,65	1,07	2,80		2,29	2,50	3,00	6,00			0,75				**2,02**
Total	**1,25**	**1,64**	**1,76**	**2,20**	**3,16**	**1,91**	**2,57**	**2,09**	**2,52**	**1,02**	**0,83**	**0,86**	**0,80**	**0,74**	**1,72**

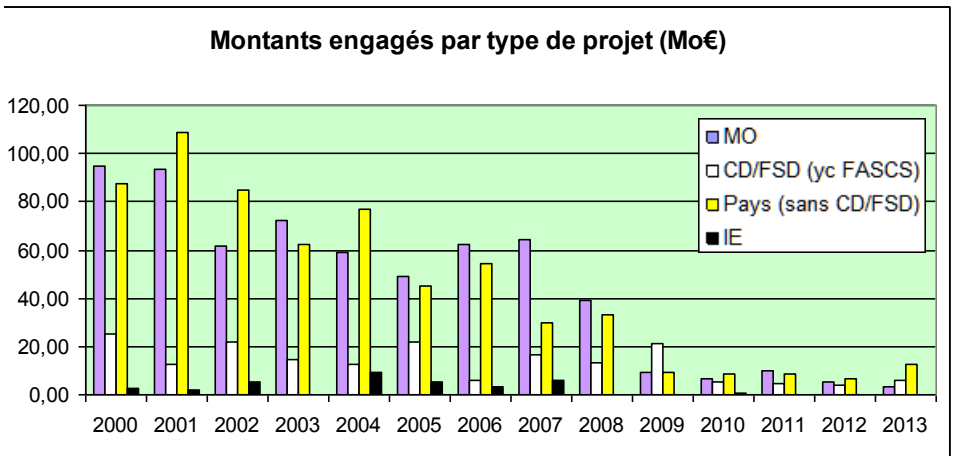


En termes de montants affectés, la réduction est encore plus forte de 2000 à 2013 puisque le total a été divisé par 10.

Les deux graphiques ci-dessous présentent les projets par année et type en nombre et montant.

Figure 6 - Projets par année et type, en nombre et montant



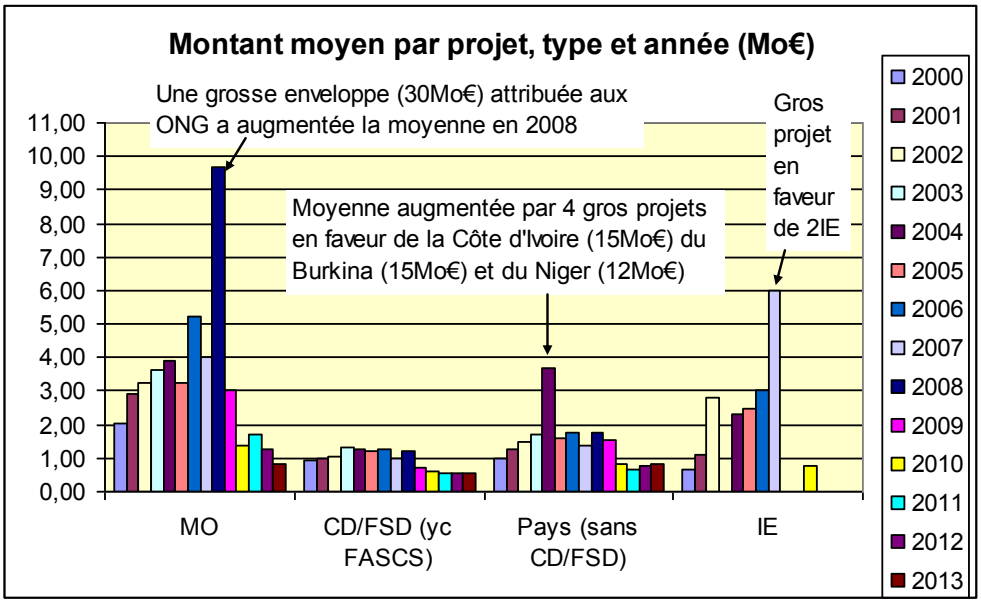


On y retrouve la même décroissance mais on observe une certaine stabilité des enveloppes de crédits déconcentrés (CD/FSD) qui ne diminuent très nettement que pour les 3 dernières années, et seulement en montant affectés.

On remarque également que les projets de type Inter-États (IE), constituent une modalité très peu utilisée, qui disparaît pratiquement en fin de période.

Le graphique ci-dessous présente les montants moyens par type de projet et par année.

Figure 7 - Montant moyen par projet, type et année (Mo€)



Le montant moyen des **projets mobilisateurs** est passé de 2,1 Mo€ en 2000 à 0,85 Mo€ en 2013 (division par 2,5) Les anomalies en 2007 et 2008 sont dues à de grosses enveloppes affectées aux ONG par la MAAIONG (juste avant le transfert à l'AFD de ce budget d'appui aux ONG).

Le montant moyen des **projets CD/FSD**, après avoir augmenté de 2000 à 2003, a baissé ensuite pour s'établir à 0,5-0,6 Mo€ en fin de période.

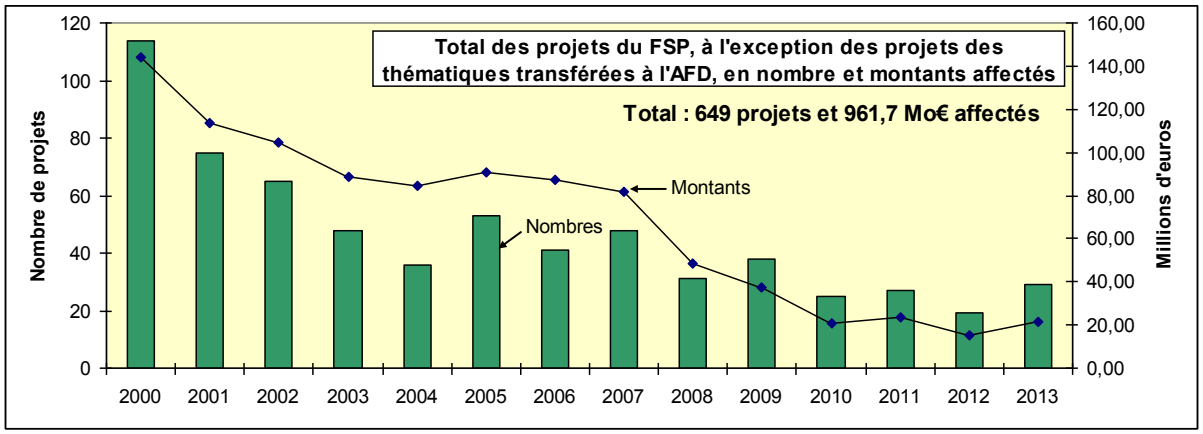
De la même façon, le montant moyen des **projets-pays (ou États)**, qui s'établissait à 1 Mo€ en 2000 a d'abord augmenté, jusqu'en 2004 pour diminuer ensuite et s'établir autour de 0,8 Mo€ en 2013. En 2004, la moyenne est perturbée par 4 gros projets (7,5 ; 7,5 ; 15 et 12 Mo€).

Pour les **projets Inter-États**, qui sont très peu nombreux, la moyenne est moins significative. En 2003 il n'y a que 2 projets dont un gros projet pour l'UEMOA (4 Mo€) et en 2007, un seul gros projet de 6 Mo€ (transformation du groupe EIER-ETSHER de Ouagadougou en un institut d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement - 2IE).

Le graphique suivant représente l'évolution du nombre de projets et les montants alloués en excluant, sur toute la période, les projets des thématiques transférées à l'AFD (à thématiques constantes pourrait-on dire). Les montants alloués sont divisés par 7 de 2000 à 2013 et les nombre de projets approuvés par année par 4, avec une baisse du montant moyen affecté par projet de 1,26 Mo€ à 0,74 Mo€.

En termes de montants alloués, on observe une forte décroissance en 2000-2003, un pallier en 2004-2007, une forte décroissance à nouveau en 2007-2010 et une stabilisation à partir de 2011.

Figure 8 - Total des projets du FSP (hors thématiques transférées à l'AFD)

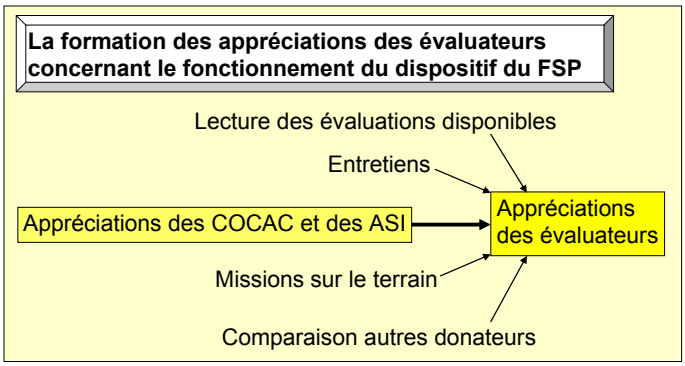


3 ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DU FSP

Cette analyse est structurée suivant les 14 fonctions du référentiel du FSP présenté section 1.2 ci-dessus. Le même référentiel a été utilisé comme guide pour la partie de l'enquête courriel consacrée au fonctionnement du FSP (voir annexe A3) et également pour décrire les procédures de 3 autres donateurs utilisant l'approche projet (voir annexe A6).

Les principales étapes de la gestion financière des projets ont été ajoutées pour cette section.

Dans cette section, les évaluateurs vont donner **leurs appréciations** concernant le fonctionnement du FSP dans les différentes étapes du cycle du projet. La source principale pour cette évaluation du fonctionnement du FSP provient de **l'enquête courriel** adressée aux COCAC et aux ASI qui sont les personnes les mieux placées pour apprécier le fonctionnement du FSP. La question C8 du questionnaire de l'enquête présentait un tableau des principales fonctions du cycle de fonctionnement de l'instrument FSP et demandait aux COCAC et aux ASI une appréciation sur la manière selon laquelle chacune de ces fonctions était assurée. 33 questionnaires ont fourni des appréciations concernant une, plusieurs ou toutes les fonctions du tableau. Les réponses ont été traitées et pondérées. Les résultats apparaissent dans la section 5.5 de l'annexe A3.



Ces résultats ont servi de base de départ aux évaluateurs qui ont repris les appréciations proposées lorsqu'elles paraissaient valables ou les ont corrigées en les croisant avec les résultats des autres investigations, principalement les entretiens avec les services et dans les postes, les

observations faites sur le terrain, les pratiques de trois autres donateurs pratiquant l'approche projet et l'analyse d'une centaine d'évaluations. Les appréciations avec leurs argumentaires ont été affinées après réception des commentaires suscités par le rapport provisoire.

Ces appréciations sont présentées sous forme de scores (en pourcentages). Il ne s'agit pas de leur donner un caractère scientifique auquel elles ne prétendent pas. Ces chiffres permettent seulement d'être plus précis qu'en utilisant des qualificatifs, ils autorisent plus de comparaison et parfois des agrégations. Chaque score sera explicité de manière à transmettre au lecteur les éléments qui, dans l'esprit des évaluateurs justifient chacune des appréciations portées.

Les 14 fonctions sont passées en revue ci-dessous puis un schéma synthétise les opinions des évaluateurs.

1. Pilotage stratégique (score retenu par les évaluateurs: 40%)

La lecture de l'annexe 6, section 3.2, montre quelles sont les pratiques des autres donateurs en matière de pilotage de leur aide-projet : encadrement du dispositif dans une structure d'objectifs détaillée permettant de faire évoluer le portefeuille des projets suivant des directions précises.

Par rapport à ces pratiques, le pilotage stratégique de l'instrument FSP paraît globalement faible. Cette fonction a d'ailleurs fait l'objet d'une attention très inégale au cours de la période 2000-2013.

Dans un premier temps, 2000-2004, le dispositif semble assez bien sous contrôle au plan stratégique. Le COS se réunit en 2001, 2002, 2003 et 2004, soit une fois par an[30]. Il invite à chaque réunion des responsables de haut niveau, deux députés et deux sénateurs. Les évaluateurs n'ont pas disposé des comptes rendus des réunions mais de deux documents préparatoires (COS 2002 et COS 2004). Ces documents présentent le bilan du FSP avec des statistiques, des perspectives, des cas stratégiques, des orientations, des éléments budgétaires, le point des évaluations, des fiches projets exemplaires, des propositions d'actions pour améliorer la qualité des projets et leurs résultats. Il est clair qu'à cette période le FSP fait l'objet d'une attention importante et qu'il existe une volonté de le conduire vers de bons résultats. Le COS assure bien son rôle de pilote du FSP.

Après 2004, le COS, qui doit être en principe convoqué par le Ministre de la coopération, ne se réunit plus. La raison de cette interruption n'est pas explicitée mais c'est en juillet 2004 que le rôle de l'AFD comme opérateur pivot est réaffirmé par le CICID et que la décision est prise de transférer à l'agence une partie des projets du FSP. Ce transfert marque sans doute une perte d'importance des projets de la DGCID aux yeux des autorités politiques françaises et, par suite, il devenait peut-être peu pertinent de continuer à réunir ce conseil. À partir de 2005, un certain pilotage s'exerce toujours évidemment, à travers les instructions données aux postes et aux services par le DGCID/DGM, la préparation des DCP, les décisions du

[30] Suivant le Décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au Fonds de Solidarité Prioritaire, qui consacre au COS ses articles 2 et 3, ce Conseil devait se réunir au moins deux fois par an.

comité d'examen, mais ce n'est plus avec la même précision, les mêmes participations de haut niveau et la même visibilité. Durant cette seconde période, le Cabinet du Ministre, qui auparavant présidait les réunions du Comité d'examen du FSP, délègue cette responsabilité à la DGCID/DGM.

En fin de période, en 2012, le pilotage stratégique se réaffirme à nouveau. Le Cabinet du Ministre délégué intervient dans le choix des projets, donne des instructions pour privilégier le Mali en sortie de crise, lance une expérimentation pour modifier les CD/FSD. Mais entre-temps les moyens sont devenus extrêmement faibles et les stratégies envisageables de très faible portée.

Sur l'ensemble de la période, le MAE a disposé d'un instrument de cadrage de l'aide publique française par pays, les "documents de stratégie-pays" (DSP), devenus en 2004 "documents cadres de partenariat" (DCP), réformés en 2011 et réservés ensuite aux PPP. Ces documents, signés avec le pays bénéficiaire et prévus pour être publics, ont certainement joué un rôle important d'affichage et de dialogue avec les pays partenaires. Ils avaient aussi l'ambition de permettre un meilleur pilotage de l'aide française puisqu'en principe ils définissaient une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux. Ces documents ont probablement servi à cadrer les projets-pays du FSP car il y est fait référence dans de nombreux rapports de présentation des projets. Mais ce cadrage était très général, sous forme d'orientation sectorielle.

Une seule évaluation de cet outil DCP a été réalisée par la DGM, fin 2011-début 2012, aux Comores. Le rapport[31] indique dans ses conclusions que "le DCP n'a pas induit de changements importants pour la coopération française dans l'Union des Comores. Même si l'outil a permis d'afficher l'ensemble des interventions des acteurs publics de l'aide au développement, le contexte politique et institutionnel a été peu favorable à de tels changements que ce soit dans le choix des interventions ou dans leur mise en œuvre. Le DCP ne constituait d'ailleurs pas une réflexion globale sur les résultats à atteindre en fonction des moyens disponibles. On ne peut donc pas considérer qu'il y a eu un « avant « et un « après » DCP." (p 81). "Par ailleurs, le DCP n'a pas permis une réelle concentration de l'aide." (p 94), "Le cadrage financier originel du DCP n'a pas été respecté. (p96) et "Aucun dispositif n'a été formalisé pour suivre la mise en œuvre du DCP." (p97). C'est parce que cet outil a été jugé peu opérationnel qu'il a été réformé en 2011, avec une utilisation réduite aux PPP.

L'outil DCP a sans doute permis de sensibiliser les postes et leurs partenaires nationaux aux grandes orientations impulsées par le CICID et reprises par les services centraux qui validaient le contenu des DCP. Mais ensuite, sans suivi des réalisations et consolidation d'une information de retour au niveau central, sans articulation stricte avec la programmation financière, cet outil n'a pas alimenté un pilotage précis de l'instrument FSP.

Du reste, dans toutes les discussions que les évaluateurs ont eues avec les services de la DGM, ils n'ont reçu aucune indication ou aucun document, sur la période 2005-2011, faisant état d'objectifs stratégiques

[31] Evaluation du document cadre de partenariat France-Union des Comores, Rapport final, septembre 2012.

pour le FSP et qui auraient été donnés comme guide d'orientation au comité d'examen du FSP. Les discussions qui ont eu lieu au moment de l'approbation des projets, dont on trouve le détail dans les comptes rendus du comité des projets, ne font pas état de documents de pilotage stratégique. Des orientations sont rappelées par l'un ou l'autre des services présents mais sans cadrage global.

Par ailleurs on observe, en analysant l'ensemble des projets financés par le FSP (voir annexe A1) que les projets du FSP font l'objet de peu de priorités stratégiques fortes. Ils restent très dispersés entre trop de pays et trop de thématiques malgré la baisse rapide des moyens alloués à cet instrument.

En termes géographique, une concentration apparaît clairement sur l'Afrique qui, au cours de la période 2000-13, a bénéficié de 80% des montants alloués aux projets-pays. Les PPP sont aussi globalement prioritaires : ils ont bénéficié de 47% des montants alloués à l'ensemble des projets-pays (51% si l'on ne considère que la période 2010-2013, postérieure à la décision du CICID de 2009 de prioriser les PPP). Toutefois, ces priorités sont relativisées si l'on prend en compte les projets mobilisateurs qui, pour la plupart concernent l'Afrique, mais dont les retombées au niveau bilatéral sont beaucoup plus faibles : Sur l'ensemble des moyens alloués sur la période 2000-2013, tous types de projets confondus, les projets-pays au bénéfice de l'Afrique ne sont plus bénéficiaires que de 44% de l'enveloppe et les PPP de 35%. Le caractère "fragile" des pays semble peu pris en considération, si l'on excepte la priorité donnée au Mali en 2013. En effet, on constate que sur la période 2010-2013 : le Mali, n'a bénéficié d'aucun projet du FSP en 2010, 2011 et 2012, la Guinée n'a bénéficié que d'un seul projet en 2011, la République centrafricaine n'a bénéficié que d'un seul projet en 2012, la RDC n'a bénéficié d'aucun projet en 4 ans.

En ce qui concerne les thématiques, si l'on excepte les décisions exogènes qui ont modifié le contenu du portefeuille (transferts à l'AFD) on observe les évolutions suivantes (voir annexe 3 section 3) :
- Abandon de certaines thématiques en début de période, que l'on peut attribuer à une volonté de recentrage,
- Généralisation des enveloppes de CD/FSD à de très nombreux pays (55 pays en ont bénéficié sur la période 2000-2013) et relative préservation de l'enveloppe affectée à cette thématique. Cette évolution, qui n'est globalement programmée dans aucun des documents portés à la connaissance des évaluateurs, correspond à l'engouement des postes pour ce type de projet à la fois simple et à fortes retombées en matière d'image. Cette généralisation se fait dans le respect d'une priorité africaine (80% de l'enveloppe des CD/FSD est dédiée à ce continent), mais entraîne une dispersion au détriment des pays les plus pauvres (les PPP bénéficient de seulement 44% de l'enveloppe globale allouée à cette thématique).
- Existence de quelques projets divers et isolés (voir A1 section 3.4), TIC, Biens publics mondiaux, formation à l'évaluation en Afrique, microfinance, qui montre que le dispositif n'a pas toujours été sous un contrôle stricte par rapport à ses orientations prioritaires. Ces initiatives cessent toutefois après 2006.
- Pour les 14 thématiques centrales de la DGM (attribuées par le CICID ou présentes dans les stratégies formalisées par la DGCID), l'analyse permet de distinguer des tendances d'évolution au cours de la période (voir annexe

1 section 37 p 25), mais sans qu'il soit possible de relier ces évolutions à une volonté stratégique plutôt qu'à la conjonction d'influences multiples.

Les appréciations données par les COCAC et les ASI au sujet du pilotage sont de 61% en moyenne, assez positives, plus élevée que le score retenu par les évaluateurs (40%). Mais l'analyse des réponses aux questions de l'enquête a montré que certains répondants ont très bien noté cette fonction en se référant au pilotage des projets au seul niveau des postes et non pas au pilotage d'ensemble de l'instrument FSP (voir annexe 2 section 5.5.1). Le pilotage de chaque projet au niveau d'un poste est effectivement assez bien maîtrisé, mais ce n'est qu'une partie de la fonction de pilotage de l'instrument.

Au cours des discussions qui ont eu lieu à ce sujet durant les missions dans les pays, le pilotage stratégique du FSP a été en général qualifié de "faible" ou "insuffisant", avec une amélioration constatée en fin de période.

2- Programmation financière (score retenu: 44%)

Les ASI et les COCAC ont apprécié cette fonction au niveau de 44% en moyenne, niveau assez faible par rapport aux autres fonctions. Les évaluateurs partagent cette appréciation. Les commentaires réservés ou négatifs sont nombreux à ce sujet dans l'enquête courriel et rejoignent des opinions entendues sur le terrain et, dans une moindre mesure, dans les services. Ils sont liés aux difficultés récurrentes à obtenir les fonds prévus dans le cadre de la convention de financement signée avec le partenaire, à des projets restés en panne de crédits ou dénaturés pour s'adapter aux budgets finalement alloués, aux délégations de crédits tardives en début et en fin d'exercice, à des difficultés de compréhension de la gestion des crédits et au pilotage à vue qui s'en suit.

À noter qu'un espoir est placé dans les délégations anticipées initiées pour la gestion 2013.

On voit, à travers l'analyse des commentaires faits dans l'enquête courriel à ce sujet, qu'au niveau du terrain et des réponses à l'enquête, la programmation et la gestion se confondent un peu.

Concernant la seule programmation, il ressort des échanges avec la Direction du Budget que les opérations pourraient être plus rapidement réalisées. Les enveloppes allouées étant connues avant la fin de l'année N, les concertations et les arbitrages pour leurs affectations pourraient se dérouler avant la fin de l'année N pour que les répartitions puissent être effectuées dès janvier N+1, ce qui est rarement le cas.

Les points de vue exprimés au sujet de cette fonction tiennent compte de la longue période sous revue et pas seulement des deux dernières années qui ont connu certaines améliorations.

3- Identification des idées de projet et préparation des FPC (score retenu: 83%)

Les évaluateurs reprennent ici le score donné par les COCAC et les ASI pour cette fonction.

Il s'agit clairement d'un point fort du FSP. Les acteurs qui apprécient l'approche projet pour son côté structurant comprennent la nécessité de la FPC. Les 3 autres donateurs pratiquant l'approche projet et dont les procédures ont été étudiées dans le cadre de cette évaluation, utilisent tous un document équivalent (voir annexe A6).

Le score attribué n'est toutefois pas maximal car il apparaît que plusieurs améliorations pourraient être apportées à cette phase d'identification :

- Certains répondants à l'enquête courriel demandent une simplification de la FPC qui a eu tendance, avec le temps, à couvrir plus de questions et à demander plus d'information, au détriment de la simplicité qui était de mise au départ (pas plus de 7 pages au total). Les évaluateurs estiment cette demande très justifiée.
- Un autre défaut est signalé dans l'enquête courriel : La FPC représente déjà un certain travail et suppose de démarrer une collaboration avec les partenaires, au moins en termes d'investigations, toutes choses qui pourraient être rendues inutiles si ensuite la FPC n'est pas acceptée. L'idée a été émise par l'un des répondants d'avoir une autre fiche, encore plus simple ("fiche d'ambition" qui, en une page, exposerait ce que le poste juge souhaitable de faire). C'est certainement une idée intéressante qui permettrait d'ailleurs d'améliorer le pilotage stratégique tout en laissant l'initiative aux postes. Il est important en effet d'avoir un flux d'idées de projets dans un processus comme celui du FSP. Les autres donateurs encouragent les idées remontant des postes, agences ou délégations, car l'approche projet doit se nourrir d'abord de la connaissance du terrain.

Ces idées d'amélioration sont reprises dans la section 7-Recommandations de ce rapport.

4- Sélection des projets à préparer (score retenu: 82%)

Cette fonction est assurée de manière très satisfaisante selon les appréciations concordantes recueillies en cours d'évaluation (enquête courriel, entretiens). Le comité d'examen remplit donc bien son rôle.

Le score retenu n'est toutefois pas maximal car il tient compte d'une réserve concernant la présidence de ce comité qui devrait être assurée par le Cabinet du ministre de sorte que les orientations ministérielles prévalent dès le départ du processus de préparation des projets. Suivant l'organisation qui prévaut actuellement, avec une sélection des projets par le cabinet pouvant intervenir après le travail du comité d'examen, une certaine perte d'efficience est inévitable.

Par ailleurs, cette évaluation a montré que l'étude de départ de la pertinence des projets avait souvent laissé à désirer. Ce défaut n'est pas attribué par les évaluateurs au fonctionnement du comité d'examen mais à

un problème plus général de contrôle qualité des projets qui est traité au niveau de la fonction 14 ci-dessous.

5- Formulation (score retenu: 70%)

Cette fonction également est assurée de manière très satisfaisante selon les appréciations concordantes recueillies en cours d'évaluation. Les COCAC et ASI lui attribuent un score élevé de 84% et les services sont également très satisfaits. Comme pour l'identification, ceux qui apprécient le côté structurant de l'approche projet ne discutent pas la nécessité du travail sur le cadre logique et la taille assez importante du rapport établi suivant le format actuel. Les échanges entre les services et les postes, pour la préparation des FSP-pays sont souvent cités comme un gage d'amélioration de la réflexion et du contenu des projets, ce qui est certain.

Certains (peu nombreux) demandent une suppression des rapports de présentation jugés trop lourds dans leur forme actuelle compte tenu des montants de plus en plus faibles des projets. Ce serait une erreur car le FSP, perdant son côté structurant se rapprocherait des modes d'utilisation des crédits d'intervention. De plus, continuer à faire des projets de plus en plus faibles en montant d'investissement n'est certainement pas une évolution souhaitable, toujours pour cette même raison : le FSP doit chercher à produire des effets significatifs sur le terrain, effets qui ne peuvent pas être obtenus avec une succession de petits crédits annuels mais réclament une approche pluri annuelle intégrée et un investissement assez conséquent.

A noter que plusieurs rédacteurs ont signalé une inadaptation actuelle du tableau du CEP qui figure en fin de rapport de présentation et gagnerait à être révisé.

Les évaluateurs proposent un score de 70% pour la qualité de réalisation de cette fonction (au lieu des 82% des COCAC et ASI) car le FSP souffre d'un défaut qui limite de manière importante la qualité des formulations : il manque de ressources pour la formulation des projets. Tous les autres donateurs pratiquant l'approche projet disposent de ressources qui peuvent être mobilisées pour la préparation d'un projet. Le FSP aurait pu aisément disposer d'un tel fonds (d'études et de formulation) que l'AFD a mis en place en prélevant des ressources sur les enveloppes de dons-projet qu'elle reçoit. Ce point est très important car c'est faute d'une préparation approfondie qu'il est difficile ensuite de faire correctement l'analyse de la situation de départ pour bien apprécier la pertinence et de quantifier des indicateurs de succès et de résultats. L'analyse de la pertinence est faible dans de nombreux rapports de présentation et la quantification des indicateurs de succès fait défaut dans la plupart des projets du FSP.

6- Approbation (score retenu: 82%)

Cette fonction met en jeu le comité d'examen interne à la DGM et le cabinet du Ministre, puis le comité interministériel des projets, qui approuve les projets qui seront finalement proposés au Ministre.

Cette partie du dispositif a fonctionné de manière très satisfaisante selon les appréciations concordantes recueillies en cours d'évaluation. Comme

pour la fonction 4 (approbation des FPC), le comité d'examen remplit bien son rôle. Le comité des projets a été réuni avec la fréquence nécessaire et a approuvé les projets qui lui ont été présentés.

Les évaluateurs reprennent ici le niveau d'appréciation élevé donné par les COCAC et ASI.

Deux réserves expliquent que le score ne soit pas maximal :

a) La réunion d'un comité rassemblant les représentants de plusieurs ministères ne peut pas avoir lieu trop fréquemment. Le rythme actuel est de deux fois par an, alors que l'identification/formulation des projets est un processus continu. Il s'ensuit que des projets qui sont prêts doivent attendre la réunion du comité, parfois pendant plusieurs mois, pour pouvoir être approuvés.

b) D'après plusieurs des membres du comité des projets, représentants des autres ministères, le rôle qu'ils jouent dans ce comité est très formel et leur permet surtout de s'informer. Ces ministères sont demandeurs de réunions portant sur les politiques de coopération et sur les projets du FSP, dans une perspective plus large, y compris leur déroulement et leurs effets sur le terrain (ce qui était prévu dans les textes de création du FSP).

Ces deux réserves fournissent une piste pour une amélioration du dispositif (voir section 7- Recommandations)

7- Mobilisation des moyens (score retenu: 68%)

Les évaluateurs reprennent ici le score "assez bien" qui résulte des réponses à l'enquête courriel.

Deux réserves exprimées dans les questionnaires et confirmées par les personnes interrogées expliquent que le score ne soit pas plus élevé :

- La première réserve concerne les crédits, qui peuvent arriver tard et ralentir le rythme des projets. C'est une cause majeure de retard, de perte d'efficience et d'efficacité des projets. Elle est citée de très nombreuses fois dans l'enquête courriel, les interlocuteurs sur le terrain l'ont évoquée à maintes reprises et la lecture des évaluations montre qu'elle a un effet négatif sur de nombreux projets.

- La seconde a trait aux ETI qu'il est parfois difficile d'obtenir ou dont l'affectation peut se faire à des dates qui ne concordent pas avec les plannings prévisionnels des projets.

8- Démarrage (score retenu: 72%)

Cette étape avait été initialement prévue dans l'enquête courriel car certains donateurs programment des tâches particulières qui peuvent être utiles lorsque des délais assez longs séparent la période de préparation du projet de la date de démarrage des première actions : établissement d'un rapport faisant le point sur les évolutions intervenues depuis la période de préparation du projet, ou encore réunions rassemblant toutes les parties prenantes pour une réappropriation du projet.

Il ne semble pas que de telles dispositions soient prises au niveau du démarrage du FSP. Mais il arrive que l'expertise prenne spontanément des

initiatives de ce genre (suivant les échanges qui ont eu lieu avec les ETI au cours des missions). Les évaluateurs reprennent ici le niveau d'appréciation issu de l'enquête courriel. Le score donné à cette fonction par les COCAC et ASI, qui n'est pas optimal, montre que des améliorations sont possibles à ce stade.

9- Mise en œuvre (score retenu: 61%)

Les évaluateurs retiennent ici le score issu de l'enquête courriel qui leur paraît approprié. Pour analyser complètement cette fonction il faut dissocier 3 aspects.

a) Qualité de la mise en œuvre technique :

Le contrôle ici est assuré par les services (FSP-mobilisateurs) et par les postes (FSP-pays) et il n'y a pas de raison de penser que le contrôle qualité ne fait pas l'objet d'attentions. Mais ce contrôle se heurte à trois contraintes majeures (sans parler des contraintes qui peuvent survenir du fait du partenaire, dont il ne sera pas question ici) :

- Expérience et savoir-faire variables des COCAC et des responsables des services, parfois largement suffisantes, parfois faibles. Ces personnels suivent des carrières qui les conduisent à exercer des métiers différents et tous n'ont pas eu une formation ou une expérience de suivi/contrôle des projets.
- L'expertise affectée pour mettre en œuvre les projets du FSP est en général de qualité, bien sélectionnée et possède toutes les compétences nécessaires. Les évaluateurs ont vu sur le terrain des ETI chefs de projets qui assurent une excellente mise en œuvre des projets dont ils ont la charge. Cependant, lorsqu'il arrive qu'un expert se révèle peu approprié pour le poste, il est difficile d'obtenir un remplacement rapide et le projet peut en souffrir de manière irréparable.
- Le rythme du projet est souvent dicté par les arrivées de CP suivant des dates et des montants inappropriés, au détriment de la dynamique même du projet. Dernier exemple, survenu durant les missions sur le terrain mi-novembre : Le dégel inopiné de la réserve légale sur les CP du FSP à trois semaines de la clôture budgétaire de 2013.

b) Modalités de mise en œuvre

Les termes de référence demandaient de s'intéresser aux modalités de mise en œuvre des projets ("notamment la description entre une mise en œuvre "directe" par les postes ou les services centraux et une mise en œuvre via un opérateur" p 8 des TdR). À ce sujet la situation est relativement simple :

- Pour les projets-pays la mise en œuvre poste est systématiquement privilégiée. Seulement trois cas sont mentionnés dans l'enquête courriel (le PNUD au Liban et FEI en Tunisie et au Yémen). Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres cas. Mais cette situation est certainement très peu fréquente. Ce choix des postes paraît pertinent pour 3 raisons : i) le FSP investit dans des pays où la maîtrise d'ouvrage est faible, ii) les thématiques d'intervention, qui sont régaliennes ou proches de préoccupations régaliennes se prêtent mal à l'utilisation d'opérateurs et

iii) les COCAC et les ASI sont, d'une manière assez générale, convaincus que les opérateurs coûtent trop cher. Par ailleurs, les CD/FSD, qui représentent 1/3 des projets, en nombre, ne peuvent être mis en œuvre que par le poste.

- Pour ce qui est des projets mobilisateurs, les services recourent à des opérateurs et plusieurs d'entre eux ont été interrogés. Diverses expériences ont été tentées, avec l'Institut français, avec FEI, qui n'ont semble-t-il pas été concluantes[32].

Il ressort toutefois des entretiens que les évaluateurs ont eu avec les deux parties (services / opérateurs) que les relations entre les services et les opérateurs ne sont pas constructives. Les services trouvent que les opérateurs sont chers et pas toujours efficaces. Les opérateurs pensent que les projets qui leur sont confiés, à la préparation desquels ils n'ont pas participé, présentent beaucoup de défaut et sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre. Les opérateurs se plaignent aussi des retards des financements, du découpage des financements en tranches trop petites, ce qui rallonge les délais de mise en œuvre. Enfin, les opérateurs pensent que les services sont très réticents à déléguer, ce qui crée des relations de travail difficiles. Cette dernière remarque ne s'applique pas dans le secteur de la recherche.

c) Gestion financière

Parallèlement à la mise en œuvre technique la gestion financière est particulièrement importante pour les projets du FSP. Les opérations au départ d'un projet, DMA, signature de la convention, NAE, n'appellent pas de commentaire particulier. Les difficultés commencent avec l'attente des premiers CP. Lorsqu'ils arrivent, les postes doivent souvent les diviser en petites portions pour satisfaire tous les projets en attente. La gestion des CP est qualifiée de "calamiteuse" dans l'enquête courriel. Avec ces CP, les opérations de gestion sont réalisées par opération (Ej, etc... jusqu'à la liquidation).

Les évaluateurs n'ont pas observé les activités des services centraux gestionnaires. Ils n'ont pas eu accès au personnel opérationnel et ce n'était pas leur mission. Un audit partenarial très complet a été réalisé en 2010 par le Ministère du Budget et le MAEE[33]. Il souligne les difficultés assez nombreuses qui existaient à l'époque, mais qui ont dû s'améliorer depuis, avec la mise en place de nouvelles applications informatiques et de nouvelles compétences. Ce rapport signale également "le fait qu'à la DGM, le suivi budgétaire et comptable est partagé entre différents acteurs sans répartition précise des compétences."

Dans les postes, les évaluateurs ont constaté de grandes différences de compétences et surtout d'expériences et donc des difficultés plus ou moins grandes de gestion financière. Certains postes ont réalisé des documents d'instruction et organisé des formations. De telles initiatives sont possibles quand le poste conserve une certaine taille.

[32] Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, partie I-B section 2 : "L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français : enseignement d'une réforme avortée", Assemblée nationale, 28/11/13.
[33] Rapport définitif d'audit n°2010-05 - Audit partenarial du processus Interventions - "dons -projets de développement" - 9 Novembre 2010 - Ministère du Budget et MAEE, 142p.

Enfin, il y a un déficit d'organisation de la gestion financière en amont, et de mise en place d'outils facilitateurs. Un exemple de cette carence peut être donné avec Campus France dont l'utilisation des services est d'une simplicité élémentaire lorsqu'ils sont payés sur crédits d'intervention et d'une grande complexité lorsqu'ils sont payés sur les fonds d'un projet. Certains ASI, qui utilisent les services de cet opérateur selon ces deux voies s'en sont plaint abondamment dans l'enquête courriel.

10- Suivi technique (score retenu: 40%)

Les répondants de l'enquête courriel ont estimé que cette fonction était à peu près correctement assurée (52%). Les évaluateurs retiennent un score plus faible, sur la base d'une analyse qui différencie deux niveaux.

a) Au niveau des projets, en 2003, la DGCID a défini une **fiche de suivi** sous la forme d'un tableau Excel, avec l'idée d'un remplissage régulier par trimestre ou semestre. L'habitude ne s'est pas prise de remplir ces fiches régulièrement mais seulement à certaines occasions, lorsqu'elles étaient exigées par la centrale (lors d'une demande de prolongation par exemple). Ces fiches ont été remplies au moins une fois en cours de projet pour la plupart des projets auxquels les évaluateurs se sont intéressés au cours de cette évaluation. Parfois, pour les projets qui ont été suivi de plus près il existe plusieurs fiches remplies à diverses dates. Certains ETI les remplissent et les joignent systématiquement à leurs rapports d'activités. Ces fiches sont étudiées par les postes et par les services qui gèrent les projets, mais elles ne font pas l'objet d'un traitement global.

Toujours au niveau des projets, des **missions à mi-parcours** devraient être en principe effectuées systématiquement par les services parisiens qui suivent les projets. Le principe n'est pas appliqué strictement. Pour savoir quel est le taux d'évaluation à mi-parcours des projets, les évaluateurs se sont référés aux documents recensés lors de l'enquête MAE sur les projets 2006-2012[34]. On y compte 28 évaluations à mi-parcours (en comptant les TD relatifs à une telle mission) de projet-pays et 5 évaluations à mi-parcours de projets mobilisateurs. Si l'on compare ces nombres au nombre des projets 2006-2011 (les projets 2012 et 2013 ne sont pas arrivés à mi-parcours) on obtient les taux suivants :

- 15% des projets pays ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours (28/182) ;
- 10% des projets mobilisateurs ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours (5/50).

C'est assez peu, même si cela ne retranscrit sans doute pas complètement la réalité des évaluations à mi-parcours effectivement réalisées. Ce résultat est confirmé par les services qui déclarent faire peu d'évaluations à mi-parcours (faute de moyens). En conséquence, les projets ont pu souffrir de problèmes récurrents qui n'ont pas été bien appréciés par les services et qui n'ont pas été solutionnés ; des réorientations nécessaires n'ont

[34] Cette enquête se voulait exhaustive mais le taux de retour n'est pas connu. Il est possible que le nombre réel des évaluations à mi-parcours réalisées soit sensiblement supérieur aux résultats de l'enquête.

probablement pas été faites, ce qui peut avoir eu pour effet de limiter l'efficience. Dans le cas des projets-pays, une occasion de rencontres avec les partenaires et d'approfondissement des relations de coopération est perdue lorsque l'évaluation à mi-parcours n'est pas faite.

À noter par ailleurs que les ETI rédigent des rapports d'activité qui souvent fournissent beaucoup d'informations sur l'avancement des projets. Toutefois, d'une manière générale, le système de reporting des projets du FSP est beaucoup plus limité et moins contraignant que celui mis en place par les autres donateurs (voir annexe 6 à ce sujet).

b) Au niveau général de l'instrument, le suivi technique est largement défaillant. Aucun des indicateurs les plus basiques de gestion d'un portefeuille de projet n'est calculé, régulièrement analysé et publié (taux d'avancement des activités, taux d'exécution financière, niveau de qualité). En 2003, l'AFD a mis en place un dispositif de notation des projets de son portefeuille. Un rapport du Sénat de novembre 2004 relatif à PLF2005, indiquait que ce dispositif "*a livré de riches enseignements car il impose un effort d'analyse et de remise en cause*" (...). Le rapport ajoutait "*La démarche structurée de l'AFD pourrait également inspirer les SCAC*". Mais il semble qu'il n'en a rien été. Ce manque de suivi technique du portefeuille est indicateur de la faiblesse du pilotage stratégique.

11- Clôture (score retenu: 60%)

La clôture des projets est une fonction bien assurée de l'avis des COCAC et ASI qui lui donnent en moyenne un score élevé (81%). Ils se basent sur le fait que les procédures de clôture à suivre sont bien définies aussi bien pour les projets-pays que pour les enveloppes de CD/FSD. On peut penser qu'il en est de même pour les projets mobilisateurs, les services n'ayant pas signalé de problèmes à ce sujet. Mais c'est une analyse qui s'arrête au niveau du projet.

Les évaluateurs retiennent un score un peu inférieur, encore supérieur à la moyenne pour tenir compte de l'opinion positive des postes et des services.

Il convient en effet de tenir compte d'une réserve importante à faire au niveau de la fonction clôture du fait qu'un rapport de fin de projet n'a pas été prévu. Certes, l'évaluation finale aurait dû être systématique, donc le dispositif était cohérent au départ. Mais dès lors qu'elle ne l'a pas été, beaucoup de projets se sont terminés sans entrainer une capitalisation suffisante. Pour chaque projet non évalué, un rapport de fin de projet, aurait dû être prévu, comportant une description détaillée du déroulement du projet et des résultats obtenus, avec une réflexion-retour sur la pertinence du projet et de la stratégie suivie. De tels rapports sont prévus dans les approches projet des autres donateurs (voir annexe 6). De tels rapports, accessibles à tous dans une base de données aurait pu servir à capitaliser les expériences et nourrir des progrès.

Un rapport de ce genre est désormais envisagé dans le cadre de la révision du dispositif de l'évaluation du FSP mise en place par la Mission des programmes le 19/03/2012 (voir section 2.3.5 d ci-dessus) pour les projets clôturés avant le 01/01/2012 et qui ne font pas l'objet d'une évaluation externe.

12- Évaluation (score retenu: 53%)

L'évaluation est une fonction essentielle pour les progrès d'un dispositif de projet.

Les COCAC et les ASI estiment que la fonction évaluation du FSP est assez bien assurée (73%). Ils regrettent cependant qu'il n'y ait pas plus d'évaluations à mi-parcours, que l'évaluation ne soit pas systématique et qu'il n'y ait pas d'évaluation ex-post. Les services sont satisfaits de l'appui technique qu'ils reçoivent du Pôle de l'évaluation.

Les évaluateurs retiennent un score inférieur, correspondant à la moyenne, qui tient mieux compte de leur propre analyse résumée ci-dessous.

À la création du FSP, l'une des innovations avait été d'imposer l'évaluation des projets qui avait manqué dans le dispositif du FAC, en prévoyant les moyens nécessaires dans le budget de chaque projet. Les évaluations se sont effectivement multipliées mais ne sont jamais devenues systématiques.

Pour apprécier la proportion des projets évalués, les consultants ont relevé les évaluations mentionnées dans l'enquête du MAE sur les projets FSP période 2006-2012. Le décompte aboutit à 30 évaluations de projets pays et 10 évaluations de projets mobilisateurs[35]. Ces chiffres, rapportés aux projets 2006-2009 (en supposant que les projets postérieurs à 2009 n'ont pas pu encore être évalués car ils n'étaient pas terminés) conduit à des taux d'évaluation de 30/131 soit 23 % pour les projets pays et de 10/45 soit 22 % pour les projets mobilisateurs. Un peu moins d'un quart des projets ont donc été évalués sur la période considérée. La conséquence est que le processus d'apprentissage par l'expérience est limité, en particulier dans les secteurs où pas ou peu d'évaluations finales sont réalisées.

Une prise de conscience de cette situation problématique a eu lieu en fin de période. Par une note du 07/02/2013[36], le Directeur général de la mondialisation a décidé de mettre en place un nouveau dispositif d'évaluation des projets du FSP[37]. L'extrait ci-dessous justifie cette décision.

> Cette mesure répond aux dysfonctionnements du dispositif antérieur, soulignés par la Cour des comptes dans son rapport de juin 2012, notamment le nombre important de projets demeurés sans évaluation, la dispersion des conclusions et la qualité inégale des exercices menés

Il faut toutefois remarquer que cette note n'aborde pas le problème le plus important soulevé par la Cour des comptes dans son rapport de 2012[38], celui de la qualification des agents :
"*... la question la plus cruciale réside dans la compétence de ces personnels, le choix ayant été fait de privilégier le recrutement d'agents*

[35] Cette enquête se voulait exhaustive mais le taux de retour n'est pas connu. Il est donc possible que le nombre réel des évaluations finales réalisées soit sensiblement supérieur aux résultats de l'enquête).
[36] N° 189 DGM/SPR/PRG.
[37] Pour la teneur de cette réforme, voir section 2.3.6 d) de ce rapport.
[38] La politique française d'aide au développement – juin 2012 Cour des comptes.

disposant d'une expérience opérationnelle plutôt que de spécialistes de l'évaluation". (p 65)

Parmi les autres donateurs étudiés dans le cadre de cette évaluation (voir annexe 6), DFID et la CE ont fait le choix d'avoir des spécialistes de l'évaluation dans leurs équipes. DFID en particulier donne une importance stratégique à l'évaluation, en particulier des effets et des impacts. DFID a créé en 2011 une base de données en libre accès (Research for Development - R4D) dans laquelle sont disponibles toutes les évaluations mais aussi les études et recherches les plus actuelles sur chacune des thématiques importante pour le développement. De son côté, l'unité de l'évaluation d'Europaid s'assure que les résultats au niveau sectoriel, régional et de chaque pays sont systématiquement évalués et a beaucoup investi sur les méthodes et les compétences de son personnel.

13- Reporting, capitalisation, communication (score retenu: 53%)

C'est à ce niveau moyen de 53% que les COCAC et ASI ont apprécié la qualité de la fonction reporting, capitalisation et communication.

Les évaluateurs reprennent cette appréciation à leur compte. Les rapports qui sont produits pour suivre et garder la mémoire des projets du FSP sont laissés à l'initiative des acteurs. La capitalisation est très partielle.

La mémoire des évaluations se perd. Le nombre d'évaluations financées par la DGM est bien supérieur au nombre de rapports d'évaluation disponibles.

Pourtant, depuis déjà de longues années les évaluations sont publiées, ce qui est très positif. Et depuis une période plus récente les évaluations apparaissent sur le site du ministère pendant un an ou deux.

Toutefois il s'agit d'une capitalisation "passive". L'exemple de DFID montre qu'il convient de faire une capitalisation "active" : constitution d'une base de données sur les effets des projets, réalisations d'études croisées ou de méta-évaluations, etc... L'exemple de la CE renforce cette idée (voir annexe 6) : La Commission Européenne a en effet entrepris une démarche innovante avec notamment une plateforme http://capacity4dev.ec.europa.eu/) pour promouvoir le partage des connaissances parmi le staff (au siège et dans les Délégations) et les personnes extérieures, professionnelles pour la plupart, intéressées par des thèmes relatifs au développement parmi lesquels figurent les enseignements tirés des programmes de développement (Annexe 6 section 3.11).

Mais c'est surtout en matière de communication et de plaidoyer que la DGM devrait faire plus pour cet instrument. Le FSP disparaît totalement derrière l'image de MAE et de la coopération française dans toutes les publications de ce ministère. Aucune plaquette, aucun compte rendu ne présente ses réalisations. On peut penser qu'un simple instrument n'a pas besoin d'être valorisé. Pourtant une partie de son affaiblissement vient certainement du fait que personne ne sait ni comment il fonctionne ni à quoi il sert. Si les contribuables français et les parlementaires voyaient ce que fait le CD/FSD pour les communautés du Vanuatu ou pour les

villageois de Madagascar, c'est un instrument qui retrouverait de l'intérêt aux yeux des décideurs.

14- Contrôle qualité (score retenu: 40%)

Il s'agira ici de la qualité des projets ; la qualité des autres fonctions est évoquée dans les sous-sections correspondantes.

Cette fonction n'a pas été, et n'est pas correctement assumée. Les COCAC et ASI lui ont attribué un score faible que les évaluateurs reprennent à leur compte.

Il existe bien des modèles de FPC et de RP à respecter pour la préparation des projets, avec des explications techniques pour en faciliter la compréhension, il existe bien également une pratique d'échange entre les postes et les services au sujet des FPC et des RP. En début de période, 2002-2004, des formations à la préparation des projets ont été reçues par une centaine de personnes (agents des services, des SCAC et AT). Le comité d'examen a également joué un rôle dans ce domaine en demandant souvent des compléments ou des modifications dans les documents qui lui étaient présentés.

Toutefois, ces dispositions ont eu leurs limites :

- des instructions précises et contraignantes n'ont jamais été mises en place pour accompagner les modèles mis à disposition pour la préparation des FPC et des RP.
- les échanges à l'occasion de la préparation d'un projet peuvent être plus ou moins approfondis, ne sont pas normés ou hiérarchisés, leurs résultats ne sont pas systématiquement matérialisés et conservés.
- les formations se sont interrompues après 2004 et, la mobilité des personnels étant très forte à la DGCID/DGM et dans les postes, ce ne sont pas les personnes formées qui, en règle générale, ont eu à préparer les projets du FSP.
- Le comité d'examen est plutôt composé de responsables et non pas de spécialistes de la formulation des projets et son temps d'examen est très limité par projet. Les membres du comité n'ont d'ailleurs pas le temps de lire tous les documents qui leur sont transmis avant chaque réunion, surtout en ce qui concerne les rapports de présentation qui sont souvent volumineux.

En conséquence, si les projets se sont nettement améliorés en début de période par rapport à la période antérieure du FAC, leur qualité a rapidement plafonné et ne s'est plus améliorée ensuite. C'est ce qui ressort des nombreuses analyses de projets réalisées pendant cette évaluation, dans le cadre i) de la préparation et de la réalisation des missions de terrain (voir annexe 2), ii) de l'analyse du portefeuille des projets (annexe 1) et iii) de l'analyse d'une centaine de rapports d'évaluation.

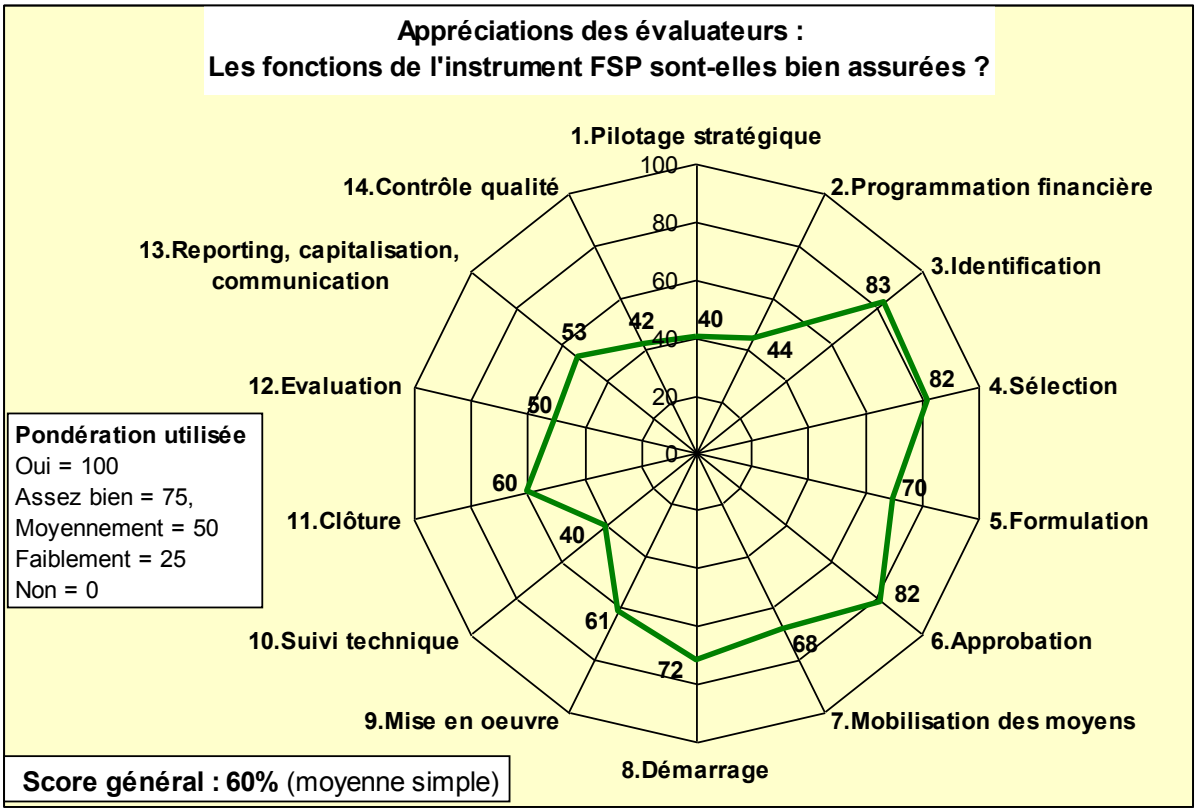
Les projets présentent, en général, trois types de défauts :

- Analyse insuffisante, ou insuffisamment structurée, du contexte de départ et du ou des problèmes prioritaires à résoudre, avec comme conséquence une pertinence souvent incertaine.
- Peu d'indicateurs de succès et de résultats, avec, dans les meilleurs des cas, des indicateurs identifiés mais non quantifiés, ce qui a pour conséquence de rendre le suivi et les évaluations difficiles et parfois peu utiles.
- Des stratégies d'intervention basées sur des relations de cause à effet connues très approximativement ou mal confirmées, ce qui conduit parfois à des projets irréalistes ou à une pertinence incertaine.

Présentation synthétique des appréciations sur le fonctionnement

Le graphique ci-dessous schématise les résultats de cette analyse du fonctionnement du FSP par fonction.

Figure 9 - Appréciation du fonctionnement du FSP par fonction



L'image générale donnée par ce graphique montre que ce n'est pas l'instrument FSP qui pose problème mais sa gestion, avec les plus grandes faiblesses au niveau du pilotage stratégique, de la programmation financière, du suivi technique, du contrôle qualité et, dans une moindre mesure de l'évaluation, du reporting, de la capitalisation et de la communication.

L'appréciation générale, sans pondération des fonctions, s'établit à 60% et représente très approximativement le niveau d'efficience du FSP.

4 DIAGNOSTIC GENERAL

4.1 Un instrument qui garde toute son utilité

Cette évaluation a montré que le FSP est un instrument qui garde un grand intérêt dans la boîte à outil de l'aide publique française pour des opérations de solidarité (CD/FSD) et en matière de gouvernance démocratique (justice, état de droit, sécurité, renforcement de l'État), en direction de pays situés entre la crise et le développement maîtrisé.

Pour ces thématiques, le FSP est irremplaçable actuellement. Aucun autre outil ne peut monter des projets du même genre, avec la même rapidité et la même flexibilité. Un transfert de ces thématiques à l'AFD se ferait avec une perte de contenu puisque la sécurité, l'état de droit et la justice ne sont pas gérables par l'agence dans son état actuel. Le transfert se ferait aussi avec une perte de sens car le renforcement des capacités institutionnelles des projets de l'AFD se fait dans un esprit qui, tout en étant plus professionnel, est moins politique. Le renforcement de l'État, tel que mis en œuvre par le FSP s'appuie sur un rapprochement politique favorisant des transferts qui ne se limitent pas à la technicité mais incluent des valeurs et des sensibilités partagées.

Dans ces pays entre crise et développement maîtrisé, qui sont fragiles et en cours de reconstruction-réhabilitation-consolidation, le FSP peut constituer un instrument de transition. Dans les réflexions actuelles sur l'articulation entre les programmes humanitaires et les programmes de développement[39], le FSP peut permettre de faire le lien et de contribuer à faciliter les sorties de crises et les périodes de reconstructions institutionnelles.

[39] Voir à ce sujet Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement, FRANCE 2013 p 17.

4.2 Dont la mise en œuvre souffre encore de graves faiblesses

La première et principale faiblesse concerne le manque de gestion stratégique de l'instrument. Peut-être parce que c'est un instrument par nature très décentralisé, peut-être parce que la culture de projet est trop étrangère à la diplomatie, peut-être parce que cet instrument a été défendu par le passé, au niveau politique français, plus par ses bénéficiaires que par ses gestionnaires (du temps du FAC), mais l'impression qui prévaut aujourd'hui, après observations de la situation sur le terrain, analyse de toutes les données disponibles et interrogation d'un grand nombre d'acteurs, est que cet instrument n'a pas été géré suffisamment et défendu correctement.

Ce qu'il faut entendre par suffisamment géré c'est "comme un outil projet", dans les règles de l'art, qui sont connues des spécialistes mais n'ont pas été suivies : gestion de portefeuille, suivi de la qualité, transparence, temps réel, évaluation des résultats, bilans réguliers, renforcement des compétences-clés, gestion des procédures, gestion par les résultats, ajustement régulier des orientations stratégiques, ... Ces éléments n'ont pas été, et ne sont toujours pas, assez présents dans le système de gestion du FSP.

À partir de là, les problèmes s'enchaînent : suivi insuffisant, pas ou peu de statistiques, pilotage difficile, dispersion, baisse des résultats, plaidoyer difficile vis-à-vis des parlementaires, des finances ou des Autorités politiques, baisse des moyens...

La question du plaidoyer est essentielle. En plongeant dans l'univers du FSP, les évaluateurs ont découvert beaucoup de belles opérations, beaucoup de solidarité à l'œuvre, de sensibilité et d'intelligence au travail. Mais cette réalité est presque confidentielle. Peu d'ambassades ont de belles images des projets du FSP sur leur site. La DGM diffuse de belles plaquettes où le FSP est invisible. Or, aujourd'hui, le développement doit aussi, malheureusement peut-être, passer par la communication. Quand des agences multilatérales arrachent au Président français un engagement de financement lors d'un G20, c'est principalement le résultat d'une opération de communication.

Par ailleurs, avec le manque de gestion stratégique, le FSP a développé des projets mobilisateurs qui se sont éloignés des objectifs propres de cet instrument et ont aussi prêté le flanc à la critique parce que leurs bases juridiques sont insuffisantes. C'est en prenant le cas de ces projets que le Budget a estimé que le FSP n'était pas différent des autres politiques publiques conduites par les autres ministères français et pouvait donc se satisfaire de la pluri annualité prévisionnelle prévue dans le cadre de Chorus.

4.3 Dont la logique a été mise à mal par les procédures budgétaires

La perte du caractère d'investissement qu'avait le FSP en début de période

Les échanges avec la Direction du budget montrent que le fait que le FSP ne soit plus considéré comme un investissement n'est pas une anomalie. Il semble que le FSP soit l'un des derniers des instruments basés sur une conception qui n'a pas trouvé sa place en investissement dans la LOLF (en tranche fonctionnelle).

Il lui est offert aujourd'hui de s'organiser autour d'une pluri annualité prévisionnelle prévue par la LOLF pour les politiques publiques. Cette solution est en cours de mise en place mais va nécessiter encore des adaptations et des changements de pratiques et de mentalités avant que ne soient éliminées les complications de la gestion actuelle.

En tout état de cause, les procédures et les outils de gestion doivent être revisités car l'avenir du FSP va reposer sur la qualité de la gestion qui en sera faite par la DGM : Inscription dans une stratégie claire, visant des objectifs précis bien raccordés à un programme et une mission, resserrement du dispositif pour éviter le saupoudrage, suivi rapproché des activités, respect de délais raisonnables de mise en œuvre, gestion budgétaire et comptable transparente et en temps réel, évaluation des résultats.

Une gestion financière toujours problématique

Cette amélioration de performances en matière de gestion financière est indispensable car les missions sur le terrain ont montré que les délais de mise à disposition des crédits sont toujours trop longs, que certaines opérations pourraient être simplifiées (recours à Campus-France par exemple), que des clarifications, des instructions et des formations sont nécessaires.

Une question clé : la gestion des compétences

L'approche projet nécessite des compétences précises, au niveau central comme dans les postes et dans les projets. Les missions sur le terrain, ainsi que les entretiens dans les services, ont montré que de nombreuses compétences existent dans le dispositif actuel.

C'est un capital constitué par de longues années de pratique de l'approche projet qui est en train de se déliter progressivement, notamment en raison des départs à la retraite des agents ayant accumulé la plus longue expérience. Il faut recenser ces compétences, les actualiser peut-être, les renforcer, les multiplier et en faire une gestion précise pour s'assurer que sur toute la chaîne des fonctions de l'instrument du FSP les compétences nécessaires sont présentes et les performances assurées. Dans les postes et les services, cette gestion des compétences est tout à fait réalisable dans le cadre des procédures actuelles de gestion du personnel,

moyennant une mise en réseau et plus de formations courtes. Au niveau du système de gestion central, pour quelques positions-clés, les compétences ne doivent pas dépendre du hasard des affectations. Comme pour l'informatique ou le droit, la mise en place et le maintien de compétences spécialisées fortes est indispensable. Un mode de gestion spécifique est sans doute à mettre en place pour ce personnel

L'importance de l'expertise associée aux projets

L'évaluation a montré que les projets du FSP ne sont rien sans l'expertise associée qui les anime et les gère. Et il s'agit bien d'expertise associée, c'est à dire d'ETI sélectionnés et mis en place par la France, qui œuvrent dans les projets mais assurent aussi un rôle de conseil et sont au premier plan pour le renforcement des relations de coopération.

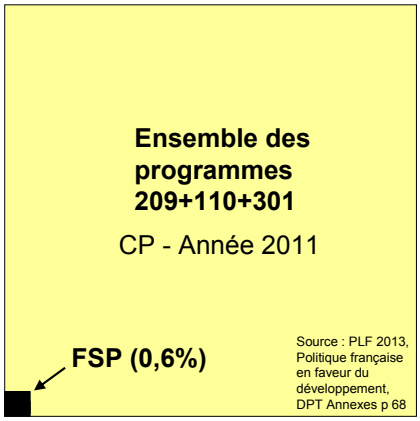
Mais l'expertise française est elle-même à la croisée des chemins. Après des années de réduction rapide des effectifs, alors qu'une disparition était annoncée, des voix s'élèvent, un peu tardivement, pour défendre ce qui a constitué pendant des décennies une grande force de la coopération française. Cette évaluation n'avait pas pour objet de réfléchir à cette question. Il faut toutefois bien souligner que l'avenir du FSP va être complètement dépendant des décisions qui seront prises concernant l'avenir de l'assistance technique. Comme d'ailleurs, selon l'avis des évaluateurs, l'assistance technique sera également dépendante des projets du FSP qui lui permettent de faire ses preuves et de démontrer ses savoir-faire.

4.4 Qui est maintenant réduit à la portion congrue

Il est souligné déjà dans ce rapport combien le FSP est devenu quantité négligeable (voir schéma ci-contre).

En fait, mal connu, déjà malmené depuis 10 ans, le FSP sert de variable d'ajustement.

C'est très clair avec les ponctions opérées pour financer les projets Muskoka qu'il a fallu qualifier de "bi-multi" pour assurer un minimum de conformité avec les règles du FSP.

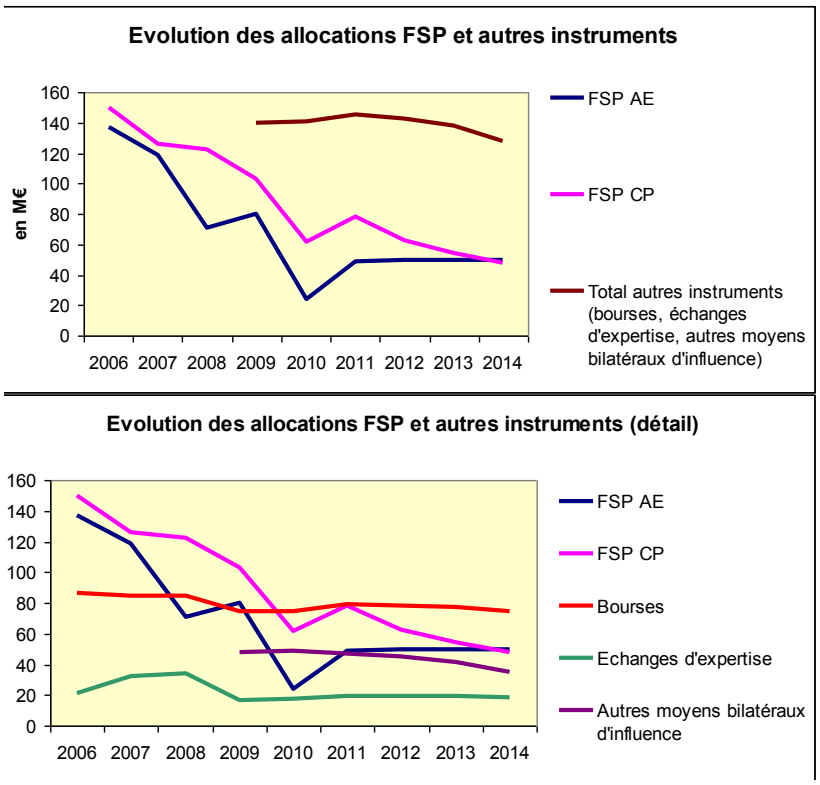


Dans les postes l'incompréhension est grande. Comment la France, qui veut particulièrement défendre ses valeurs et ses spécificités à l'international, en vient à réduire de moitié le budget de cet instrument bilatéral qui la valorise, pour financer de grandes initiatives multilatérales dans lesquelles son image disparaît, et alors qu'elle y occupe déjà une place de premier plan !

Mais ce que nos investigations montrent, c'est que le FSP sert aussi de variable d'ajustement au sein même de la DGM, en faveur des instruments traditionnels que sont les bourses, les missions d'experts, les invitations et les autres moyens d'influence. Les deux graphiques suivants sont établis à partir des données disponibles dans les Projets annuels de performances

(PAP). Les présentations des budgets n'étant pas homogènes, avec des changements de libellés d'actions, des changements de programmes entre le 209 et le 185, il n'a pas été possible de remonter avant 2009 pour les "autres moyens d'influence".

Figure 10 - Évolution des allocations FSP et autres instruments



5 REPONSES AUX QUESTIONS DE L'EVALUATION

Les 24 questions de l'évaluation (voir note de cadrage) sont passées en revue ci-après, classées par critère d'évaluation. Cette liste de questions comportait 4 questions au sujet des recommandations, qui sont traitées dans la sous-section 5.6.

Pour éviter les répétitions, les argumentaires renvoient aux parties de ce rapport ou les analyses et les constats plus détaillés sont présentés.

5.1 Pertinence et impact

Q1.1 a- L'instrument FSP était-il pertinent par rapport (ou adapté) **aux besoins de l'aide publique française ?**

Il s'agit de la première partie de la question Q1.1. La suite de la question concerne l'impact et est traitée dans la section Q.1.1b.

La pertinence dont il s'agit dans cette question est celle de l'instrument FSP et non pas celles des projets individuels que cet instrument finance.

S'agissant d'un outil, la pertinence du FSP (son utilité potentielle) doit être appréciée par rapport à ses qualités intrinsèques et non pas par rapport aux résultats qu'il a produit, qui sont largement fonction de l'utilisation qui a été faite de cet instrument.

Réponse :
Le FSP est un instrument très pertinent par rapport à une partie des besoins de l'aide française : la solidarité à l'égard des pays pauvres, en situation de fragilité et en cours de réhabilitation institutionnelle.

Dans les pays où le développement est mieux maîtrisé, et dans les pays émergents, le FSP est moins pertinent.

Justifications

L'aide française au développement poursuit quatre objectifs principaux[40] : lutte contre la pauvreté, soutien à la croissance, protection des biens publics mondiaux, promotion de la stabilité et de l'État de droit. Elle a une vocation universelle qui s'exprime au niveau multilatéral, mais elle vise aussi des pays bénéficiaires très diversifiés : les 77 pays les plus pauvres de la planète (selon la liste du CAD), avec une liste prioritaire de 55 pays (la ZSP, qui a existé jusqu'en 2013). Les objectifs géographiques sont maintenant traduits dans le concept des "partenariats différenciés", apparu en 2009 et repris comme objectifs géographiques dans le document-cadre de 2011. Cette approche distingue 4 groupes de pays : l'Afrique subsaharienne (avec une concentration des subventions sur un petit nombre de pays pauvres prioritaires), le bassin méditerranéen, les pays en crise, en sortie de crise ou en situation de fragilité, et les pays émergents.

Pour atteindre ses objectifs, l'aide française dispose de nombreux outils parmi lesquels se trouve le FSP.

Le FSP n'est pas un instrument universel. De par sa définition et ses caractéristiques, il était conçu pour traduire concrètement la solidarité de la France à l'égard des pays en développement dans un nombre très diversifiés de domaines. Au cours de la période 2000-2013, le MAE s'est vu retirer une partie de ses domaines d'intervention mais sa compétence a été confirmée en matière de gouvernance démocratique (domaine qui recouvre le renforcement de l'Etat, l'état de droit et la sécurité), dans l'enseignement supérieur, le français, la culture, et dans l'appui direct aux sociétés civiles en difficulté. Par ailleurs, le FSP s'est spécialisé, dans les pays, sur un mode de mise en œuvre directe par les postes et par l'expertise attachée aux projets[41].

Avec ce profil, le FSP apparaît comme un instrument qui reste très utile dans la panoplie de l'aide française aussi bien au plan thématique qu'à celui des partenariats différenciés :
- pour l'objectif lutte contre la pauvreté, sa capacité d'intervenir rapidement en appui aux populations et à leurs organisations est très pertinente,
- pour l'objectif de promotion de la stabilité et de l'État de droit, sa capacité à mettre en œuvre des projets dans les domaines du renforcement de l'Etat, de la justice et de la sécurité est également très pertinente.

Ces orientations thématiques impliquent une spécialisation en matière de partenariat : Le FSP est pertinent pour les pays les plus pauvres et pour les pays fragiles ou en sortie de crise.

La pertinence du FSP avec ces pays est renforcée par sa conception et son mode d'organisation. En effet, intervenir dans ces pays requière de la rapidité (car les problèmes à résoudre sont le plus souvent urgents), de la flexibilité (pour s'adapter à une grande variété de contextes et à des situations changeantes), et une capacité structurante (pour engager des

[40] Coopération au développement : une vision française, Ministère des Affaires étrangères et européennes - DGM, Document cadre 2011. Aussi La politique française d'aide au développement Rapport de la Cour des Comptes, juin 2012.

[41] La modalité de "mise en œuvre Etat" a été progressivement abandonnée et n'est plus pratiquée depuis 2006, voir annexe 1 section 6 à ce sujet.

progrès significatifs dans des systèmes institutionnels), un contrôle étroit des opérations en partenariat rapproché. Le FSP possède ces quatre qualités.

Pour sa conception, de l'identification à l'approbation, un projet du FSP demande entre 6 mois et un an et demi, selon les témoignages des postes, et dans de nombreux cas d'urgence, mentionnés par les services, le délai entre l'idée de projet et les premières activités de ce projet sur le terrain n'a pas dépassé 6 mois. La flexibilité des projets du FSP est assurée par construction, grâce au suivi rapproché assuré par les postes et l'expertise technique affectée qui permettent également un partenariat actif qui s'exprime officiellement dans un comité de pilotage co-présidé. La capacité structurante est permise par la durée pluriannuelle et assurée par la construction logique du projet basée sur l'analyse du contexte, l'identification d'objectifs correspondants aux changements à apporter et le choix d'une stratégie d'intervention appropriée. Le contrôle étroit est assuré par la mise en œuvre directe par les postes avec l'aide de l'expertise associée aux projets. Le partenariat est imposé par l'exigence de la signature d'une convention de financement.

La pertinence du FSP, comme outil pour agir dans des domaines précis et au bénéfice de pays spécifiques, n'est pas basée sur ses performances comparées avec d'autres instruments. Cette pertinence est soulignée car le FSP est le seul outil, dans la situation actuelle du dispositif français de l'aide au développement, à pourvoir apporter un appui direct aux communautés de base ou intervenir de manière structurante dans les domaines de la gouvernance démocratique.

A contrario, le FSP apparaît beaucoup moins pertinent lorsqu'il intervient :

- pour des opérations qui pourraient être financées sur crédits d'intervention, car l'approche projet qu'il impose d'utiliser est trop lourde ;
- dans des thématiques qui ne lui sont pas réservées et ou d'autres instruments ont accumulé une expérience plus importante ;
- dans les pays où la gouvernance est bien maîtrisée car alors la gestion directe n'est plus appropriée ;
- hors d'un cadre stricte de partenariat car alors les besoins à satisfaire sont trop difficiles à identifier (projets mobilisateurs).

Enfin, bien que l'appréciation de la pertinence du FSP qui vient d'être proposée repose principalement sur les caractéristiques intrinsèques de cet instrument, elle n'en est pas purement théorique pour autant. Si les impacts du FSP ont été faibles sur la période 2000-2012 (voir réponses aux questions sur l'impact ci-dessous), c'est principalement en raison de l'utilisation qui en a été faite et non pas pour des défauts de conception de cet outil. L'évaluation a permis de constater que lorsque le FSP a été utilisé avec des moyens suffisants au bénéfice d'un pays partenaire, il a le plus souvent contribué à produire des effets significatifs (selon les cas développement, ou réhabilitation institutionnelle, ou règlement d'un problème graves dont souffrait le pays, ou amélioration de ses performances). Il a également permis de valoriser l'image de la France et de maintenir sa capacité de conseil (influence) vis-à-vis du pays et vis-à-vis des autres bailleurs de fonds intervenant dans ce pays. Des exemples significatifs de projets ayant produits de tels effets sont fournis dans les

résultats de l'enquête courriel (annexe 3) et dans la note de fin de missions (annexe 2).

Q1.1 b- L'instrument FSP a-t-il contribué significativement à l'atteinte des objectifs de l'aide française ? Cette contribution du FSP a-t-elle varié au cours de la période sous revue ?

Précautions liminaires : Comme indiqué explicitement dans l'offre technique des consultants au départ, le dispositif de cette évaluation ne permettait pas de mesurer précisément les impacts du FSP mais devait permettre de les apprécier à travers les informations et opinions collectées. Les réponses qui sont données aux questions sur l'impact ne sont pas des démonstrations au sens propre de ce terme. Les évaluateurs donnent et justifient ci-après les convictions auxquelles ils sont parvenus à l'issue de l'évaluation.

Réponse :
Il faut ici distinguer la contribution au développement des pays et le renforcement des liens de partenariat qui sont les deux grands objectifs de l'aide. La contribution du FSP au développement des pays bénéficiaires est effective mais faible. La contribution du FSP au renforcement des liens de partenariat est plus faible en raison des difficultés de la France à honorer ses engagements financiers pour de nombreux projets.

Justifications

Concernant la contribution au développement, une partie des projets ayant été bien efficaces ou même modestement efficaces, ils ont produit des effets dans les pays bénéficiaires. C'est une partie de ces effets qui a pu être observée durant les missions dans les pays et que les répondants ont mentionnée dans l'enquête courriel : des institutions mises sur pieds, des capacités renforcées, des compétences transmises, etc.

Toutefois, l'impact sur les situations des pays bénéficiaires a été certainement réduit à cause du saupoudrage qu'on observe : un trop grand nombre de pays bénéficiaires potentiels (55 sur la presque totalité de la période) et un trop grand nombre de thématiques (15), se conjuguant avec une forte baisse de l'enveloppe globale allouée. On observe ainsi, malgré une baisse du nombre de projets financés, une baisse de 50% environ du montant moyen des projets (voir section 2.4.2 ci-dessus) les projets-pays, les mobilisateurs et les CD/FSD s'établissant en fin de période en moyenne à 0,82 Mo€, 0,85 M€ et 0,57 Mo€, ce qui est très faible, en particulier pour les projets-pays qui doivent rechercher des effets structurants.

Par ailleurs, même lorsqu'un projet atteint son objectif, 38% réussissent d'après l'analyse des évaluations, ils peuvent avoir peu d'impact dans le pays lorsqu'ils se sont intéressés à d'autres objectifs que le développement des pays pauvres : des projets dans le domaine du français ou de la francophonie, d'autres qui s'inscrivent plutôt dans des problématiques mondiales, des enveloppes de CD/FSD mises en œuvre dans des pays émergents. Il ne s'agit pas du manque de pertinence de l'instrument, mais du manque de pertinence des projets financés, dans certain cas, avec cet instrument. Dans ces conditions, le niveau de l'impact en termes de renforcement ou de développement des pays pauvres est probablement

inférieur au niveau d'efficacité, peut-être de l'ordre de 40%. Les FSP qui ne s'inscrivent pas dans une relation de coopération de long terme sont ceux qui ont le moins d'impact.

Une plus grande sélection des pays visés, décidée en toute fin de période, si elle s'accompagne également d'une réduction des thèmes d'intervention et dans la mesure où une cohérence pourra être assurée entre objectifs poursuivis et moyens mobilisés, pourraient permettre de conserver un impact significatif vis-à-vis d'un petit nombre de pays bénéficiaires.

Concernant le partenariat, l'impact aurait dû être très fort en raison de la nature de cet instrument et de sa conception ouverte en direction des bénéficiaires. Mais cet impact a été réduit du fait que la France, tout en se présentant comme un partenaire décidé à appuyer le pays bénéficiaire, et qui s'engage (signature d'une convention de financement), a ensuite dû se dédire en de multiples occasions et revenir sur ses engagements dans la plupart des pays d'intervention du FSP et sur pratiquement toutes les thématiques, c'est-à-dire avec une gamme de partenaires différents dans chaque pays. À notre connaissance il y a très peu de donateurs qui se soient mis dans de pareilles situations. Et c'est une défaillance connue au point qu'elle est signalée dans le dernier examen de la France par les pairs de l'OCDE[42]. L'effet négatif de ces "marches arrières" n'a pas été mesuré mais est certainement important.

Si les liens de coopération n'ont pas été coupés, ils sont certainement moins solides et reposent sur une confiance limitée. Il faut signaler que, paradoxalement, les pays bénéficiaires qui ont eux-mêmes le plus de difficultés financières, sont aussi ceux qui sont les plus compréhensifs vis-à-vis des difficultés financières françaises (suivant les opinions entendues durant les missions de terrain).

Comme cela a été signalé par de nombreuses personnes interrogées, cet effet négatif sur l'image de la France aurait pu être atténué en communiquant plus efficacement sur la contribution française au niveau multilatéral. Dans les pays où la faiblesse des financements du FSP est regrettée, peu de gens savent que la France est parmi les premiers contributeurs du Fonds mondial Santé et du Fonds européen de développement (FED).

Q1.2- Dans quelle mesure les projets mis en œuvre ont-ils contribué à améliorer les relations de coopération entre la France et les pays bénéficiaires de l'aide française ?

Réponse :
Conçu pour favoriser les relations de coopération au niveau bilatéral, le FSP a contribué à ce but, mais faiblement en raison de la réduction générale des moyens accordés à cet instrument, de difficultés récurrentes de financement des projets-pays et de l'utilisation d'une partie importante des fonds disponibles pour des projets mobilisateurs qui ont peu de visibilité au niveau bilatéral.

[42] Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement, FRANCE 2013, p72.

Justifications :
De par sa conception même, le FSP est un excellent instrument de partenariat qui permet, grâce à la formalisation d'un accord, au pilotage conjoint et à l'expertise qui lui est associée, de développer et de renforcer des relations de coopération entre la France et chaque pays bénéficiaire. Cet impact s'est produit à la suite de nombreux projets financés sur le FSP, même s'il est peu observé formellement car ce thème figure rarement dans les thèmes de référence des évaluations, et également du fait que très peu d'évaluation ex-post sont faites sur le FSP.

De plus, le FSP est un instrument de proximité qui singularise la coopération française notamment dans le champ de la gouvernance. L'homothétie des systèmes institutionnels entre la France et beaucoup de pays pauvres bénéficiaires est un élément d'intérêt en faveur des projets FSP. Parmi les bailleurs, la France garde un leadership naturel sur les questions de gouvernance démocratique dans ces pays.

Les bénéficiaires qui ont répondu à l'enquête courriel ou ceux qui ont été interrogés lors des missions de terrain apprécient aussi la souplesse des projets FSP contrairement aux procédures des bailleurs multilatéraux jugées souvent trop lourdes et très bureaucratiques. Ils estiment que les relations s'en trouvent améliorées car le FSP permet de répondre plus rapidement à une demande de coopération et d'établir un partenariat.

Mais le faible nombre de FSP-pays mis en œuvre ces dernières années a réduit l'impact de cet outil (119 projets-pays approuvés en 2000, 46 en 2005, 25 en 2013).

De plus, les difficultés de gestion financière ont entraîné un effet négatif. Car la transparence de cet instrument vis-à-vis du partenaire, de même que la gestion commune des projets-pays, est à double tranchant : Lorsque la France ne respecte pas ses engagements, c'est immédiatement visible pour le pays partenaire, avec un effet qui peut être rapidement négatif pour l'image et la crédibilité de la France. De telles situations se sont multipliées sur toute la période depuis la première crise des CP qui a culminé en 2004. Il est fort probable, et attesté par plusieurs des personnes ressources interrogées durant cette évaluation, que les relations de coopération entre la France et certains des pays bénéficiaires du FSP en ont souffert.

Par ailleurs, les relations de coopération entre la France et les pays partenaires bénéficient essentiellement des projets-pays. Les projets mobilisateurs ont peu d'effets au niveau des coopérations bilatérales. En effet, leur existence est peu connue et leurs effets locaux très réduits, sauf quelques exceptions, de projets mobilisateurs aux montants significatifs qui sont au bénéfice d'un tout petit nombre de pays ciblés. Or, sur l'ensemble de la période, 43% des enveloppes dédiées au FSP ont été consacrés à des projets mobilisateurs. Ce choix a réduit les effets positifs possibles au niveau de la coopération bilatérale.

Aujourd'hui le manque de visibilité budgétaire à partir de 2014 rend difficile la préparation de nouveaux projets en partenariat. Dans des pays comme le Sénégal et Madagascar plusieurs FSP-pays sont en préparation mais sans aucune garantie qu'ils puissent être approuvés. La décision probable de ne pas retenir certains projets élaborés en partenariat, compte tenu de

la faiblesse de l'enveloppe générale d'AE, risque d'altérer les relations de coopération. La France y perdra aussi en influence.

Q1.3- Les projets du FSP ont-ils généralement été pertinents par rapport aux besoins des pays bénéficiaires ? Ceux-ci considèrent-ils que l'instrument était adapté à leurs besoins de coopération et de développement ?

Attention : La réponse ci-dessous concerne le contenu des projets

Réponse :
En raison d'une formulation qui se fait dans le pays et de l'impératif de signer une convention de financement avec le bénéficiaire avant mise en œuvre, les projets-pays sont très généralement pertinents par rapport aux besoins des pays bénéficiaires. Il n'en est pas de même pour la plupart des projets mobilisateurs pour lesquels la pertinence est plus difficile à assurer, essentiellement en raison de l'absence de dialogue direct avec les bénéficiaires.

Justifications :
Pour répondre à cette question il faut distinguer entre projets-pays d'une part et projets mobilisateurs d'autre part.

a) De par la conception du FSP, les projets-pays sont définis à partir d'une demande du pays bénéficiaire et leur contenu mis au point avec les services du pays bénéficiaire concerné. La pertinence est ainsi garantie "par co-construction" de chaque projet.

Toutefois, par manque de contrôle qualité dans le dispositif du FSP, en particulier sur le point de savoir dans quelle mesure les justifications présentées à l'appui d'une demande de projet (analyse du contexte et du problème à résoudre, demande initiale) peuvent correspondre à la réalité, certains projets peuvent comporter des faiblesses au niveau de la pertinence. D'autant plus que, par manque de pilotage stratégique pendant la plus grande partie de la période, les projets présentés ont beaucoup correspondu aux penchants des services ou de l'expertise et à des initiatives opportunistes.

Il convient de préciser que la pertinence n'est pas forcément assurée par la qualité technique de l'expertise. Des experts très pointus peuvent concevoir des projets techniques sophistiqués mais qui manquent de pertinence (parce qu'ils ne correspondent pas à un besoin bien étudié/établi). Par ailleurs, le fait de s'adresser aux ETI en poste pour formuler un projet conduit à privilégier l'expertise disponible par rapport à l'expertise nécessaire pour ladite formulation.

Le comité d'examen a ce rôle de vérifier la pertinence des projets qui lui sont présentés. La lecture des notes d'observation qui suivent les réunions montre que cette vérification est faite et conduit parfois à différer l'approbation. Mais les membres du comité ne sont pas des spécialistes de la formulation des projets, ni de la thématique de chacun des projets examinés. Leur examen porte sur les aspects logiques les plus évidents, la cohérence avec les politiques et il arrive que ce défaut de pertinence subsiste après approbation par le comité d'examen.

Ce défaut n'a pas été corrigé car il n'apparaît pas facilement. En effet, les évaluations traitent en général assez mal le critère de la pertinence qui nécessite de refaire a posteriori une analyse de la situation de départ et de ses problèmes majeurs. Ce type d'analyse est rare dans les évaluations qui ont été consultées dans le cadre de la présente évaluation.

Les projets-pays devaient être en principe tous pertinents. Une partie d'entre eux ne l'a pas été, partie difficile à estimer, peut-être autour de 10%, en raison d'une préparation non conforme aux principes du FSP. Ce pourcentage correspond à la proportion de projets non pertinents parmi les projets passés en revue sur le terrain pendant les missions pays. Par exemple, un projet sûreté aéroport qui, après 6 ans, voit ses efforts largement oblitérés par la décision des Autorités de confier la sécurité de cet aéroport à une entreprise privée. Autre exemple, le FSP 2007-51 APRODECT (appui au processus de décentralisation au Togo), lancé avant que n'aient eu lieu les élections municipales. Ces élections n'ayant toujours pas eu lieu, le ministère de la décentralisation reste une coquille vide et il est probable que les effets de ce FSP seront faibles.

Les bénéficiaires interrogés ne s'en plaignent pas. Tout d'abord aucun d'eux ne voudrait compromettre la possibilité de bénéficier de nouveaux projets du FSP en critiquant cet outil. Ensuite, les projets les moins pertinents sont les plus vite oubliés dans la mesure où ils ne laissent pas grand chose derrière eux. Enfin, la réflexion sur les effets et l'impact attendus d'un projet n'est pas toujours présente à l'esprit des personnes ressources après quelques années. Ce qui reste en tête des bénéficiaires ce sont les relations avec les experts du projet, les équipements apportés, toutes choses qui peuvent avoir été appréciées quand bien même le projet n'était pas pertinent.

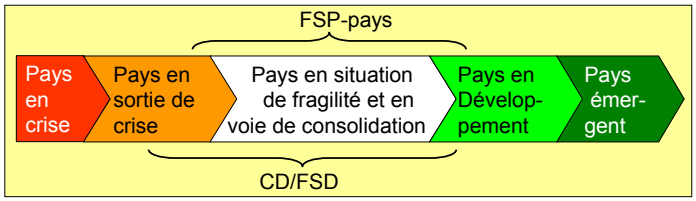
b) Concernant les projets mobilisateurs, il n'y a pas de convention signée avec un ou des bénéficiaires. Le besoin auquel le projet va répondre est défini par la DGM suivant diverses approches. Il peut s'agir de tout ou partie d'un engagement international que le projet va se proposer de remplir, d'un problème identifié par un service comme méritant qu'une solution lui soit apportée ou encore d'une priorité stratégique soutenue par plusieurs services. Durant la préparation du projet, le besoin ou problème en question peut faire l'objet de divers approfondissements : étude réalisée par un prestataire, enquête par l'intermédiaire des postes, échanges avec les postes, échanges avec d'autres partenaires (agences des NU, etc...). Malgré ces approches qui tentent de cerner les besoins à satisfaire et les problèmes à résoudre, la distance par rapport au terrain, la médiatisation inévitable de la compréhension des situations réelles, l'absence d'un dialogue direct avec les bénéficiaires, sont autant d'éléments qui rendent très difficile d'assurer la pertinence d'un mobilisateur lors de sa préparation.

Les évaluateurs ont pu constater que les mobilisateurs sont pratiquement inconnus des bénéficiaires dans les pays qu'ils ont visités, sauf pour quelques cas particulier de projets sécurité. Ils ont recueilli de nombreux témoignages (COCAC, ASI, ETI) qui doutent de la pertinence de certains mobilisateurs et, par suite, de leurs effets possibles.
Enfin, les évaluateurs ont analysé un échantillon de rapports de présentation et quelques évaluations finales de projets mobilisateurs (voir

annexe A1 section 5) et ils confirment que la pertinence des projets mobilisateurs est souvent questionnable.

Q1.4- La pertinence de l'instrument apparaît-elle différente selon les caractéristiques des pays bénéficiaires, les domaines d'intervention et les types de projets mis en œuvre ?

a) Pertinence selon les caractéristiques des pays



L'approche du FSP avec ses projet-pays (hors CD/FSD) en gestion directe, est appropriée pour la coopération avec les pays qui ont des faiblesses institutionnelles importantes, qui risquent d'avoir des difficultés à assurer la maîtrise d'ouvrage et avec lesquels le support budgétaire ne semble pas praticable. L'instrument est donc pertinent pour des pays en situation de fragilité ou en phase de réhabilitation institutionnelle. Pour les pays en sortie de crise, la nécessité de pouvoir signer une convention avec un partenaire légitime fixe une limite à l'utilisation possible du FSP. Pour un pays en sortie de crise qui n'a pas encore une autorité légitime en place, le FSP ne sera pas adapté. Il y a ainsi dans le portefeuille du FSP un projet 2003-100 "Appui à la sortie de crise en Côte-d'Ivoire" qui, sans convention de financement, a été clôturé avec un taux d'exécution financière de 2%.

La version CD/FSD du FSP-pays est, quant à elle, destinée à assurer des appuis sociaux rapides en substitution des services publics des pays concernés et à renforcer la société civile en cours de reconstruction. Elle est donc surtout pertinente en période de sortie de crise (mais exige aussi la signature d'un protocole d'accord) et pendant que le pays est en phase de réhabilitation. Elle peut aussi se justifier dans les pays en développement les plus pauvres. Dans les pays plus avancés, elle apparaîtra comme de la substitution aux dispositifs nationaux.

Pendant pratiquement toute la période sous revue pour cette évaluation, le FSP a été utilisé sur l'ensemble de la zone ZSP couvrant 55 pays allant des PPP aux PMA mais bénéficiant aussi à des pays émergents et même à un pays du groupe des BRICS (Afrique du sud). Ce champ trop large a conduit à une dilution des moyens, tandis que s'accentuait la réduction de l'enveloppe globale allouée au FSP, avec des conséquences inévitables sur son niveau d'impact général.

Aujourd'hui il est admis que le nombre des pays pauvres est trop grand pour que la France les retiennent tous comme prioritaires (50 PMA au total environ, dont 34 en Afrique, 9 en Asie, 5 dans le Pacifique et 1 dans les Antilles). Le CICID a fait un premier choix de PPP (pays pauvres prioritaires dans lesquels la France concentrera la moitié des subventions de l'État : Bénin - Burkina Faso - Burundi - Djibouti - Comores - Ghana - Guinée - Madagascar - Mali - Mauritanie - Niger - République centrafricaine - Repu. démocratique du Congo - Tchad - Togo - Sénégal) qui, curieusement, inclut le Ghana mais non pas Haïti.

Dans l'avenir le FSP devra concentrer une grande partie de ses ressources sur les PPP mais il ne lui sera certainement pas interdit d'intervenir dans des pays hors de ce champ.

b) Pertinence selon les types de projet

Suivant une logique d'intervention du FSP privilégiant les pays en sortie de crise, ou en situation de fragilité et en phase de réhabilitation institutionnelle, les **FSP-pays** ont une pertinence très claire (voir réponse à la question Q1.1 a ci-dessus). Les projets inter-Etats ont également une bonne pertinence lorsque des approches régionales ou associant certains pays sont nécessaires pour le règlement de problèmes majeurs et pour le renforcement institutionnel.

Lorsque les **mobilisateurs** rentrent dans les catégories ci-dessus (favorisant une approche régionale ou multi-pays), leur pertinence est claire et ce sont leur dénomination qui n'est pas correcte (ils correspondent en fait à des projets inter-Etats ou pluri-États) et leurs modalités de préparation et de mise en œuvre qui ne sont pas appropriées (une convention pourrait être signée avec une organisation régionale ou un petit groupe de pays partenaires et les mises en œuvre décentralisées).

Dans les autres cas, la pertinence des projets mobilisateurs est plus discutable.

S'il s'agit de favoriser la participation des services de la DGM dans des réseaux mondiaux ou régionaux, ce qui est nécessaire pour nourrir la réflexion sur les stratégies, le financement devrait être assuré plutôt sur d'autres crédits que ceux du FSP. Il s'agit en effet d'assurer une fonction permanente et essentielle de la DGM, mais qui déborde largement du FSP.

S'il s'agit de régler, dans une approche projet globale, tout ou partie d'un problème qui se pose dans un grand nombre de pays, la mise en place d'un projet mobilisateur du FSP est très discutable pour deux raisons :

i) Cibler un trop grand nombre de pays est contraire à l'idée, qui est au centre du FSP, de les prioriser. Si les cibles d'un tel projet débordent des pays prioritaires du FSP, son financement par le fonds n'est pas légitime. Si ce projet mobilisateur cible quelques pays prioritaires au sens du FSP, alors, comme les interlocuteurs dans les postes l'ont bien souligné, il devrait plutôt s'inscrire dans une approche pluri-pays associant étroitement les postes et les pays partenaires à sa définition et à sa mise en œuvre.

ii) Les projets suivant une approche globale pour résoudre un problème qui se pose largement dans le monde sont le plus souvent très irréalistes. Ils sont basés sur des analyses très approximatives des problématiques à l'œuvre au niveau du terrain, choisissent des stratégies d'intervention dont l'efficacité n'a jamais en général été prouvée et mobilisent des moyens dérisoires. Les opinions collectées sur le terrain à ce sujet sont sans équivoque : ces projets ont, au mieux, très peu d'effets et, au pire, comme l'a souligné l'un des ambassadeurs interrogé : "on vend du vent".

Il est parfois question de mobilisateurs qui joueraient un rôle pilote. Une telle approche n'est pas à exclure d'un financement du FSP si les pays bénéficiaires finaux de l'expérimentation sont bien les pays ciblés par le

FSP. Mais, même s'il est impulsé depuis Paris, un tel projet pilote devrait être expérimenté au niveau des pays, à travers les postes. C'est d'ailleurs le cas actuellement avec la nouvelle version des CD/FSD en cours d'expérimentation.

c) Pertinence par domaines d'intervention

L'analyse du portefeuille des projets (voir annexe A1) a montré qu'après recentrage par le CICID en 2004, le FSP est intervenu sur 15 thématiques différentes. Ces thématiques représentent des domaines d'intervention faisant appel à des techniques et à des approches différentes. Leur mise en œuvre suppose des référentiels (ou modèles) et des compétences différentes.

Tableau 5 - Classement par importance des principales thématiques du FSP

Classement par importance des principales thématiques d'intervention du FSP

	Nombre de projets			Montants affectés (Mo€)		
	Total	% Nbre	Rang	Total	%Montan	Rang
CD/FSD & FASCS	198	32,5	1	186,2	21,1	1
Français, lecture publ	70	11,5	2	114,6	13,0	3
Recherche	57	9,3	3	119,4	13,5	2
Enseignement supérieur	51	8,4	4	87,8	10,0	4
Renforcement Etat	46	7,5	5	59,5	6,7	5
Sécurité, sûreté, protection civile	43	7,0	6	52,1	5,9	7
Gouvernance territ et locale, décentralisation	37	6,1	7	58,9	6,7	5
Justice, Etat de droit, Droits Humains	34	5,6	8	49,1	5,6	9
Culture	20	3,3	9	51,1	5,8	8
Jeunesse	12	2,0	10	16,8	1,9	14
Patrimoine	12	2,0	10	20,8	2,4	10
Medias	11	1,8	12	17,8	2,0	13
Intégration régionale ou mondiale	9	1,5	13	18,9	2,1	12
Gouvernance démocratique	4	0,7		5,3	0,6	
Sortie de crise	4	0,7	14	20,0	2,3	11
Genre et développement humain	2	0,3	15	4,3	0,5	15
Ensemble	**610**	100,0		**882,5**	100,0	

(La gouvernance démocratique ne constitue pas une thématique en elle-même car les projets ainsi dénommés et classés ici rassemblent en fait plusieurs autres thématiques : justice, état de droit, sécurité et renforcement de l'État)

Sur ces 15 thématiques, 6 (fond blanc et gris dans le tableau ci-dessus) correspondent à des montants faibles d'investissements et à des nombres réduits de projets. Elles sont des témoins d'une dispersion exagérée du FSP sur des sujets où cet instrument ne peut pas espérer avoir des impacts significatifs.

À l'inverse, les enveloppes CD/FSD représentent le type d'intervention le plus représenté (1/3 des projets, en nombre) et le plus financé (1/5 des financements) et restent très pertinentes à condition d'être orientées plus strictement vers les pays les plus pauvres (voir réponse à la question Q1.1 a), ce qui n'a pas été le cas pendant la période sous revue (voir annexe A1 sous-section 3.4.1).

Il est néanmoins nécessaire de mieux coordonner le dispositif global français d'aide à la société civile. Si le FSD a vocation à soutenir les petites organisations locales, l'AFD est aussi, via son soutien aux ONG françaises, un bailleur indirect des organisations des sociétés civiles du Sud.

Parmi les 8 autres thématiques, **le français** occupe une place significative parmi les secteurs financés par le FSP, alors que sa contribution aux objectifs de l'instrument (solidarité, consolidation, développement) est très discutable. Certes, la maîtrise de la langue nationale est une condition d'intégration des individus et un outil de leur participation au développement, mais lorsque cette langue est le français, le renforcement de sa maîtrise ressort des programmes d'éducation qui ont été transférés à l'opérateur pivot. S'il s'agit d'une seconde langue, sa promotion ressort moins de la solidarité et du développement que de la défense de la francophonie. D'ailleurs, la promotion du français étant un objectif constant de la France, il est surprenant de la voir dépendre d'une approche projet fonctionnant en pointillé au gré des enveloppes disponibles par pays alors qu'elle devrait s'appuyer sur des programmes longs et permanents implantés dans tous les pays où ils sont nécessaires.

La culture apporte des contributions certaines au développement mais le fonctionnement des projets dans ce domaine, plutôt basé sur l'animation, le réseautage, les formations courtes, pourrait s'accommoder aussi bien de financement annuels transitant par les instituts français.

Concernant **la recherche** et l'enseignement supérieur, une pertinence existe car ces thématiques contribuent indiscutablement au développement. Mais elle peut être discutée en termes de priorité, à un moment où le FSP doit absolument réduire ces thématiques d'intervention pour essayer d'avoir plus d'impacts significatifs. La recherche, qui a prélevé beaucoup sur le FSP (il s'agit de la seconde thématique en montants alloués) est également financée par de multiples sources parmi lesquelles le FSP ne prend plus qu'une très faible part.

L'enseignement supérieur est évidemment indispensable au développement et à la consolidation institutionnelle, mais les actions dans ce domaine pourraient s'accommoder de crédits annuels, les investissements plus lourds étant mis en place à travers l'opérateur pivot.

Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, protection civile
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Justice, Etat de droit, Droits Humains

Le noyau dur le plus pertinent pour le FSP, en plus des CD/FSD, sont les 4 thématiques ci-contre qui devraient d'ailleurs être ramenées à 3 car la thématique "gouvernance territoriale et locale et la décentralisation" devrait être revisitée pour mieux correspondre aux moyens limités du FSP, éviter toute redondance avec l'AFD et s'incorporer dans la thématique "renforcement de l'État".

Q1.5- Comment se compare la pertinence de l'instrument FSP avec celle des autres instruments disponibles de l'aide française, selon les caractéristiques des pays bénéficiaires et les secteurs d'intervention ?

Les autres instruments de l'aide française n'ayant pas été étudiés au cours de cette évaluation, les réponses à cette question feront appel à des considérations de logique et aux points de vue donnés par les personnes interrogées, lorsqu'ils étaient convergents.

La comparaison ne concernera que les projets-pays du FSP et les projets inter-Etats, puisqu'on a vu (réponse à la question précédente) que les projets mobilisateurs sont peu pertinents en tout état de cause.

a. Tout d'abord, il existe des crédits mobilisables pour les pays en crise et l'instrument FSP n'est pas fait pour intervenir à leur place. Les projets du FSP nécessitent de pouvoir compter sur un partenaire légitime et ce n'est donc pas un outil pertinent pour les pays en crise. À ce sujet, il faudrait toujours veiller avant de préparer un FSP à ce que les bénéficiaires soient en capacité minimale de suivre et de s'approprier le projet. "Quand un gouvernement est absent on fait de petites actions mais les véritables réformes ne sont pas possibles" a déclaré un ETI interrogé sur le terrain.

b. Le FSP appartient à l'aide bilatérale. À ce titre il est particulièrement pertinent pour promouvoir les priorités et les sensibilités françaises en matière de développement. C'est la raison pour laquelle de nombreuses personnes rencontrées dans les postes ne comprennent pas la priorité donnée par les Autorités françaises au financement de l'aide multilatérale au détriment de l'aide bilatérale. À travers l'aide multilatérale, la France perd en visibilité et en influence. Peu de bénéficiaires savent par exemple que la France est avec l'Allemagne le premier contributeur du FED et l'un des premiers contributeurs du Fonds Mondial pour la santé.

c. Étant caractérisé par la mise en place d'investissements pluriannuels, l'instrument FSP se démarque des crédits d'interventions qui sont annuels. Grâce à sa pluri-annualité il peut être plus structurant, rechercher des impacts plus importants, notamment en terme d'amélioration des systèmes de gouvernance. Évidemment, si ce caractère pluriannuel lui était définitivement retiré, il perdrait sa spécificité et se rapprocherait des crédits d'intervention. Beaucoup des personnes interrogées pensent que, dans ces conditions, il ne vaudrait pas la peine de conserver cet outil dont la mise en œuvre est beaucoup plus complexe qui celle des crédits d'intervention.

d. Instrument d'aide projet, l'instrument FSP se différencie de l'aide budgétaire parce qu'il est réservé à des pays dans lesquels il est jugé que l'aide budgétaire française n'est pas appropriée. Il n'y a donc pas de concurrence entre ces deux types d'outils, seulement des champs d'intervention différents.

e. Les C2D sont de l'aide projet, mise en œuvre au plus près des bénéficiaires, comme le FSP. Toutefois, les C2D étant par définition limités aux pays très endettés ayant rempli les conditions permettant une remise de dette selon les procédures des C2D, ils portent sur un petit nombre de pays bien spécifiés et ne recouvrent pas le champ du FSP. Toutefois il est clair que lorsqu'un C2D est en cours dans un pays d'intervention du FSP une coordination particulière de la partie française est requise pour que les projets financés par chacun de ces instruments n'entrent pas en contradiction ou en concurrence.

f. Les projets sur prêt de l'AFD ne devraient pas entrer en concurrence avec les projets du FSP car en principe l'AFD doit respecter dans les PPP les cadres de soutenabilité de la dette et mobiliser prioritairement des subventions.

g. Avec les projets sur dons mis en œuvre par l'AFD, la différenciation porte sur les types de pays, les modalités d'intervention et les thématiques. Il reste cependant des points de contact entre ces deux instruments qui peuvent créer des synergies ou des frictions, selon les cas, et qu'il faut donc préciser.

- Concernant les types de pays, le FSP paraît plus pertinent en sortie de crise, en situation de fragilité et en période de réhabilitation institutionnelle, alors que les projets de l'AFD sont probablement plus pertinents dans les pays en développement où les institutions sont assez bien en place pour que la maîtrise d'ouvrage puisse être déléguée. Cette distinction ne pouvait pas exister lorsque la ZSP constituait le champ du FSP. Depuis qu'elle a disparue et que les PPP sont mis en avant par le CICID, avec les pays en sortie de crise ou en situation de fragilité, le champ des pays sur lesquels le FSP va devoir se concentrer est beaucoup plus précis, mais en même temps plus évolutif, de fragile à consolidé, de plus pauvre à moins pauvre. Un tel champ suppose que le FSP intervienne aussi de manière évolutive, réduise, arrête ou en tout cas modifie le profil de ses interventions lorsque les institutions d'un pays se consolident, d'autres instruments prenant éventuellement le relai. Aucun critère n'a jamais été fixé pour limiter le FSP dans ce sens jusqu'à présent. Pour les évaluateurs, il est clair par exemple que la multiplication des enveloppes de CD/FSD dans des pays tels que le Maroc ou le Vietnam n'a pas beaucoup de sens car ils ne peuvent produire que de la substitution, avec des moyens dérisoires par rapport à ceux que peuvent mobiliser les pays bénéficiaires.
- Concernant les modalités d'intervention, on retrouve le même clivage entre les pays qui peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des projets (pays en développement, cas des projets de l'AFD) et ceux dans lesquels il est encore préférable de conserver la maîtrise d'ouvrage au niveau des postes (pays en situation de fragilité et en cours de réhabilitation institutionnelle, cas du FSP). Ces deux champs d'intervention se superposent évidemment dans certains pays.
- En ce qui concerne les thématiques, les décisions du CICID de 2004 ont largement précisé la frontière entre la DGCID (le FSP) et l'AFD (pour ses projets sur dons). Ces décisions ont été bien respectées par la DGCID/DGM (voir analyse du portefeuille des projets en annexe A1) sauf dans le domaine de la santé ou quelques projets mobilisateurs ont été conservés. Mais dans ce domaine, les autorités politiques françaises ont contribué à créer de la confusion récemment en obligeant le FSP à financer des appuis à des organisations multilatérales en contradiction avec les règles de fonctionnement de ce fonds.

Par rapport aux thématiques actuelles de l'instrument il reste quelques domaines où l'AFD et le FSP peuvent aujourd'hui être en concurrence ou en collaboration :

- gouvernance territoriale, gouvernance urbaine, déconcentration, décentralisation ;
- ONG (AFD) et OSC locales (CD/FSD) ;
- renforcement de l'État ;

- Enseignement supérieur ;
- Patrimoine ;
- Recherche.

Il est important de souligner que pour les domaines de la Justice, de l'État de droit et de la sécurité, le FSP est le seul instrument en lice aujourd'hui.

5.2 Efficacité

Q2.1- Dans quelle mesure peut-on affirmer que les projets mis en œuvre ont atteint les objectifs quantitatifs et qualitatifs qui leur étaient fixés ?

L'affirmation va être difficile en raison de trois difficultés : manque fréquent d'indicateurs de succès dans la définition des projets, pas d'évaluation systématique des projets, longue période couverte.

Les services ont donné une première argumentation, généralement positive sur l'efficacité, qu'il faut croiser avec les observations de terrain, les points de vue des bénéficiaires, les points de vue des COCAC et ASI, les résultats de la revue des évaluations.

Les missions de terrains donnent des éclairages mais ne permettent pas de répondre directement à la question.

Les réponses les plus intéressantes proviennent de **l'enquête courriel**.

La question suivante était posée aux COCAC et ASI dans l'enquête courriel : Les projets du FSP sont-ils, d'après vous, généralement efficaces (ils atteignent les objectifs qui leur ont été assignés au départ) ? Donnez quelques exemples que vous avez connus. Est-ce aussi le cas du ou des projets dont vous avez eu la charge très récemment ?

31 personnes ont répondu à cette question. **La plupart d'entre elles (26) estiment que les projets du FSP sont efficaces.** Les réponses mentionnent des projets "pleinement efficaces", "l'atteinte de l'ensemble des objectifs", des "réponses apportées aux attentes des partenaires", "des taux de réussite très positifs". Une partie des réponses est positive mais nuancée. Les répondants font référence à leurs expériences personnelles et de nombreux projets sont cités (16) dans les domaines de la sécurité, de l'État de droit, du français, du renforcement de l'État, de la décentralisation, des CD/FSD. Certains effets obtenus sont cités : renforcement des capacités par la formation, enclenchement de mécanismes vertueux, mise en réseaux des acteurs, mise en contact avec d'autres partenaires, amélioration de la gestion et des performances dans les services, contribution à la mise en place de nouveaux services, clarification des rôles et des politiques de services publics, diminution de la criminalité transfrontalière, modernisation du cadre juridique, amélioration des conditions de vie des populations en situation difficile et renforcement des associations de la société civile. (Pour plus de commentaires, voir annexe A3).

Par ailleurs, comme les évaluateurs ont reçu une centaine d'évaluations de projet réalisées par la DGM, ce matériau a été privilégié pour faire une estimation de l'efficacité des projets du FSP. La démarche et ses résultats sont détaillés dans la section 6 de l'annexe A1.

L'analyse n'a porté que sur les 15 thématiques centrales du FSP. L'exploitation systématique de 92 rapports d'évaluation a permis de déterminer que 38% des projets ont été réussis (lorsque les évaluations indiquent qu'une proportion correspondant à 75% ou plus des objectifs prévus ont été atteints), 59% des projets n'ont été que partiellement réussis (de 25 à 74% de taux d'atteinte des objectifs prévus au départ) et 3% des projets ont connu l'échec (de 0% à 24% de taux d'atteinte des objectifs prévus au départ). En pondérant ce premier résultat par des taux d'efficacité moyens (90% pour un succès, 50 pour un succès partiel et 0% pour un échec) l'efficacité générale qui se dégage pour l'ensemble des projets du FSP est de l'ordre de 60%. C'est un niveau honorable, qui est cohérent avec les autres appréciations présentées ci-dessus, mais révèle en même temps une importante marge d'amélioration.

C'est aussi un résultat discutable car le classement entre projets réussis, partiellement réussis et échec a été fait par les évaluateurs. Ce classement peut toutefois être vérifié car un tableau fourni à la fin de l'annexe 1 section 7 indique en toute transparence comment les 92 projets ont été classés. Cette approche était aussi le seul moyen de valoriser les évaluations reçues.

Q2.2- Les postes et les services français ont-ils pu mettre en œuvre les projets correspondant aux besoins de leurs politiques, en nombre voulu et dans des délais raisonnables ?

A la fin de la période du FAC, le rythme d'approbation des projets, variable selon les années, était de l'ordre de 100 à 120 projets par an. En 2000, avec l'ouverture du dispositif sur de nouveaux pays et du fait que des projets ont attendu que le nouveau dispositif soit opérationnel pour être présentés, le nombre d'approbation passe à 169 pour décroître ensuite : 132 en 2001, 99 en 2002, 68 en 2003 (voir section 2.4.2 ci-dessus). Cette décroissance est parallèle à une baisse des AE, et les projets approuvés en 2000 et 2001, s'ajoutant à l'encours antérieur, vont avoir de grandes difficultés à financer leurs activités par manque de CP. On peut en déduire que les moyens financiers du FSP ont rapidement constitué la contrainte majeure pour les postes et les services. Cette contrainte a continué à se renforcer par la suite. Par la force des choses les postes et les services se sont adaptés, en dimensionnant leurs politiques "FSP" par rapport aux moyens disponibles, ce qui n'a rien d'anormal. Ce qui a compliqué l'adaptation, dans le cas du FSP, c'est une décroissance quasi-continue des moyens, chaque nouveau plan de réduction, se trouvant encore surdimensionné par rapport au moyens accordés l'année suivante.

Les opinions recueillies pendant cette évaluation, émanant des responsables des postes et des services, expriment cette inadéquation entre les besoins de leurs politiques et les moyens alloués pour monter des projets. Elles traduisent aussi une incompréhension de la situation actuelle : l'instrument projet du MAE étant devenu quasiment négligeable aujourd'hui par rapport aux autres instruments de l'aide.

Répondre aux besoins de solidarité et de gouvernance démocratique d'un pays demande plus qu'un seul projet FSP opérationnel. Or, 16 pays bénéficiaires étaient dans ce cas en septembre 2013. Plusieurs pays sont

restés récemment sans FSP-pays pendant plusieurs années. Même au Sénégal, pays où la coopération française est traditionnellement forte, il n'y a pas eu de nouveaux FSP-pays entre 2009 et 2012.

Des opinions convergentes fréquemment entendues dans les postes peuvent être résumées comme suit : "*Les FSP-pays sont en voie de disparition et les mobilisateurs ne répondent pas aux politiques des postes. Et paradoxalement, le FSP est utilisé pour contribuer à la politique multilatérale de l'aide, ce qui ne correspond pas à sa mission*".

Q2.3- Le FSP promeut des principes d'intervention (partenariat, cohérence et complémentarité, évaluation, intégration de la préoccupation "genre"). Que peut-on dire de leur application ?

- Le partenariat est un principe appliqué au niveau de la mise en œuvre des FSP-pays. Il l'est peu ou pas du tout dans le cas des projets mobilisateurs.
- La cohérence et la complémentarité avec les interventions des autres PTF sont effectivement recherchées par les postes, elles sont décrites dans le rapport de présentation et font l'objet d'une attention particulière par le comité d'examen lors de l'instruction des projets.
- Le principe de l'évaluation systématique était prévu dans la conception originelle du FSP, avec une ligne dédiée inscrite dans les budgets des projets. Ce principe n'a pas été totalement respecté (voir section 3, fonction 12 ci-dessus) mais la culture de l'évaluation a progressé à la DGCID/DGM grâce aux nombreuses évaluations réalisées. L'évaluation a été allégée en 2012 pour permettre les évaluations internes des projets clôturés en nombre, puis l'évaluation systématique a été réaffirmée en 2013 et une enveloppe créée pour assurer leur financement (voir section 2.3.6. d), ci-dessus).
- Le FSP a été un véhicule pour la prise en compte de la préoccupation "genre", notamment depuis l'année 2007 qui a vu la France adopter un "Document d'orientation stratégique genre" (DOS) validé par le CICID et le plan d'action "Joyandet" de décembre 2008. Pour ce qui concerne le FSP, ce plan d'action 2009-2011 annonçait un effort de 6 Mo€ mis en œuvre par 30 ambassades dans le cadre des FSD et 3 Mo€ mis en œuvre par l'administration centrale via un projet mobilisateur "Genre et développement économique : femmes actrices du développement".

Un certain nombre d'ambassades ont été incitées à utiliser au moins 100 K€ des enveloppes de CD/FSD mises en place pour soutenir des projets concernant le genre et l'égalité hommes femmes. Il s'agit d'une utilisation très pertinente de l'outil FSD qui est justement conçu pour que les enveloppes locales de microprojets puissent être focalisées sur des thèmes particuliers. Il est fait état[43] de 4,8 Mo€ dépensés pour ces microprojets dans 17 ambassades mais il ne semble pas y avoir eu une évaluation de cette initiative.

Le projet mobilisateur "Genre et développement économique : femmes actrices du développement" a été mis en place avec le financement prévu

[43] Rapport d'évaluation genre et développement, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2012.

et il était encore opérationnel en septembre 2013 (dans la base TIDEJ-FSP). Le contenu de ce projet a été analysé par les évaluateurs (voir annexe 1 section 3.7.10). La pertinence de ce projet, qui est en fait une subvention à des ONG, est discutable, de même que son caractère pilote et son évaluation, qui devrait intervenir prochainement, permettra certainement de clarifier ces questions. Un autre projet mobilisateur 2013-29 "Genre, générations et cohésion sociale : améliorer l'employabilité des jeunes et des femmes dans le monde arabe" mis en place tout récemment a également été analysé et sa pertinence comme sa cohérence peuvent être discutées (voir A1 section 3.7.10).

Ce qu'on peut regretter au sujet du genre, c'est que le FSP ne soit pas un véhicule plus résolument tourné vers cette problématique. A l'issue de cette évaluation, et en dehors des initiatives spécifiques qui viennent d'être mentionnées (FSD et mobilisateur), il apparaît que la préoccupation "genre" n'est en général pas présente dans les FSP-pays. Lors de la préparation du guide de l'évaluation de la DGM, en 2012, cette question a été évoquée et une conclusion a été tirée : les projets du FSP ne prendront en compte la préoccupation genre que si cette obligation est présente dans les formats et dans le processus de préparation des projets, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent. C'est ce que font les autres donateurs pratiquant l'approche projet pour intégrer des préoccupations horizontales (genre ou autres). C'est aussi une recommandation du CAD de l'OCDE[44] : *"La France doit définir une approche stratégique à long terme du renforcement des capacités et mieux intégrer l'approche genre dans ses politiques, modalités d'intervention et instruments.*"

5.3 Cohérence

Q3.1- **La conception du FSP et de son dispositif de fonctionnement était-elle appropriée au départ ? A-t-elle évolué de manière satisfaisante par la suite ?** On prendra en compte les dispositions définies par des textes et les pratiques qui ont pu s'instaurer.

Le FSP est un dispositif complexe et il y a plusieurs niveaux de réponse à cette question.

a) Concernant l'approche projet

Inspirée du FAC qui avait accumulé une longue expérience, la conception du FSP et de son dispositif était tout à fait appropriée au départ. Les principales critiques exprimées à l'égard du FAC par la Cour des comptes ou les parlementaires (projets insuffisamment structurés, objectifs peu clairs encourageant des logiques d'abonnement, peu ou pas d'évaluations réalisées) avaient été prises en compte pour la conception du dispositif du FSP : utilisation de la méthode du cadre logique au centre de la démarche de formulation des projets, définition imposée d'indicateurs de succès et de résultats, évaluation prévue dans le budget de chaque projet.

[44] Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement France 2013, section 2.2 p 17.

Les points de vue recueillis sont généralement favorables à la conception de départ, mais ils jugent que celle-ci était trop rigide (toute modification au projet devait recevoir l'aval formel du bureau du FSP). Les possibilités plus grandes de modification du projet qui ont été accordées par la suite ont donc été appréciées par les utilisateurs de l'instrument (notamment la possibilité de faire des réallocations budgétaires dans certaines limites).

Sur l'approche projet la cohérence s'est donc plutôt améliorée en cours de période

b) Concernant le dispositif

Au plan du pilotage : un dispositif très sérieux a été mis en place au départ avec le COS. Mais le COS ne s'est plus réuni après 2004 et le Cabinet du Ministre a cessé de présider les comités d'examen. Le champ couvert était trop vaste (61 pays au départ, ramenés à 55 à partir de 2002) et les thématiques trop nombreuses. Ces deux défauts vont perdurer durant toute la période.

Au plan de l'ingénierie financière : A ses tout débuts le FSP, comme le FAC avant lui, utilisait les services de l'AFD comme trésorier et payeur, ce qui facilitait sa gestion, notamment en raison de deux proximités : proximité physique (des agences de l'AFD et des postes) et proximité culturelle (le FSP utilisait l'approche projet à laquelle l'AFD est rompue). Mais les difficultés de gestion locale à venir du fait de la mise en œuvre de la réforme comptable n'avaient pas été anticipées. Lorsque les postes ont dû passer en réforme comptable, la gestion s'est compliquée et a pris du retard, entraînant du même coup du retard dans le financement des projets avec la première crise des CP. Plus tard, avec le passage à la LOLF et la mise en question de la pluri annualité des AE du FSP, le système est devenu beaucoup moins cohérent : des projets prévoyant des investissement pluriannuels qu'il fallait essayer de financer avec des financements annuels ; des ambassadeurs signant avec des représentants d'États étrangers des conventions de financement ayant valeur d'engagement international, que ses services financiers n'étaient pas en mesure d'honorer.

Au plan de la gestion de l'instrument par la DGCID/DGM : Il y a bien une culture de projet à la DGCID au départ, mais la gestion par les résultats y est inconnue. Les projets ont des objectifs qui restent trop flous et les efforts qui sont faits pour imposer une quantification des indicateurs et pour améliorer les compétences par la formation, ne réussissent pas à créer un mouvement d'amélioration et sont rapidement interrompus car, pendant le même temps, la culture de la coopération se dissout peu à peu. Il s'ensuit une perte de mémoire et de technicité. La capacité d'apprentissage du FSP s'en trouve réduite.

Q3.2- La typologie des projets FSP (État, mobilisateur, inter-Etat, FSD) est-elle adaptée à la variété des contextes de mise en œuvre ?

Directement issue du FAC, qui l'avait largement expérimentée, la typologie du FSP était bonne et permettait d'adapter les projets à la variété des contextes de mise en œuvre en suivant les objectifs de l'instrument.

Pour trois éléments de la typologie, l'utilisation faite a été différente par le FSP, en raison de l'évolution du contexte et des stratégies.

Les enveloppes de CD/FSD se sont multipliées et sont devenues la première thématique d'investissement du FSP, ce qui n'était pas le cas antérieurement avec le FAC (voir analyse du portefeuille des projets en annexe A1, section 3.7.1).

Les **projets mobilisateurs** ont été utilisés très librement et sont sortis du cadre qui leur avait été fixé par la circulaire d'application du décret de création du FSP pour déboucher sur des projets visant i) à compenser le manque de moyens des services sur le Programme 185, ii) régler des problèmes globaux ou iii) subventionner l'activité d'agences multilatérales. En portant le flanc à la critique ces projets ont attiré l'attention sur leur fragilité juridique (ils ne sont pas basés sur des conventions de partenariat).

Rappel de la définition des projets mobilisateurs[45] : projets «mobilisateurs » : projets contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple, lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement...), notamment par l'entremise d'opérations pilotes.

À noter que ce concept de projet mobilisateur aurait pu être utilisé pour réserver des fonds de l'enveloppe du FSP à la formulation des projets. La préparation des projets se fait souvent sans moyens spécifiques à la DGM, ce qui n'est pas le cas des autres donateurs.

Les **projets inter-Etats** sont tombés en désuétude et sont devenus très rares, ce qui traduit certainement une moins grande attention accordée au renforcement des initiatives régionales. On constate en effet que ce thème qui tend à disparaître du portefeuille du FSP (voir Annexe 1 section 3.7).

Q3.3- Comment se compare le dispositif du FSP avec le dispositif d'aide projet d'autres bailleurs ou agences ?

Les dispositifs des autres donateurs pratiquant l'aide projet (DFID, AFD et CE) sont présentés en annexe A6. Les opinions exprimées ci-dessous proviennent des comparaisons faites avec le dispositif du FSP à l'occasion de la compilation des données pour l'annexe 6, de l'expérience personnelle des évaluateurs qui ont conçu et évalué récemment des projets pour la CE et pour l'AFD, des entretiens avec les COCAC, ASI, ETI et VI à l'occasion des missions de terrain et de l'enquête courriel (questionnaires renseignés par les ETI et les VI, voir annexe 3).

Globalement, le FSP a **plusieurs avantages** sur les autres dispositifs :

- Il est plus rapide à mobiliser que les dispositifs AFD ou CE.
- Il est plus souple que les autres aides-projets.
- Il est très simple d'utilisation (peu de procédures, peu d'obligations de reporting, ce qui peut avoir aussi un côté négatif).
- Il est unique avec son assistance technique associée mais hors projet. Cette assistance ne se place pas dans optique d'opérateur mais

[45]Source : Circulaire d'application du décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au Fonds de solidarité prioritaire.

représente bien la partie française dans la relation de coopération. La CE, par exemple, a des difficultés pour faire jouer à l'expertise prévue dans les projets un rôle autre que de simple opérateur.

Au plan global, le FSP a **deux points faibles** :

- des financements très limités ;
- de grosses complications de gestion financière.

Concernant **les principales fonctions du cycle du projet**, les résultats de la comparaison avec les dispositifs des 3 autres donateurs sont les suivants (voir annexe 6) :

- **Pilotage stratégique :** Le FSP marque une très nette infériorité dans ce domaine par rapport à tous les autres dispositifs. Il lui manque à la fois une feuille de route, un suivi de gestion en temps réel et des instances de pilotage.

- **Programmation financière :** La CE a des facilités avec des enveloppes FED qui ont fait l'objet d'accords internationaux qui cadrent les allocations dans le temps et par pays bénéficiaire. DFID travaille comme le FSP sur des allocations budgétaires, mais avec des moyens beaucoup plus importants et avec un soutien politique fort. L'AFD est dotée chaque année en AE, comme le FSP, et gère à son niveau le problème de la pluri annualité. Le maintien de la dotation depuis 2008 facilite la programmation entre les priorités inscrites au COM. Le FSP n'a pas encore trouvé un système compatible entre les procédures imposées par le DB et la pluri annualité de ses engagements avec les pays partenaires.

- **Identification des idées de projet :** Le FSP dispose d'un système très décentralisé et proche du terrain qui permet une remontée d'idées de projets riches et diversifiées. Les autres donateurs ont tous des dispositifs semblables.

- **Choix des projets à préparer :** Le FSP est désavantagé sur ce point. Les 3 autres donateurs ont des dispositifs permettant de prendre des décisions mieux informées, dans le cadre de processus plus formalisés d'échange d'opinions, notamment en matière de pertinence des projets. En particulier DFID fait une analyse approfondie à ce stade de la pertinence et du "retour d'investissement" ("value for money").

- **Formulation des projets :** Le FSP est en situation d'infériorité par rapport aux trois autres donateurs qui ont tous des ressources dédiées pour faire des études et/ou recourir à des prestations pour la préparation de chaque projet. L'AFD prélève ainsi environ 5% des AE reçues pour les projets sur dons pour alimenter un fonds d'étude et de renforcement de capacités des maîtres d'ouvrage en matière de préparation de projets. La CE permet également aux maîtres d'ouvrages des projets du FED d'utiliser une partie des fonds pour financer la préparation des projets. Il en est de même avec DFID qui peut mobiliser des moyens à l'étape de la préparation des projets. Avec des ressources pour la formulation, les contextes de départ sont

en général mieux étudiés, la préparation du projet est mieux renseignée, se fait plus en équipe, analyse plus d'aspects techniques. Néanmoins la CE et l'AFD gardent un déficit en matière de définition et de quantification des indicateurs, toutefois moins prononcé que le FSP.

- **Approbation des projets :** DFID a des procédures d'approbation suivant les lignes hiérarchiques et à des niveaux différents selon l'importance de chaque projet. Les responsabilités sont claires et il n'y a aucun délai à ce stade. Comme le pilotage et la programmation sont précises, comme aussi le système est en total transparence, nul besoin de comités et de décision collective. La CE suit également les lignes hiérarchiques pour les décisions d'approbation, mais mobilise également des comités (pour la coordination). À l'AFD, en raison de son statut particulier, les projets, selon leur montant, sont soumis pour approbation au Conseil des États étrangers ou au Conseil d'administration. Auparavant ils sont passés devant d'autres comités internes. Concernant le FSP, le comité d'examen fonctionne bien, avec toutefois un déficit de formalisation qui ne permet pas toujours d'assurer que toutes les diligences techniques ont été faites. Le comité des projets est, au contraire, d'un formalisme qui n'est pas utile et qui retarde le processus avec peu de réunions dans l'année. Il joue partiellement un rôle d'information et de coordination qui pourrait être assuré autrement.

- **Mobilisation des moyens :** Le FSP est désavantagé à ce niveau par rapport aux autres donateurs en raison de ses difficultés de gestion financière (un projet approuvé à tous les niveaux peut encore manquer de CP pour sa mise en œuvre) et de son assistance technique associée qui suppose une programmation additionnelle sur une ligne budgétaire différente.

- **Mise en œuvre :** Le FSP est bien placé. La mise en œuvre est simple (hors gestion financière) avec un ETI sur le terrain appuyé par le SCAC. Elle est également mieux contrôlée. Pas de délais/dérapages avec la maîtrise d'ouvrage ou l'opérateur. Par contre, au niveau de la gestion financière, le FSP est complètement désavantagé. Aucun des 3 autres donateurs interrogés n'arrive à seulement imaginer les situations dans lesquelles se trouve la mise en œuvre des projets du FSP lorsque les sommes promises et prévues pour les actions d'un projet n'arrivent pas.

- **Suivi :** Pour cette fonction, les trois autres donateurs travaillent beaucoup mieux. Ils ont d'abord un système centralisé avec des alertes automatiques, ils ont mis en place un reporting plus serré et obligatoire. La gestion globale du portefeuille oblige aussi à des analyses régulières qui font l'objet de rapports internes. De plus, la CE a mis en place un système de monitoring externe de tous les projets en cours. Le FSP doit donc certainement s'améliorer à ce niveau, mais en évitant toutefois de mettre en place un système trop lourd ou trop coûteux.

  Il convient de noter que le système d'intranet auquel les ETI n'ont pas accès à l'air assez archaïque comparé à l'ouverture des systèmes de DFID.

- **Clôture :** Tous les autres donateurs ont un système de rapport de fin de projet qui sert au plan comptable, au plan du partenariat et au plan de la capitalisation. La DGM a récemment opté pour un rapport de clôture allant dans le même sens pour les projets qui ne sont pas évalués.

- **Évaluation :** C'est DFID qui semble être en meilleure position sur l'évaluation. DFID elle-même fait l'objet d'une évaluation annuelle de la part d'un organisme indépendant qui rend compte au parlement. Les évaluations de DFID sont nombreuses et très stratégiques, orientées sur les effets, les impacts et le retour sur investissement pour la Grande-Bretagne, et avec un souci d'éclairer les décisions de pilotage stratégique. L'AFD n'évalue pas systématiquement tous ses projets mais cherche à compter dans les débats sur l'aide et à alimenter sa réflexion stratégique avec des évaluations d'assez haut niveau de qualité, sur des thèmes bien choisis, et en association avec les organisations les plus qualifiées en la matière. La CE fait un effort d'évaluation assez systématique. Le MAE vient de réaffirmer le principe de l'évaluation systématique des projets alors que jusqu'à présent il n'a pas été possible de l'appliquer.

- **Capitalisation, communication et redevabilité :** Dans ce domaine DFID semble en avance avec une option de transparence totale qui est mise en application à tous les niveaux. L'AFD fait également une excellente communication. En comparaison, le MAE ne fait pas assez de plaidoyer en faveur du FSP, n'a pas défini ses indicateurs de succès, n'informe pas largement le public. Les publications sont insuffisantes.

- **Contrôle qualité :** c'est un domaine où le FSP marque un retard important. L'AFD, comme DFID et la CE ont mis en place formellement un système de contrôle de la qualité des projets qui sont préparés, de suivi de la mise en œuvre, des évaluations qui sont faites, etc. La CE a même institué des "quality control groups" qui fonctionnement avec des grilles de questionnement et de notation (voir annexe 6 section 4). DFID a des systèmes plus légers basés sur des "peer-reviewers" (des personnes habilitées à donner leur avis sur les différents documents et à divers moments de leur préparation). L'AFD utilise un système semblable appelé "seconde opinion".

De quels aspects ou exemples le FSP devrait-il s'inspirer ?

- Système de gestion technique des projets, centralisé, ouvert, transparent et en temps réel.
- Formalisation des procédures d'échange et de dialogue en cours de préparation des projets (FPC comme RP) rendant obligatoire certaines consultations et la prise en compte de préoccupations déterminées.
- Renforcement des analyses de pertinence au niveau de la FPC.
- Rendre systématique l'établissement de rapports de fin de projet.

Ces point sont repris dans ce rapport au niveau de la section 7-Recommandations.

Q3.4- Les moyens attribués au fonctionnement du dispositif ont-ils été suffisants ?

Absolument pas. Le FSP a été étranglé par une réduction rapide et continue des ressources qui lui ont été affectées (l'évolution des ressources mises à disposition du FSP est présentée ci-dessus dans ce rapport, section 2.4.1). De plus, il ne dispose pas de fonds d'étude des projets, de crédits pour les missions à mi-parcours ni pour les évaluations ex-post.

Concernant les ETI, il existe maintenant des projets qui sont mis en œuvre sans leur présence.

Deux points positifs à signaler :

- les crédits pour les évaluations finales étaient sécurisés dans les budgets des projets depuis la création du FSP ; depuis 2013, le système a changé mais le financement reste assuré par une enveloppe qui a été créée pour financer les évaluations finales des projets.
- un prélèvement est prévu sur les enveloppes CD/FSD pour du suivi-évaluation au niveau local.

5.4 Efficience

Q4.1- Comment les différentes fonctions permettant à cet instrument de fonctionner ont-elles été assurées (programmation financière et pilotage stratégique, identification et sélection des projets, formulation des projets sélectionnés, approbation, mobilisation des moyens, mise en œuvre, suivi-évaluation, compte rendu et capitalisation) ?

Les réponses à cette très large question sont explicitées en détail dans la section 3 de ce rapport. En résumé, les fonctions liées à l'approche projet (identification, sélection, approbation, formulation, démarrage, mise en œuvre et gestion technique, clôture) sont bien assurées. Les difficultés identifiées concernent la gestion de l'instrument (pilotage stratégique, programmation financière, gestion financière, évaluation, capitalisation, contrôle qualité).

Q4.2- Les modalités de pilotage de l'instrument FSP ont-elles permis son adaptation dans un contexte institutionnel et financier évolutif ?

Pas vraiment. Le pilotage stratégique s'est nettement réduit après 2004, lorsqu'une partie des projets du FSP a été transférée à l'AFD, traduisant sans doute la perte d'importance du FSP aux yeux des Autorités politiques françaises et la réduction de sa place au sein des instruments de l'aide. Après 2004, le conseil d'orientation stratégique (COS) a cessé de se réunir.

À partir de cette période les ETI ne sont plus formés à la gestion des projets FSP, ce qui montre une réorientation car la formation avait été jugée comme prioritaire par le COS.

Encadré 12 - Extrait du document préparatoire au dernier COS de 2004 (pages 15 et 21)

« Au nombre des objectifs fixés par la réforme de la coopération française et la création du Fonds de Solidarité Prioritaire, figurent le renforcement de l'efficacité de l'aide par l'adoption de la méthode dite "du cadre logique" pour la préparation et la construction des projets de développement. Cette exigence accrue de qualité pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi de nos projets avait généré un besoin de formation. L'effort réalisé en 2002 a été poursuivi en 2003. En 2004, malgré le report de deux formations régionales, une centaine d'agents des postes, de l'administration centrale et hors MAE (assistants techniques, attachés de défense, délégués du SCTIP, etc.) a été formée, tant au montage des projets, qu'à leur mise en œuvre.

Afin de compléter ces stages, des documents modernisés et actualisés valant "instructions" et "mode d'emploi" devaient être élaborés et mis en ligne sur "diplonet" et diffusés sous forme de disques compacts. »

Depuis le FSP n'a cessé de perdre de l'importance en termes de moyens financiers mobilisés. Il s'est adapté par la force des choses (réduction du nombre de projets, réduction de la taille moyenne des projets, diminution du nombre de projet par thématique), mais ce n'est pas le résultat d'un réel pilotage, sauf tout à fait en fin de période avec une concentration sur l'Afrique et les PPP (voir réponse à la question 4.9)

L'examen du portefeuille des projets ne montre pas une maîtrise stratégique particulière :

- par thématique les enveloppes de CD/FSD se sont largement multipliées et répandues à un grand nombre de pays, sans faire l'objet d'orientations raisonnées sur la base d'objectifs stratégiques définis, le Français occupe la seconde place parmi les thématiques alors que ce n'est pas la thématique la plus adaptée aux orientations de solidarité du FSP.
- par pays, la DGM n'a pas cherché particulièrement à prioriser rationnellement un groupe de pays à l'intérieur de la trop grande ZSP (53 pays ont bénéficié d'un FSP au cours des 5 dernières années).

Le MAE a négocié avec la Direction du budget pour conserver la possibilité de report des AE. Il n'a obtenu qu'une période dérogatoire qui s'achève au début de 2014. La pluri annualité des investissements du FSP va maintenant dépendre d'une gestion prévisionnelle des AE dont la pratique reste à mettre au point. Par ailleurs, des efforts ont été faits pour améliorer la gestion financière des AE et des CP mais sans résoudre complètement les problèmes qui se posent au FSP sur le terrain.

Aujourd'hui quelques solutions ont été mises ou se mettent en place (nouveau logiciel de suivi, versement d'avances de gestion dans les postes, nouvelle organisation de l'évaluation), mais elles ne sont pas de nature à résoudre l'ensemble des problèmes qui se posent au FSP.

Q4.3- Dans quelle mesure les modalités de programmation et de gestion budgétaire permettent-elles un pilotage adapté de l'instrument et des projets financés ?

Si l'on considère la période 2000-2012, les modalités de programmation et de gestion budgétaire ont constitué un lourd handicap pour le FSP et n'ont pas favorisé le pilotage de l'instrument.

Les difficultés de report des AE ont créé une grande incertitude au niveau de la programmation des projets dans les postes et les services. Les difficultés de gestion des CP ont perturbé le rythme de réalisation de très nombreux projets.

Par ailleurs, une opinion souvent entendue au cours de cette évaluation est que ce sont les difficultés de programmation et de gestion budgétaire qui sont à l'origine de la baisse de l'enveloppe générale du FSP. Il est vrai que la Direction du Budget a critiqué les modes de répartition des enveloppes d'AE et le manque de suivi précis des engagements et des dépenses du FSP. Il est vrai aussi que les remontées de fonds libre souvent importantes n'ont probablement pas encouragé une augmentation des enveloppes allouées.

Il est à noter que la situation s'est améliorée en fin de période (2012-2013) avec une meilleure prise en compte des règles budgétaires, le passage à l'outil CHORUS et à une nouvelle version de COREGE permettant de gérer les AE et les CP selon les mêmes règles de budgétisation et, depuis septembre 2013, la mise en place d'un nouvel outil informatique (TIDEJ-FSP) permettant un suivi à l'euro près en temps réel des projets.

Q4.4- Les procédures administratives et les outils développés favorisent-ils l'émergence de projets de qualité (au sens de la pertinence et de l'appropriation par les partenaires) et la sélection des plus opportuns ?

Réponse :
En début de période des efforts ont été faits pour assurer la qualité des projets. Le système semble s'être installé ensuite dans une routine dont il n'est sorti qu'en toute fin de période. Il n'y a pas eu d'amélioration notable de la qualité des projets après 2004.

Justification :
Les procédures administratives encadrant la préparation des projets (les deux étapes, FPC et RP et la répartition des rôles au cours de ces étapes), les modèles de FPC et RP, la promotion de l'utilisation de la méthode du cadre logique, la diffusion des premiers documents-supports et des formations (voir section 2.3.1 de ce rapport) sont des éléments qui ont permis une amélioration de la qualité des projets du FSP par rapport à ceux du FAC.

Après 2004, l'effort de recherche d'amélioration s'est interrompu. La suite des documents-supports est restée en attente, les formations ont été interrompues et les projets ne se sont plus améliorés. Notamment, la

question des indicateurs de succès et de résultats est restée rémanente, comme le montrent de très nombreuses évaluations.

La pertinence des projets est également un problème qui touche une partie des projets, mais il est resté moins visible (voir section 3 de ce rapport, fonctions 5 et 14). Ce point aurait pu être amélioré si des moyens plus importants avaient été dédiés à la formulation initiale des projets (notamment pour faire l'étude approfondie de la situation de départ et étudier plusieurs alternatives).

Concernant l'appropriation par les partenaires, les procédures mises en place au départ du FSP (préparation en associant le partenaire, convention du financement à signer par le partenaire avant le démarrage du projet, co-pilotage ensuite) ont garanti une bonne appropriation en ce qui concerne les FSP-pays, selon les opinions recueillies avec l'enquête courriel et sur le terrain.

Concernant la sélection des projets les plus "opportuns", il s'agit en fait du rôle du pilotage stratégique. Le dispositif du FSP au départ prévoyait une sélection des projets selon "leurs mérites propres", mais comportait une instance d'orientation chargée de donner des lignes directrices de sorte que les idées de projet les plus "opportunes" soient présentées et que parmi elles les meilleurs projets soient retenus. Après 2004 le pilotage stratégique a joué un rôle limité dans la sélection des projets.

En 2010, à la suite d'une critique de la Cour des comptes, un vade-mecum du FSP a été préparé et diffusé. En 2012, toujours à la suite d'une critique de la Cour des comptes, un guide de l'évaluation a été préparé, puis mis en ligne sur l'Intranet du Ministère en 2013. Un cycle de formation des agents à l'évaluation a été lancé en 2012. En 2013, le dispositif d'évaluation a été modifié : le pilotage des évaluations, le suivi de leurs recommandations et la capitalisation sont de la responsabilité des services qui reçoivent un appui méthodologique du Pôle de l'évaluation et une nouvelle enveloppe budgétaire est créée pour financer l'évaluation des projets du FSP. Il est prévu d'encourager les évaluations par grappes de projets. Depuis 2013 également, la grande majorité des projets soumis au Comité d'examen entrent dans les priorités définies préalablement par le Cabinet.

Q4.5- Quelles ont été les différentes modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des projets et comment se comparent-elles en termes d'efficience ?

Pour les projets-pays, la mise en œuvre poste a été presqu'exclusivement privilégiée. Les postes sont les maîtres d'ouvrage, associés aux partenaires (signataires d'une convention et co-présidents du comité de pilotage). Les postes assurent aussi la mise en œuvre par l'intermédiaire des ETI et des VI et donc conservent aussi une grande partie de la maîtrise d'œuvre. Ils contractualisent certaines prestations, selon la disponibilité des prestataires. Ce système ayant été quasiment généralisé il n'y a pas d'éléments de comparaison. Concernant les prestataires, l'enquête courriel montre que les postes et les chefs de projets sont attentifs aux coûts des prestations et préfèrent parfois, par souci d'économie, réaliser les actions en interne plutôt que de les sous-traiter. Cette préoccupation assez généralisée dicte les comportements des chefs de projet.

Pour les projets mobilisateurs, le service de la DGM conserve la maîtrise d'ouvrage. Selon les projets, la maîtrise d'œuvre peut être maintenue au niveau du service, ou confiée à un conseiller régional ou à un expert mis en place dans l'un des pays ciblés, ou encore attribuée à un opérateur.

Cette évaluation, qui ne comportait pas une analyse détaillée de projets en nombre, n'a pas permis de réunir des éléments comparés d'efficience par modalité de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Les opinions sur ce point sont divergentes (entre services et opérateurs) et ne reposent pas sur des éléments factuels.

Q4.6- Le recours à des opérateurs pour la mise en œuvre partielle ou totale des projets est-il générateur de plus-value, d'un point de vue technique et financier mais également dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage ? Cette même question portera sur l'assistance technique.

Le dispositif de cette évaluation, qui ne comportait pas d'études détaillées de projets, n'a pas permis de rassembler toutes les informations nécessaires pour répondre à cette question. Les quelques éléments disponibles à l'issue des investigations sont présentés ci-dessous.

Pour les projets-pays :
Concernant les projets-pays, le recours à un opérateur délégataire de la maîtrise d'œuvre est impossible pour les CD/FSD et assez rare pour les projets dans les autres thématiques.

Trois cas sont rapportés dans l'enquête courriel (voir annexe 3) d'un projet-pays ayant utilisé un opérateur pour la mise en œuvre partielle d'un projet avec maîtrise d'œuvre déléguée. Pour le premier cas - le PNUD au Liban - l'informateur estime que cette solution a été génératrice de plus-value "*dans la mesure où tous les volets financiers et logistiques de chaque action ont été gérés par les Nations Unies*".

Pour les deux autres cas il s'agit de FEI, dans le cadre d'une convention cadre existant à Paris. Le répondant précise que l'opérateur a été "*Imposé dès le RP, puis formalisée par une lettre de commande après la signature de la convention financière du FSP entre les 2 pays*". Il ajoute que "*le contrat a été respecté avec quand même une bonne implication du chef de projet*". Dans ces deux cas, les répondants, après cette expérience, ne conseillent pas le recours à un opérateur. Pour l'un c'est parce que les frais de gestion pris par ces opérateurs agréés semblent importants (12%). "*Ne confier que la logistique serait plus intéressant*". Le second répondant indique que cette modalité "*est difficile, il est préférable de garder la gestion du projet*".

L'enquête courriel a également permis d'identifier une liste d'opérateurs ou de prestataires, car la différence entre les deux statuts n'est pas claire dans les réponses aux questionnaires. Un questionnaire "opérateur" a été envoyé à tous les noms figurant sur cette liste. 4 réponses ont été reçues (voir annexe 3 section 6.4). Les répondants sont des experts employés par un opérateur, qui ont joué un rôle dans la mise en œuvre d'un projet. Mais le questionnaire ne comportait pas de question sur la plus-value de leur présence dans un projet (les réponses auraient eu peu de valeur).

Aucun cas de délégation de la maîtrise d'œuvre n'a été observé durant les missions dans les 5 pays.

Pour les projets mobilisateurs :
Concernant les projets mobilisateurs mis en œuvre par recours à des opérateurs délégataires, les personnes interrogées (services et opérateurs) font état systématiquement de plus-values techniques. Les opérateurs ont des compétences que les services n'ont pas, compétences qui peuvent d'ailleurs être spécifiées par contrat. Les plus-values financières sont discutées car les services trouvent en général que les opérateurs sont trop chers mais ils ne sont pas en mesure de comparer diverses solutions faute d'éléments chiffrés (des coûts réels en gestion directe notamment). Les opérateurs estiment travailler au coût minimum.

L'un des avantages de la délégation cité par les personnes interrogées est de pouvoir faire un engagement juridique global sécurisant ensuite les crédits de paiements pour un ensemble d'opérations. Toutefois les évaluateurs ont constaté que cet avantage n'était pas systématiquement recherché. Les entretiens avec les opérateurs ont fait apparaître l'utilisation de contrats-cadre qui aboutit à un découpage du budget en tranches, avec autant d'engagements juridiques à effectuer.

Q4.7- Au niveau "projet", est-il possible de dégager des modalités d'exécution particulièrement efficientes ou au contraire particulièrement inefficientes ? Les évaluateurs appuieront leur argumentation sur la base d'une typologie des différentes "mises en œuvre" observée (par catégorie de projet : FSP État, inter-Etat, mobilisateur, FSD).

Réponse :
Le dispositif de cette évaluation et l'uniformité des situations trouvées sur le terrain en matière de modalités d'exécution n'ont pas permis de mettre en évidence des dispositions contrastées en terme d'efficience.

Justifications :
Pour les projets-pays (y compris les FSD) la modalité d'exécution très largement répandue est la maîtrise d'ouvrage poste et la maîtrise d'œuvre poste. Les ETI et les VI jouent un rôle essentiel au niveau de l'exécution.

Des prestataires sont utilisés mais très rarement des opérateurs avec délégation de maîtrise d'œuvre. Dans L'enquête courriel (annexe 3) 3 cas de délégation sont cités. L'enquête a également permis d'identifier quelques opérateurs qui sont intervenus au moins une fois (PNUD, FEI, ADETEF, Centre de Linguistique Appliquée de Besançon, Alliance française de Nairobi et Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature de Niamey).

L'extraction de la base de donnée TIDEJ-FSP reçue ne comportait pas d'information su les modalités d'exécution et il n'a donc pas été possible de faire une analyse quantitative sur ce sujet.

Cette évaluation, qui n'a analysé aucun projet particulier en détail, ne permet pas de répondre à cette question en qui concerne les projets mobilisateurs ou les projets inter-Etats.

Q4.8- Les modalités de suivi-évaluation, tant au niveau des postes que de l'administration centrale, favorisent-elles 1) un pilotage adéquat des projets financés 2) leur bonne exécution 3) la mise en œuvre du principe de redevabilité et 4) l'apprentissage par retours d'expériences ?

Le suivi au niveau des projets, des postes et des services permet un pilotage correct. C'est un constat qui a été effectué au cours des missions auprès des postes (voir annexe 2).

Comme l'ont indiqué les services, le principe de l'évaluation systématique à mi-parcours n'est pas appliqué (voir aussi section 3 fonction 10 ci-dessus une estimation du pourcentage des projets ayant fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours). En conséquence, les projets ont pu souffrir de problèmes récurrents qui n'ont pas été bien appréciés par les services et qui n'ont pas été solutionnés ; des réorientations nécessaires n'ont probablement pas été faites, ce qui peut avoir eu pour effet de limiter l'efficience. Dans le cas des projets pays, une occasion de rencontre avec les partenaires et d'approfondissement des relations de coopération est perdue lorsque l'évaluation à mi-parcours n'est pas faite.

Le principe de l'évaluation finale systématique des projets n'est pas non plus appliqué. La Cour des comptes, reprenant une estimation fournie par le Pôle de l'évaluation, estime entre un tiers et la moitié la proportion des projets du FSP qui ne sont jamais évalués[46] (voir aussi une estimation du taux des projets évalués ci-dessus section 3, fonction 12). En conséquence, le processus d'apprentissage par l'expérience est limité, en particulier dans les secteurs où pas ou peu d'évaluations finales sont réalisées (mobilisateurs en général, secteur santé). Le partenariat s'en trouve également réduit. Le principe de redevabilité n'est que partiellement suivi à ce niveau.

Par ailleurs, les projets du FSP ne font pratiquement jamais l'objet d'une évaluation ex-post. Il s'ensuit que la conception des projets ne bénéficie pas des retours d'enseignements qui peuvent être tirés d'une évaluation ex-post, notamment au sujet du lien finalité-objectifs qui est si difficile à vérifier dans les évaluations finales. Cette absence d'évaluation ex-post rend impossible de communiquer autour des effets à moyen et long terme des projets du FSP. Un pan de la redevabilité s'en trouve mal assurée.

Q4.9- Au regard des réformes entreprises, des contraintes budgétaires qui se sont exercées sur le FSP, des orientations politiques mais également des relations entretenues avec les pays bénéficiaires, quelle analyse peut être faite de la stratégie suivie pour cet instrument, notamment au niveau de son dispositif de gestion, de son périmètre géographique et sectoriel ?

Réponse :
Après une première période de pilotage actif de l'instrument (2000-2004), on ne distingue pas une stratégie de la DGCID/DGM au niveau du dispositif de gestion du FSP ou de modification de son périmètre géographique ou sectoriel. Des modifications sont apportées en fin de période, dont certaines apparaissent comme des réactions à des contraintes externes.

[46] La politique française d'aide au développement, cour des comptes, Juin 2012, p 65.

Une plus grande concentration sur l'Afrique sub-saharienne et sur les PPP semble se dessiner en toute fin de période.

Justification :
Une description des évolutions sur la période et de la situation actuelle du dispositif du FSP a été présentée ci-dessus dans ce rapport (section 2.3). Elle montre des efforts de consolidation de 2000 à 2004. Après le transfert d'une partie des projets à l'AFD, le dispositif semble moins étroitement piloté et les difficultés de gestion financière persistent avec la profonde modification des modalités de traitement budgétaires et comptables qui intervient avec le passage à la LOLF. En 2010 une modification au niveau des postes apparaît permettant aux ASI de prendre le rôle d'ordonnateur délégué pour les projets sécurité. Un vade-mecum du FSP est préparé et diffusé pour répondre à une demande de la Cour des comptes. Des efforts de gestion administrative, d'assainissement financier et de mise en place d'un pilotage budgétaire sont engagés en 2012 et poursuivis en 2013. Une nouvelle application de gestion du FSP est mise en place en 2013. Le dispositif de l'évaluation des projets du FSP est modifié en 2013.

On observe que les projets inter-Etats ont pratiquement disparus, de même que la mise en œuvre Etat, les mises en œuvre "poste" et "service central" étant devenues les deux seules solutions utilisées (voir annexe 1 section 6).

Sur toute la période, le champ d'intervention géographique du FSP n'a pas changé. Au cours des 5 dernières années 53 pays ont été bénéficiaires d'au moins un projet du FSP (voir annexe 1, section 4). En juillet 2013 le CICID a supprimé la ZSP mais cette modification n'a pas encore eu d'effet sur le portefeuille des projets du FSP. En fin de période (2012 et 2013), une plus grande concentration sur l'Afrique sub-saharienne et sur les PPP semble se dessiner (voir annexe 1 section 4).

En termes de thématiques, après les changements imposés en 2004 et 2008, le FSP s'est centré sur 15 thématiques d'importance inégale. L'analyse longitudinale des projets par thème fait apparaître quelques tendances légères (voir annexe 1 section 3.7) :
- Les CD/FSD maintiennent une part élevée qui augmente légèrement (24% en fin de période).
- La culture diminue et disparaît.
- L'enseignement supérieur augmente légèrement sa part (11% en fin de période).
- Le français maintien sa part (à 12%).
- La recherche diminue fortement (de 16 à 5%).
- Le thème intégration régionale tend à disparaître.
- La justice augmente légèrement sa part, de 5% à 8%.
- Le thème gouvernance territoriale et locale diminue sa part de 7 à 5%).
- La jeunesse, les médias et le patrimoine maintiennent une toute petite présence.
- Le renforcement de l'Etat reste avec une part à peu près constante, au niveau de 7%.
- La sécurité augmente assez nettement (part multipliée par 3, de 4 à 13% au cours de la période).

Ces diverses tendances ne dessinent pas une stratégie. Le renforcement de la sécurité et de la justice traduit peut-être une volonté de concentration

des efforts sur la gouvernance démocratique, mais la stagnation du renforcement de l'Etat, le maintien de l'enseignement supérieur et du français à des niveaux élevés, la survie de plusieurs thématiques occupant une toute petite place ne renforcent pas cette idée.

Par ailleurs l'absence d'un système de gestion technique du portefeuille au niveau central est indicateur d'un manque de pilotage stratégique.

Q4.10- Quelles conclusions d'ensemble peut-on porter sur l'efficience de l'instrument FSP ?

L'efficience est un critère normatif. Un processus est efficient à 100% si tout est fait selon les standards, dans les délais et en respectant les coûts. L'efficience du FSP est certainement assez bonne en raison de la qualité et de la motivation des personnes dans les services, les SCAC et les projets, qui font le maximum pour que les projets avancent. De plus, les SCAC et les ASI ont gardé la maîtrise d'ouvrage pour mieux contrôler les dépenses. Mais les difficultés de gestion financière ont introduit une contrainte assez forte. Si l'on considère la quantité des projets qui dépassent deux fois la durée prévue, sont annulés avant d'être terminés, les difficultés d'obtention des crédits qui réduisent le temps d'activité sur le terrain, conduisent à reporter des activités dans le temps, avec ce que cela suppose de perte de rythme et de coûts additionnels, l'efficience du FSP est probablement de l'ordre de 60%.

C'est un taux du même ordre qui ressort de l'analyse détaillée du fonctionnement du FSP qui a été présentée ci-dessus (section 3 de ce rapport). L'appréciation globale sur la qualité du fonctionnement s'établit en effet à 60% (voir graphique de synthèse en fin de section 3). Les justifications sont données fonction par fonction dans cette même section 3.

5.5 Partenariat

Q5.1- **Quelle perception les partenaires** (autorités nationales, administration, société civile) **des pays bénéficiaires ont-ils de l'instrument FSP ?** Comment **l'identifient-ils dans la gamme des outils** d'aide au développement mise en place par la France ?

L'analyse sera différenciée en fonction des types de projet. Les réponses ci-dessous trouvent leurs arguments et éléments de justification dans 3 lignes d'investigations conduites dans le cadre de cette évaluation : i) les entretiens avec les partenaires lors des missions-pays, ii) les réponses des partenaires-bénéficiaires dans l'enquête courriel (étape 2) et iii) des échanges avec d'autres acteurs (COCAC/ASI, attachés, ETI, VI) sur ce sujet pour discuter/valider nos points de vue en formation sur ce sujet en cours d'évaluation.

Bien que le nombre de partenaires/bénéficiaires interrogés se soit limité à environ 50 personnes et que les partenaires répondants à l'enquête courriel aient été peu nombreux, les réponses qui peuvent être apportées à cette

question sont sans ambiguïté, solides, et n'appellent pas d'approfondissement.

Réponse générale : L'instrument FSP n'est pas bien connu par les partenaires-bénéficiaires, qui ne l'identifient pas dans la gamme des outils d'aide au développement de la France que d'ailleurs ils ne connaissent pas non plus. Mais cette connaissance est-elle nécessaire alors que, la gestion des projets est toujours faite par la France ? La bonne question à se poser est plutôt : les partenaires-bénéficiaires voient-ils clairement la France derrière les projets du FSP et peuvent-ils apprécier les efforts de solidarité de la France et la qualité de ses appuis dans le cadre des projets du FSP ? À cette dernière question les réponses sont différentes selon les types de projet.

Pour les projet-pays, la France est bien visible et très présente aux côtés des partenaires-bénéficiaires, lors de certaines étapes de la conception, au moment de la signature des conventions et durant la mise en œuvre. Ce qui est visible c'est donc non seulement l'image de la France, mais la France en action, démontrant sur le terrain sa générosité, ses capacités et la pertinence des solutions qu'elle propose. Cette situation de partenariat de proximité, qui est une spécificité du FSP, assure donc la meilleure visibilité, mais comporte également des risques pour l'image de la France, en cas de contre-performances sur le terrain (engagements financiers non respectés, expertise technique mal adaptée, solutions proposées qui ne réussissent pas). Principalement à cause de la réduction globale des financements du FSP et des difficultés de gestion financière, l'image de la France a probablement souffert (présence et influence en régression, perte de perte de crédibilité).

Le cas des **enveloppes CD/FSD** est à distinguer car ce type de projets-pays, qui démontre la solidarité française au sein de secteurs défavorisés de la population, parfois avec une couverture large dans le pays, a été relativement bien préservé des contraintes financières qui ont pesé sur le FSP en général. Les enveloppes ont été réduites mais leur nombre n'a pas chuté et leur financement a pu être assuré en règle générale. Les CD/FSD ont connu moins de difficultés de gestion financière en raison des dispositions particulières qui le régissent et permettent une meilleure maîtrise du calendrier d'exécution (décisions d'affectation au niveau local, capacité d'organisation laissée au poste, des moyens réservés pour le suivi-évaluation, procédures allégées). Il est certain que l'image de la France a beaucoup bénéficié des projets CD/FSD dans les nombreux pays où de tels projets ont été correctement mis en œuvre.

Les projets mobilisateurs sont très généralement inconnus des partenaires bénéficiaires. Ils sont préparés depuis Paris, suivant des processus qui parfois associent certains postes mais très rarement des partenaires-bénéficiaires. Ils ne font pas l'objet de convention de financement avec des partenaires, sont mis en œuvre soit depuis Paris, soit par l'intermédiaire de centres de coordination régionaux. Les montants financiers qu'ils peuvent consacrer à chacun des pays ciblés est souvent dérisoire. Les objectifs qu'ils poursuivent sont le plus souvent très irréalistes, et ils ne produisent en général pas d'effets notables sur le terrain, au niveau ou les partenaires-bénéficiaires pourraient les voir. Ces projets ne contribuent donc pas à valoriser l'image de la France auprès des partenaires-bénéficiaires dans les pays. Il faut faire une exception pour

certains mobilisateurs "sécurité", qui sont en fait plutôt des projets "pluri-États", visant un petit nombre de pays, autour d'une problématique commune qui a pu être discutée avec chacun d'eux et dont les résultats sont parfois attendus et observés par les partenaires-bénéficiaires. Dans ces cas particuliers, l'image de la France est en premier plan et peut être appréciée. Ils sont peu nombreux et gagneraient à prendre la forme "inter-Etats" prévue par le FSP. Il est à noter que d'autres projets mobilisateurs "sécurité" concernent un nombre plus important de pays. Le projet ASACA vise 22 pays. Le projet ASECMAR, initié à 3 pays puis étendu à 6, va être élargi à 10 dans son champ d'action. Ils permettent tout de même de fédérer l'action des Etats et des Organisations Régionales et Sous régionales autour de thématiques critiques exigeant une réponse commune / concertée (ce qui est le cas de la plupart des phénomènes criminels majeurs).

Les Projets inter-Etats présentent l'avantage d'être préparés avec un organisme inter-Etats avec lequel une convention doit être ensuite signée et qui, souvent, sera en charge de la mise en œuvre et pourra recevoir une expertise d'appui. Suivant cette configuration, la présence de la France est assurée auprès du partenaire-bénéficiaire et son image peut être valorisée lorsque le projet est efficace. Ce type de projet n'est pratiquement plus utilisé par la DGM (17 projets IE sur 860 au cours de la période 2000-2013, dont seulement 3 postérieurs à 2005, dont un seul opérationnel actuellement).

Q5.2- Existe-t-il une convergence dans la perception des objectifs entre les différents acteurs concernés (responsables du pilotage de l'instrument, ceux chargés de son suivi administratif et financier, de la maîtrise d'ouvrage des projets, des partenaires-bénéficiaires).

Si l'on exclut les partenaires bénéficiaires dont il a été question dans la réponse à la question précédente, il s'agit ici de la perception des objectifs du FSP à 3 niveaux du MAE : i) le Cabinet du Ministre et les responsables de la DGM en charge du pilotage de l'instrument, ii) les services centraux et leurs correspondants dans les postes, qui assurent la gestion administrative et financière, iii) les services et les postes, qui sont les maîtres d'ouvrages des projets.

Il n'a pas été particulièrement noté, au cours de cette évaluation, des divergences entre ces trois niveaux au sujet de la perception des objectifs du FSP.

Les seules divergences qui peuvent être mentionnées concernent les projets mobilisateurs sur deux points :

- les COCAC et ASI considèrent que les projets mobilisateurs ont des objectifs souvent trop généraux et larges eu égard aux moyens qu'ils peuvent mobiliser, et que les opérations concrètes qu'ils peuvent financer dans les pays ciblés sont souvent d'un niveau pratiquement négligeable. Les évaluateurs partagent ce point de vue après avoir analysé 10 rapports de présentation de projets mobilisateurs.
- L'opinion a été émise par plusieurs des personnes interrogées et également par plusieurs des répondants de l'enquête courriel, que certains des mobilisateurs sont utilisés pour subventionner des agences multilatérales, ce qui correspond à un détournement des objectifs

fondamentaux du FSP, et revient à amputer ses ressources alors que d'autres instruments existent pour financer l'aide multilatérale. Les évaluateurs partagent également ce point de vue, qui est fortement soutenu par l'exemple des projets "Muskoka" qui sont des subventions habillées en projet et qui ont amputé le FSP de 50% de ses ressources pour plusieurs années. Mais il n'est pas possible d'attribuer la décision de financer les projets Muskoka à des divergences de compréhension des objectifs car elle a été imposée par les Autorités politiques (imposée également à l'AFD d'ailleurs).

5.6 Questions relatives aux recommandations

Réponse 1- Quelle place l'instrument FSP devrait-il conserver parmi les instruments de l'aide française ?

Le FSP a toute sa place parmi les instruments de l'aide publique française. Cette place se situe entre l'aide d'urgence, pour les pays en crise ouverte, et le développement laissé à l'AFD (pour les pays aux institutions bien stabilisées et en progrès).

Le FSP devrait se limiter aux pays en sortie de crise, fragiles, dont les institutions sont à reconstruire ou réhabiliter. Pour ces pays, le FSP n'a pas son pareil parce qu'il est assez rapide, très souple et structurant à la fois. Ces pays ce sont principalement les PPP et éventuellement quelques autres pays que la France pourrait avoir un intérêt particulier à appuyer. Ces pays devront être déterminés avec le plus grand soin, et la liste rester stable, car la logique du FSP n'est pas d'intervenir une seule fois mais de construire une relation de coopération durable dans des domaines ciblés, grâce à des ETI, éventuellement dotés de petits crédits d'intervention, puis de monter un ou plusieurs projets lorsque les conditions de leur succès sont réunies. Au total il ne faudrait pas que le nombre de pays bénéficiaires dépasse 20-21 car ensuite, avec ses moyens très modestes, le FSP retomberait dans le saupoudrage actuel.

En matière de domaines d'intervention, le FSP a également une place à laquelle aucun autre instrument actuel ne peut prétendre sur les thèmes de la justice, l'état de droit, la sécurité et le renforcement de l'État où il peut particulièrement faire valoir les valeurs et les spécificités françaises. Sa place est également unique en matière d'appui aux communautés et à la société civile grâce aux microprojets CD/FSD.

Quels moyens lui donner ? Peu crédible actuellement en raison des faiblesses qu'il affiche, le FSP ne peut pas prétendre à une augmentation rapide de ses moyens d'investissement. Sur la base des financements actuels (20 à 21 Mo€ d'AE par an) il peut construire un nouveau système de gestion et améliorer rapidement sa crédibilité. À court terme, lorsque les financements "Muskoka" seront terminés, et à condition que les autorités politiques ne le ponctionne plus pour des opérations ne correspondant pas à ses objectifs, il pourrait retrouver un niveau d'AE de 50 Mo€ par an qui lui permettraient de viser des objectifs plus significatifs et de faire la preuve de son utilité.

Réponse 2- Dans quelle mesure, et comment, la conception, l'efficience, l'efficacité et l'impact de cet instrument peuvent-ils être améliorés ?

Le FSP devrait être recentré strictement sur les PPP + (voir ci-dessus l'ajout possible de quelques pays), sur des projets de partenariat formalisé et sur les thèmes de la gouvernance démocratique, en conservant le FSD pour son aspect solidarité. De plus, il devrait être géré tout à fait différemment, par une équipe centrale recrutée pour ses capacités, possédant toutes les compétences nécessaires à l'approche projet et à une gestion transparente et moderne. Cette équipe n'aura pas besoin d'être importante car de nombreuses compétences existent à la DGM (au niveau central et au niveau des postes) mais elles doivent être catalysées. Dans ces conditions cet instrument peut retrouver en 12 mois une bonne efficience, en 24 à 36 mois une bonne efficacité et à moyen terme un bon niveau d'impact.

Réponse 3- Quelles améliorations peuvent être recommandées au niveau de la préparation, de la mise en œuvre (simplification des procédures si possible), de la planification et du pilotage, de la gestion, du suivi-évaluation et de la redevabilité ?

Le FSP doit rester un outil structurant, sauf à ne plus se différencier des interventions annuelles. Pour cela il doit conserver les bases de l'approche projet et notamment une préparation en deux phases (identification puis formulation) et l'utilisation du cadre logique précisant les objectifs, pour que, comme le précisent les textes de création du FSP, chaque projet puisse "être choisi selon ses mérites propres".

Ces contraintes de préparation sont également présentes dans les approches projet des autres donateurs. Par comparaison avec l'AFD, la CE et DFID (voir annexe 6), on peut considérer que, pour l'indentification et la formulation des projets, le FSP est l'instrument qui utilise les procédures et les formats de document les plus simples.

A la marge certaines améliorations sont possibles : amélioration des formats et des instructions, amélioration de la procédure d'identification des idées de projet au départ (comme proposé dans l'enquête courriel), etc.

Pour la mise en œuvre, la DGCID/DGM a définitivement privilégié la gestion directe puisqu'au cours de la période, la modalité de délégation aux Etats bénéficiaires ("mise en œuvre Etat") qui était pratiquée auparavant par le FAC et a été prévue dans les textes créateurs du FSP, a disparue complètement (voir annexe 1 section 6). Cette évolution est contraire aux recommandations généralement admises pour l'efficacité de l'aide qui considèrent que la mise en œuvre par le bénéficiaire accroît son appropriation finale du projet. Mais les SCAC, qui sont attachés à conserver la maîtrise d'ouvrage, expliquent que c'est cohérent avec la nature de l'instrument, les pays qu'il vise et ses thématiques de travail. Les évaluateurs considèrent que cette argumentation est valable lorsque le pays bénéficiaire est très pauvre, en situation de fragilité ou en phase de réhabilitation institutionnelle.

Corollaire de la gestion directe, les ETI doivent rester la cheville ouvrière des projets. Ils doivent également conserver leur fonction de conseil qui conditionne les retombées attendues en termes d'amélioration des relations de coopération. Une condition de la reconstruction du FSP est donc une remontée en puissance de l'assistance technique française. Toujours pour la mise en œuvre, le principal problème que cette évaluation a mis en évidence se situe au niveau de la gestion technique et financière de l'instrument. Le système de gestion de l'outil doit changer complètement. Le suivi doit être unifié, transparent et en temps réel. L'évaluation doit être reconçue pour s'intéresser plus aux effets et aux impacts. Une capitalisation active est indispensable. Une communication active et un plaidoyer pour cet outil doivent être ajoutés

Réponse 4- Quelles pourraient être les modalités de mise en œuvre d'un nouveau dispositif, logé au sein du FSP, dévolu au soutien des sociétés civiles du Sud ?

Depuis un an, le cabinet du Ministre délégué voudrait faire évoluer les projets CD/FSD du FSP pour i) donner plus d'importance à l'objectif de renforcement des sociétés civiles du sud et ii) un rôle aux ONG françaises qu'elles n'ont pas directement actuellement. Cette initiative n'est pas jugée pertinente par les maîtres d'œuvre du FSP sur le terrain et a pour l'instant peu d'effets, les CD/FSD continuant sur leur ligne habituelle à bien servir simultanément deux objectifs, appui social et renforcement des organisations de la société civile, avec des orientations sectorielles dont le choix est décentralisé au niveau des postes.

De l'ensemble des avis recueillis au cours de cette évaluation, il n'y a aucune raison de modifier actuellement les objectifs et les modalités de mise en œuvre des CD/FSD. De l'avis général, il s'agit de la composante du FSP qui fonctionne le mieux actuellement et il faudrait éviter de la perturber en lui ajoutant de nouvelles contraintes. C'est un avis partagé par les évaluateurs qui pensent également que faire intervenir les ONG française dans les orientations de ces projets CD/FSD, qui sont actuellement les plus efficients du FSP, comporte un risque important de déstabilisation de la dynamique en place, bien rodée et dont toutes les ambassades se louent.

L'AFD gère les appuis aux ONG françaises qui interviennent dans le développement. À la demande du Ministre délégué à la coopération, des initiatives sont en cours pour dynamiser et rendre plus innovants les projets de ces ONG, et on peut en attendre d'excellents résultats.

Il y a néanmoins beaucoup de choses à faire pour améliorer le fonctionnement et les résultats des enveloppes CD/FSD :

i. rebaptiser ce type de projet pour une plus grande visibilité de la France, avec une dénomination incluant le mot "France" (France Solidarité, Fonds social français, etc.)

ii. prévoir un tuilage systématique des VI qui se succèdent pour gérer ces enveloppes.

iii. accroître les échanges d'expérience entre les postes et entre les VI au sujet de ces projets.

iv. mettre en place une capitalisation des expériences. Cela pourra se faire partiellement à l'intérieur du nouveau système général de gestion du FSP à mettre en place, avec un portail CD/FSD.

v. Organiser un bilan annuel permettant d'envisager chaque année les améliorations nécessaires et d'actualiser les orientations stratégiques de ce type de projet.

vi. Mettre en place un dispositif de communication et de plaidoyer actif sur les résultats des CD/FSD, en direction des membres du CICID, des parlementaires et du public français.

vii. Mettre en place un groupe de travail DGM/AFD pour mieux organiser, au niveau des pays d'utilisation des CD/FSD, la coordination des actions concernant le renforcement de la société civile locale. Ces deux guichets devraient, pays par pays, réunir des éléments de diagnostic sur les capacités des OCS locales et définir des orientations stratégiques communes.

6 CONCLUSION DE L'EVALUATION

Pertinence:

Pour apprécier la pertinence, il faut se demander si cet instrument est celui qu'il faut utiliser pour contribuer au développement des pays avec lesquels la France veut être solidaire ; s'il peut contribuer à renforcer les liens de coopération avec les pays bénéficiaires et à renforcer l'image d'une France fraternelle et compétente.

La réponse à ces deux questions est oui sans hésitation. **L'instrument FSP est très pertinent :**

- de par sa conception : approche projet accompagnée d'une expertise dédiée. L'approche projet permet de faire du sur-mesure parfaitement adapté aux contextes et aux besoins exprimés par les partenaires. Avec l'expertise, c'est la France, avec ses sensibilités et ses compétences, qui est sur le terrain aux côtés du partenaire.
- de par l'importance qu'il donne au partenariat, au niveau de la conception comme de la mise en œuvre (cas des FSP-pays). L'approche projet s'appuie sur des liens de coopération qui se créent et se renforcent dans l'écoute réciproque, les échanges et la collaboration, grâce au personnel compétent et motivé qui se trouve sur le terrain.
- parce qu'il est rapide, pluriannuel et flexible.

On peut même soutenir que le **FSP est irremplaçable** :

- pour les pays en sortie de crise, en situation de fragilité et en cours de réhabilitation institutionnelle,
- dans les domaines de la solidarité concrète sur le terrain pour appuyer directement et renforcer les communautés et les organisations de la société civile
- dans les domaines régaliens de la gouvernance démocratique : justice, état de droit, sécurité, renforcement de l'État. Il est parfois recommandé[47] de poursuivre le transfert des interventions opérationnelles réalisées par la

[47] Par exemple dans le récent "Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010", rapport de synthèse de décembre 2012, recommandation p 35.

DGM en direction de l'opérateur-pivot l'AFD. Mais cette recommandation ne paraît pas praticable pour les domaines régaliens pour lesquels l'AFD, dans sa situation actuelle, n'a pas d'antécédents ni de compétences particulières. Sans le FSP, aucun des instruments de l'aide française existant aujourd'hui ne pourrait prendre la relève dans les domaines de la gouvernance démocratique. Et il est difficile d'envisager que la France veuille interrompre sa coopération dans ces domaines.

Il est important de souligner que le corollaire de cette pertinence du FSP, pour coopérer avec des pays en situation délicate, pour faire du sur-mesure, avec du personnel dédié, ce sont des coûts élevés de mise en œuvre (temps de discussion et de négociation, différences culturelles à surmonter, insertion dans des processus de changement longs). Mais la contrepartie est la création de liens solides de partenariat et la mise au point de solutions bien appropriées aux problèmes que ces pays veulent résoudre.

Cohérence :

Pour apprécier ce critère il faut se demander si l'instrument FSP est bien conçu.

Il y a deux niveaux de réponse à cette question car la cohérence a variée en cours de période.

Au départ, le FSP était assez cohérent : l'approche projet est bien cadrée, les projets sont pluriannuels, les montants affectés permettent d'espérer des changements significatifs, l'expertise nécessaire les accompagne et elle a capitalisé des connaissances et des relations de confiance dans les pays d'intervention où elle a déjà été très présente. Il y a cependant 3 réserves à faire : i) le champ d'application a été élargi à trop de pays (61 à la création de la ZSP, ramenés à 55 à partir de 2002) ; ii) le dispositif hérité du FAC avec la CCCE comme payeur va changer et les conséquences de ce changement ne sont pas bien anticipées et iii) s'il y a bien une culture de projet à la DGCID, la gestion par les résultats y est inconnue. Les projets ont des objectifs qui restent trop flous et les efforts qui sont faits pour imposer une quantification des indicateurs et pour améliorer les compétences par la formation, ne réussissent pas à créer un mouvement d'amélioration et sont rapidement interrompus car, pendant le même temps, la culture du développement de l'ancienne coopération disparaît progressivement après la disparation de ce ministère. Il s'ensuit une perte de mémoire et de technicité. La capacité d'apprentissage du FSP s'en trouve réduite.

La cohérence de l'instrument diminue fortement en cours de période, avec la disparition du conseil d'orientation stratégique, l'insuffisance des CP par rapport à l'encours des projets, la chute des AE, la réduction rapide du nombre des ETI. Pour finir, la nature même de l'instrument semble remise en question lorsqu'il apparaît que ses autorisations d'engagement ne peuvent plus être reportées sur plusieurs années.

Efficience : L'efficience est un critère normatif. Un processus est efficient à 100% si tout est fait selon les standards, dans les délais et en respectant les coûts. L'efficience du FSP est certainement assez bonne en raison de la qualité et de la motivation des personnes dans les services, les SCAC et

les projets, qui font le maximum pour que les projets avancent. De plus, les SCAC ont gardé la maîtrise d'ouvrage pour mieux contrôler les dépenses.
Mais il faut aussi considérer les aspects qui dénotent des difficultés de mise en œuvre : la quantité des projets qui dépassent deux fois la durée prévue, sont annulés avant d'être terminés, les difficultés d'obtention des crédits qui réduisent le temps d'activité sur le terrain, conduisent à reporter des activités dans le temps, avec ce que cela suppose de perte de rythme et de coûts additionnels.

L'analyse du fonctionnement du FSP a été faite en détail et l'appréciation globale sur la qualité du fonctionnement, que l'on peut assimiler à l'efficience, s'établit à 60%

Efficacité : Dans quelle mesure ces 60% d'efficience se sont-ils traduits par l'atteinte des objectifs prévus au niveau des projets ? Pour répondre à cette question les consultants ont fait une lecture systématique de toutes les évaluations de projets qu'ils ont reçues (une centaine) de manière à repérer les niveaux de réussite des projets. Les évaluations étant hétérogènes, seulement trois niveaux de réussites ont été retenus pour classer les projets :

- Projets réussis, lorsque les évaluations indiquent que les objectifs sont largement atteints (75% ou plus de niveau d'atteinte) ;
- Projets partiellement réussis (de 25 à 74% de taux d'atteinte des objectifs prévus au départ) ;
- Échec lorsque les objectifs prévus au départ ne sont pas atteints ou ne sont que faiblement atteints (de 0% à 24% de niveau d'atteinte).

L'estimation n'a porté que sur les thématiques qui sont au cœur du FSP depuis 2005, à l'exclusion des thématiques transférées à l'AFD (pour lesquelles des projets ont été fermés avant d'avoir été terminés), des projets isolés (non significatifs) et des thématiques abandonnées (non significatives). Les calculs sont présentés en annexe A1, section 6. Le résultat s'établit aux environs de **60% de taux d'efficacité**, avec 38 % de projets bien réussis, 59 % de projets partiellement réussis, 3 % d'échecs.

Cette estimation est évidemment fragile, en raison de la faible proportion de projets pour lesquels les consultants ont disposé d'une évaluation (1/6 environ). Il aurait été possible de renforcer cette estimation en recherchant plus d'évaluation (il en existe sans doute quelques dizaines de plus), mais le temps a manqué pour une telle démarche.

Impact: Il faut ici distinguer la contribution au développement des pays et le renforcement des liens de partenariat.

Concernant **la contribution au développement, une partie des projets ayant été bien efficaces ou même modestement efficaces, ils ont produit des effets dans les pays bénéficiaires.** C'est une partie de ces effets qui a pu être observée durant les missions dans les pays et que les répondants ont mentionnée dans l'enquête courriel : des institutions mises sur pieds, des capacités renforcées, des compétences enseignées, etc.

L'impact sur les situations bénéficiaires a été certainement réduit à cause du saupoudrage qu'on observe : un trop grand nombre de pays bénéficiaires potentiels (55 sur la presque totalité de la période) et un trop grand nombre de thématiques (15), se conjuguant avec une forte baisse de

l'enveloppe globale allouée. On observe ainsi, malgré une baisse du nombre de projets financés, une baisse de 50% environ du montant moyen des projets (voir section 2.4.2 ci-dessus) les projets-pays, les mobilisateurs et les CD/FSD s'établissant en fin de période en moyenne à 0,82 Mo€ 0,85 M€ et 0,57 Mo€, ce qui est très faible, en particulier pour les projets-pays qui doivent rechercher des effets structurants.

Par ailleurs, même lorsqu'un projet atteint son objectif, 38% réussissent, ils peuvent avoir peu d'impact dans le pays lorsqu'ils se sont intéressés à d'autres objectifs que le développement des pays pauvres : des projets dans le domaine du français ou de la francophonie, d'autres qui s'inscrivent plutôt dans des problématiques mondiales, des enveloppes de CD/FSD mises en œuvre dans des pays émergents. Il ne s'agit pas du manque de pertinence de l'instrument, mais du **manque de pertinence des projets financés**, dans certain cas, avec cet instrument. Dans ces conditions, le niveau de l'impact en termes de renforcement ou de développement des pays pauvres est probablement inférieur au niveau d'efficacité, peut-être de l'ordre de 40%. Les FSP qui ne s'inscrivent pas dans une relation de coopération de long terme sont les moins efficaces.

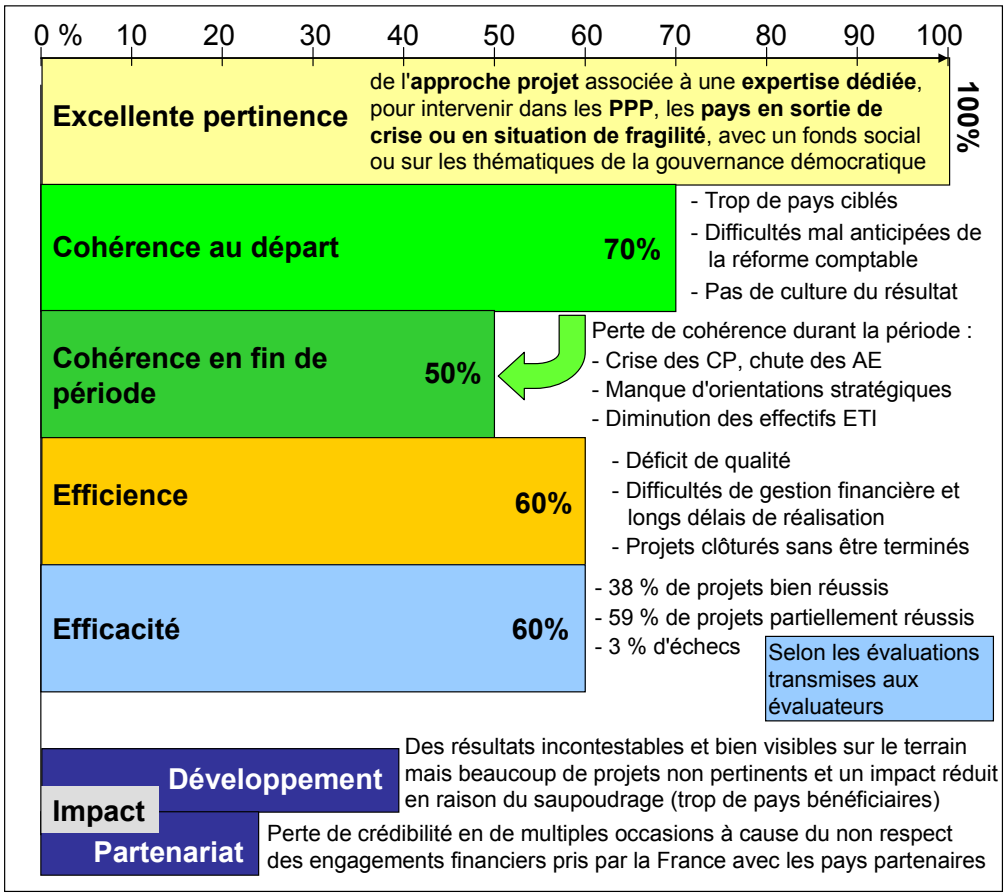
Concernant le partenariat, l'impact aurait dû être très fort en raison de la nature de cet instrument et de sa conception ouverte sur les bénéficiaires. Mais cet impact a été réduit du fait que la France, tout en se présentant comme un partenaire décidé à appuyer le pays bénéficiaire, et qui s'engage (signature d'une convention de financement), a ensuite dû se dédire en de multiples occasions et revenir sur ses engagements dans la plupart des pays d'intervention du FSP et sur pratiquement toutes les thématiques, c'est-à-dire avec une gamme de partenaires différents dans chaque pays. À notre connaissance il y a très peu de donateurs qui se soient mis dans de pareilles situations. Et c'est une défaillance connue au point qu'elle est signalée dans le dernier examen de la France par les pairs de l'OCDE[48]. L'effet négatif de ces "marches arrières" n'a pas été mesuré mais est certainement important.
Si les liens de coopération n'ont pas été coupés, ils sont certainement moins solides et reposent sur une confiance limitée. Il faut signaler que, paradoxalement, les pays bénéficiaires qui ont eux-mêmes le plus de difficultés financières, sont aussi ceux qui sont les plus compréhensifs vis-à-vis des difficultés financières françaises (suivant les opinions entendues durant les missions de terrain).

Comme cela a été signalé par de nombreuses personnes interrogées, cet effet négatif sur l'image de la France aurait pu être atténué en communiquant plus efficacement sur la contribution française au niveau multilatéral. Dans les pays où la faiblesse des financements du FSP est regrettée, peu de gens savent que la France est parmi les premiers contributeurs du Fonds mondial Santé et du Fonds européen de développement (FED).

[48] "les crédits de paiement de certains fonds gérés par les ambassades, en particulier le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui couvre des domaines clés de la lutte contre la pauvreté, comme la bonne gouvernance, sont inférieurs aux autorisations d'engagement". p72, Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement, FRANCE 2013.

Le schéma suivant synthétise les jugements d'évaluation qui viennent d'être présentés :

Figure 11 - Synthèse des jugements de l'évaluation



Attention : Ce schéma et les pourcentages qui sont donnés n'ont rien de scientifique. Leur but est seulement d'illustrer les opinions des évaluateurs quant aux résultats de cette évaluation par critère.

7 RECOMMANDATIONS

Malgré son volume aujourd'hui très faible, le FSP a sa place parmi les instruments de l'aide publique française. Toutefois, il y a beaucoup à faire pour qu'il retrouve toute sa cohérence et améliore son efficience, son efficacité et ses impacts.

Pour concrétiser les changements qui seront approuvés, les textes de création du FSP devront être modifiés.

7.1 Au plan de la conception générale et de la cohérence

R1- Conserver l'approche projet d'investissements pluriannuels structurants, visant à produire des changements significatifs au niveau des pays bénéficiaires.

Renoncer à l'approche projet reviendrait à perdre la spécificité de cet instrument, à se rapprocher des actions financées sur crédits d'intervention, plus simples à concevoir et à mettre en œuvre, mais qui ne peuvent pas avoir la même ambition en termes d'effets et d'impacts. Les ambassades y perdraient beaucoup en termes d'influence auprès des pays partenaires du sud et du nord.

R2- Conserver au FSP son expertise associée qui lui donne sa capacité d'opération, sa flexibilité, ses capacités relationnelles et de coopération politique d'État à État.

Le FSP ne peut pas exister sans son assistance associée. Lui demander de recourir à de l'expertise sur marché serait lui enlever une part importante de son intérêt et ce qui le distingue des autres dispositifs de projets.

Le maintien du FSP suppose donc une relance de l'assistance technique française en coopération dans les pays pauvres. Une assistance qui s’inscrive dans une coopération à long terme afin d’éviter de mettre en œuvre des projets FSP sans lendemain.

Concrètement, il conviendrait de sécuriser à court-moyen terme un effectif de 130 à 150 ETI pour les besoins du FSP[49], à dimensionner plus précisément lorsque les AE du FSP pour le prochain triennat seront connues.

R3- Donner au FSP une place plus précise dans le dispositif de l'aide française :

- **En le limitant aux pays les plus pauvres, en sortie de crise, en situation de fragilité, en cours de réhabilitation institutionnelle.**

Il s'agit des PPP et de quelques autres pays pauvres avec lesquels la France aura un intérêt stratégique à coopérer. C'est dans ces pays que les caractéristiques du FSP (rapidité, souplesse, dialogue rapproché, capacité de proposer des solutions sur mesure) sont les plus utiles.

L'enveloppe financière allouée au FSP impose aussi de se concentrer sur un nombre restreint de pays, pas plus d'une vingtaine, pour éviter tout saupoudrage des investissements.

Pour les pays qui n'entreraient plus dans le champ d'application du FSP, ce sont d'autres moyens du titre VI, qui pourraient être utilisés pour les actions de coopération du MAE : bourses, missions, invitations, autres moyens bilatéraux d'influence.

- **En le concentrant sur les thématiques où son utilité est actuellement irremplaçable : Justice, État de droit, sécurité, renforcement de l'État et CD/FSD.**

Sur les thématiques de la gouvernance démocratique (Justice, État de droit, sécurité, renforcement de l'État), le FSP est actuellement le seul outil disponible, au dire même des ministères qui sont les porteurs de ces thématiques régaliennes en France. Il singularise aussi la coopération française sur des champs d'intervention où elle garde un leadership naturel de par l'homothétie des systèmes institutionnels. Il rend la France plus visible.

Concernant les CD/FSD, il s'agit également du seul dispositif capable de monter directement des micros projets à l'intention des populations défavorisées et des organisations de la société civile qui les appuient. Il a vocation à faire émerger de nouveaux acteurs de la société civile qui ne peuvent pas avoir accès à des financements plus importants. En ce sens le FSD est complémentaire des financements des bailleurs comme l'Union européenne car il ne finance que des petites organisations qui sans lui ne seraient pas aidées. Il est aussi complémentaire des co-financements apportés par l'AFD qui agissent de manière indirecte à travers les ONG françaises.

Suivant les résultats de cette évaluation, les projets CD/FSD ne devraient pas être modifiés au niveau de leur double objectif (lutte contre la pauvreté

[49] Cette estimation est basée sur trois considérations : 1) 105 ETI étaient affectés dans des projets du FSP en 2012, selon la cellule des emplois de la DGM ; 2) Certains projets manquent 'ETI pour leur mise en œuvre, selon l'enquête courriel ; 3) un petit volant de sécurité est à prévoir pour une gestion optimisée de ces effectifs.

ET appui aux organisations de la société civile) ou de leurs modalités de fonctionnement qui sont satisfaisantes. L'efficience, l'efficacité et l'impact peuvent cependant être notablement améliorées, de même que la coordination avec les opérations de l'AFD. Pour des recommandations plus détaillées à ce sujet voir la réponse à la question R4, section 5.6 ci-dessus.

Pour les thématiques qui n'entreraient plus dans le champ d'application du FSP, ce sont autres moyens du titre VI, qui pourraient être utilisés pour les actions de coopération du MAE : bourses, missions, invitations, autres moyens bilatéraux d'influence.

7.2 Pour accroître l'efficacité et les impacts du FSP

R4- Limiter le FSP aux types de projet qui garantissent les meilleurs effets

Il s'agit des projets-pays (y compris les CD/FSD) et des projets inter-Etats ou pluri-États (catégorie nouvelle à créer). Pour ces projets, le partenariat est obligatoire et il devrait être systématiquement matérialisé par une convention. La pertinence des projets est plus facile à assurer dans un tel cadre. Le FSP ne devrait plus faire de projets mobilisateurs dans leur forme actuelle car, étant définis sans partenaire, ils ne présentent pas les mêmes garanties.

La catégorie des projets inter-Etats devrait être ouverte à des conventions pluri-États afin de pouvoir s'intéresser à des problématiques régionales de sécurité ou de développement lorsqu'il n'existe pas (ou pas encore) une organisation régionale. Mais la signature d'une convention avec les États bénéficiaires ciblés dans un "pluri-États" serait requise.

R5- Redonner au FSP un minimum de moyens

Si le FSP se concentre et met en place un nouveau système de gestion, renforçant ainsi sa crédibilité, un volume de financement de 50 Mo€ d'AE par an (après la fin des prélèvements Muskoka), lui permettrait de viser des objectifs plus significatifs et de faire la preuve de son utilité.

7.3 Pour améliorer l'efficience du FSP

R6- Remettre en place un pilotage stratégique

Ressusciter le COS ne se justifie plus au regard des montants actuels mobilisés pour le FSP et le comité des projets dans sa forme actuelle doit être réformé car il est devenu seulement informatif alors que les ministères qui y participent ont d'autres demandes : échanger sur les politiques de coopération, participer plus activement au choix des projets, suivre leur réalisation et leurs résultats.

Il conviendrait de **mettre en place un comité de pilotage du FSP**, présidé par le DGM et composé de la DCSD, des représentants des ministères

concernés (en fonction des thématiques d'intervention du FSP qui seront conservées), de l'AFD et du Ministère des finances. Ce comité jouerait quatre rôles :

- Echanges au sujet de l'aide de la France dans les pays d'application du FSP, en amont des projets pour, non seulement élaborer des stratégies pays pour le FSP, mais aussi, avec les ministères partenaires, construire une offre technique de coopération coordonnant et optimisant les actions et moyens de chaque ministère, incluant l'identification des besoin d'assistance technique et son positionnement ;
- Pilotage stratégique du FSP (proposer des objectifs et des indicateurs, établir une programmation, suivre globalement les FPC et les RP en préparation, suivre l'évolution du portefeuille des projets opérationnels par thématiques et pays, suivre la qualité des projets en cours, examiner les résultats des principales évaluations pour en tirer de nouvelles orientations stratégiques) ;
- Examen et sélection des projets à proposer à l'approbation du Ministre ;
- Gestion d'un fonds d'études, de préparation des projets (5% à réserver sur l'enveloppe des crédits alloués au FSP).

Ce comité serait réuni deux fois par an. En dehors des sessions, les projets prêts à lui être présentés pourraient faire l'objet d'une consultation à domicile (les membres du comité donnent leur avis sur le projet mais sans se réunir), afin d'éviter les temps morts (périodes d'attente d'une prochaine réunion) qui retardent inutilement le processus d'approbation des projets.

La présence de la DCSD au comité permettrait d'arbitrer en amont, et sur la base des objectifs stratégiques du FSP, les questions de répartition des crédits qui se posent au niveau des postes depuis 2010, lorsque l'ASI est devenu, au même titre que le COCAC, ordonnateur délégué de l'Ambassadeur.

Des comités d'examen internes à la DGM continueraient à se réunir, sous la présidence du directeur technique du FSP (voir ci-dessous). Comme aujourd'hui ils approuveraient les FPC devant donner lieu à la préparation d'un projet et approuveraient les projets à présenter au comité de pilotage du FSP. Le rôle de contrôle qualité du comité d'examen serait renforcé avec, pour les FPC, un accent mis sur les diagnostics préalables et l'étude de la pertinence) et, pour les RP, un accent mis sur la précision des objectifs et la quantification des indicateurs, la faisabilité de la mise œuvre et la qualité du planning des opérations)

R7- Assurer une gestion technique moderne avec des procédures simplifiées et une petite équipe spécialisée

Mettre en place un outil de gestion technique et financière des projets, ouvert et transparent, inspiré du workflow de l'AFD ou de DFID. Les projets y sont inscrits dès leur premier jour et toute leur vie y est suivie en temps réel, tous les documents y sont rassemblés, le système est ouvert, avec des droits d'accès hiérarchisés, les indicateurs de gestion technique sont automatiquement calculés et mis à jour en temps réel. Ce système ne

pourra pas être dans l'Intranet du MAE où il perdrait accessibilité et fonctionnalité.

Mettre en place une petite équipe chargée de la gestion technique du FSP, de la préparation des instructions, de la formation, du conseil pour la préparation des projets, du suivi, de l'évaluation, du contrôle qualité, de la capitalisation et de la communication. Elle serait dirigée par un Directeur technique du FSP, placé sous le contrôle du DGM. Ce directeur et les membres de cette équipe seraient recrutés ou sélectionnés sur la base de critères de compétences et d'expérience. Cette équipe (quelques ETP)[51], travaillerait en réseau avec des correspondants qualifiés dans les postes (COCAC, ASI, attachés ou autre, selon les cas). Cette équipe devrait produire un rapport annuel présentant les orientations stratégiques du FSP, le compte-rendu des opérations, l'évaluation des résultats. Après validation par le comité de pilotage du FSP, ce rapport serait transmis au CICID.

R8- Améliorer la gestion financière

Il faut trouver un règlement définitif des difficultés de gestion financières du FSP. Un schéma de gestion des AE conforme à la LOLF est maintenant en place, de même que les applications informatiques permettant une gestion précise des AE et des CP. Il faudrait accélérer les procédures de répartition des enveloppes. Des budgets prévisionnels annuels devraient être préparés par projet. L'affectation des CP aux projets devraient être mieux fléchées de sorte que les projets ne restent pas en attente de financement. Des rendez-vous de gestion au niveau des postes devraient faciliter ensuite la fongibilité des CP. Il conviendrait aussi de revoir certaines procédures en cherchant à mettre en place des outils facilitateurs, comme s'est fait pour certains crédits d'intervention (Campus France par exemple).

Il faudrait créer également plus de transparence et d'échanges entre les postes et la centrale pour limiter les incompréhensions sur le fonctionnement du système et favoriser les adaptations. La mise en place d'un système simple d'indicateurs de suivi des opérations financières entre la centrale et les postes et de comparaison des performances entre les postes permettrait de suivre les progrès, d'identifier plus vite les goulots d'étranglements et de stimuler les retardataires.

Une durée des projets fixée à 3 ans, pouvant être allongée exceptionnellement à 5 ans en cas de difficultés, est une disposition raisonnable. Toutefois la date de départ de cette période devrait être la date de signature de la convention de financement et non pas la DMA.

[51] Le dimensionnement de cette équipe sera à faire précisément i) lorsque l'enveloppe financière accordée au FSP pour les trois prochaines années sera connue, ii) en fonction des responsabilité qui lui seront spécifiquement confiées, en bonne cohérence avec les responsabilités des autres services gestionnaires, iii) en tenant compte des gains de productivité importants qui sont à attendre de l'utilisation de la nouvelle application TIDEJ-FSP (opérationnelle seulement depuis septembre 2013, voir 2.3.6.c ci-dessus) et d'une gestion technique informatisée recommandée dans ce rapport.

R9- Mettre l'évaluation au service de la gestion par les résultats

a) Le principe d'une évaluation interne à mi-parcours de tous les projets de deux ans ou plus devrait être réaffirmé et les moyens nécessaires à sa réalisation prévus.

b) Chaque projet devrait systématiquement faire l'objet à sa clôture d'un bilan technique et financier, interne mais partagé avec le bénéficiaire, suivant la forme qui avait été prévue pour certains projets par la note 513/DGM/SPR/PRG du 19.3.2012, forme à améliorer éventuellement après évaluation des rapports produits à la suite de cette note. Ces rapports devraient être archivés électroniquement accompagnés de la documentation afférente.

c) Le principe de l'évaluation externe de tous les projets, qui vient d'être réaffirmé par la DGM, devrait être relativisé en laissant ouvertes des possibilités d'exception dûment justifiées. En effet, suivre correctement les résultats du FSP nécessite que soient réalisées des évaluations dans tous les secteurs et les pays d'intervention, mais pas forcément systématiquement de tous les projets. L'évaluation indépendante est un investissement qui peut être lourd au regard du budget du projet lui-même. Une décision d'opportunité est à prendre au cas par cas, basée sur les caractéristiques de l'intervention et de son budget, avec une insistance pour évaluer les projets les plus importants. Pour les projets plus petits, la comparaison coûts/bénéfices de l'évaluation doit être appréciée, sachant que la taille du projet ne doit pas être le seul élément à prendre en considération. Peuvent compter également le côté novateur, le caractère pilote, les particularités du contexte, la difficulté technique.

d) Les évaluations externes devraient être réparties par thématique et par pays de manière à ce que tout le champ d'intervention soit couvert par un nombre suffisant d'évaluation, permettant d'avoir une appréciation correcte des effets et impacts à travers l'ensemble du portefeuille du FSP.

Il conviendrait également de s'orienter vers la réalisation d'évaluations ex-post qui sont importantes pour apprécier la totalité des effets et leur durabilité. Ce choix n'était pas possible avant 2013, le dispositif du FSP ayant prévu depuis son origine d'inclure le financement de l'évaluation de chaque projet dans le budget du projet lui-même, ce qui rendait impossible de financer des évaluations intervenant après clôture de ce budget. Avec l'enveloppe financière qui vient d'être créée au niveau de la DGM pour financer les évaluations, il devient possible de multiplier les évaluations ex-post. Des évaluations externes finales resteront cependant nécessaires car elles permettent de mieux apprécier l'efficience que les évaluations ex-post.

e) Améliorer la qualité des évaluations par i) une meilleure appréciation de la charge de travail, du budget et du temps nécessaires à leur réalisation et ii) la mise en place un système d'assurance qualité indépendante à définir, en s'inspirant de ce que font les autres donateurs.

f) Utiliser les résultats des évaluations pour améliorer les orientations des opérations du fonds (gestion par les résultats) et pour la communication et le plaidoyer. En particulier, il devrait y avoir une réponse formelle des

services à tous les enseignements, conclusions et recommandations de chaque évaluation. En particulier aussi, il devrait y avoir des études de capitalisation à partir des évaluations elles-mêmes.

R10- Mettre en place des instructions et des formations

- Mettre en place des instructions et des guides dans trois domaines : gestion financière, préparation des projets, gestion des projets.
- Mettre en place des sessions obligatoires de formation dans le domaine de la gestion financière.
- Former les ETI et certains personnels de la DGM à l'analyse des politiques, au renforcement des relations, à la conception et à la gestion de projets du FSP, à la recherche de cofinancements.
- Mettre les ETI et les VI en réseau (pour échange de bonnes pratiques, identification d'experts pour missions courtes, etc.), partiellement sur Internet et partiellement à l'aide de réunions thématiques, régionales et générales.

7.4 Pour assurer la défense de cet instrument

R11- Modifier le nom de l'instrument

L'attribution d'un nouveau nom pourrait faire mieux connaître l'outil et mieux assurer le lien avec la France. Il faudrait davantage évoquer le partenariat que la solidarité.

R12- Mettre en place une communication spécifique

Les résultats de cet instrument doivent être compilés et largement diffusés, auprès des membres du CICID, des parlementaires et du public.

Un plaidoyer doit être organisé de manière à justifier les financements utilisés.

8 ANNEXES

A1- Analyse descriptive du portefeuille des projets financés par le FSP depuis 2000

Analyse descriptive du portefeuille des projets financés par le FSP depuis sa création

SOFRECO
Projet mis en œuvre par SOFRECO
92-98 blvd Victor Hugo, 92110 Clichy, France
Tel.: +33 (0) 1 41 27 95 95
ecofi@sofreco.com

Sommaire

1- Principaux constats résultant de l'analyse du portefeuille 128
2- Informations générales sur les données 130
3- Analyse sectorielle des projets du FSP approuvés et dotés au cours de la période 2000-2013 132
3.1- Les thématiques utilisées pour l'analyse 132
3.2- Répartition de l'ensemble du portefeuille par thématique, selon les types de projet 133
3.3- Une répartition en 4 grands ensembles se dégage à l'analyse 139
3.4- Projets divers et isolés 140
3.5- Cinq thématiques abandonnées par la DGCID en début de période 141
3.6- Cinq domaines d'intervention transférés en totalité ou partiellement à l'AFD à partir de 2005 143
3.7- Quinze domaines d'intervention conservés par la DGCID puis la DGM 146
3.7.1- CD/FSD, la thématique la plus importante 157
3.7.2- Le français (y compris lecture publique et bibliothèques) constitue la seconde thématique en nombre de projets 161
3.7.3- La recherche est la seconde thématique en montant de crédits alloués et la troisième en nombre de projets 167
3.4.4- L'enseignement supérieur 168
3.7.4- Renforcement de l'Etat 172
3.7.5- Sécurité, sûreté et protection civile 174
3.7.6- Gouvernance territoriale et locale, décentralisation 176
3.7.7- Justice 179
3.7.8- Culture 180
3.7.9- Jeunesse, patrimoine, média, intégration régionale, des thématiques qui occupent une faible place 181
3.7.10- Deux thématiques occupant une très faible place : sortie de crise et genre et développement humain 184
4- Les projets par pays 189
5- Les projets mobilisateurs 197
6- Evolution des modes de mise en œuvre 201
7- Estimation de l'efficacité 203

1- Principaux constats résultant de l'analyse du portefeuille

Cette note a été réalisée à partir de la compilation de toutes les données disponibles sur les projets (base de données, lecture de RP, lecture de rapports d'évaluation à mi-parcours et d'évaluations finales, lecture de fiches de suivi, entretiens et visites de terrain, témoignages fournis dans l'enquête courriel), avec l'objectif de produire une analyse quantitative et qualitative de l'ensemble des projets du FSP sur la période 2000-2013. Un autre objectif était de montrer tous les résultats qui peuvent être tirés de l'analyse d'un portefeuille de projets au niveau central. Sur ce dernier point, l'analyse présentée ci-dessous n'est qu'illustrative car les évaluateurs n'ont pas pu effectuer toutes les analyses qui auraient été possibles avec les informations accessibles.

C'était évidemment un travail très lourd qui a été conduit jusqu'au stade où les constats nécessaires à l'évaluation de l'instrument FSP ont pu être tirés et confirmés. C'est pourquoi cette note garde un aspect inachevé. On pourrait y travailler encore des mois pour faire toutes les analyses possibles, rechercher des RP qui manquent et d'autres rapports d'évaluation...

Les constats

1- Tout d'abord, cette grande revue des projets du FSP permet de confirmer la diversité des projets entrepris, le large éventail des pays bénéficiaires et l'importance des effets produits, dont une partie s'avère pérenne. C'est à mettre en rapport avec l'estimation de l'efficacité générale des projets du FSP effectuée en section 6 ci-dessous : autour de 60%.

2- Au plan général, la répartition des projets par pays et par thèmes semble suivre une logique de distribution plus qu'une stratégie de priorisation. Les projets du FSP ne semblent pas être attribués suivant des priorités stratégiques fortes. Ils restent très dispersés entre trop de pays et trop de thématiques, malgré la baisse rapide des moyens alloués à cet instrument. Il y a trois réserves toutefois à cette affirmation :

- En termes de montants alloués, l'Afrique (yc Afrique du Nord et Madagascar) a bénéficié de 80% du total des projet-pays.
- Certaines thématiques, qui ne sont pas celles qui ont mobilisé le plus de crédits, réussissent à appuyer des pays avec une certaine continuité (sécurité, justice, renforcement de l'Etat)
- Par la force de la réduction des crédits, certaines thématiques s'éteignent pratiquement en fin de période (culture, média).

3- On ne trouve pas de pays abandonnés par le FSP parmi les PPP. Malgré l'extension de la ZSP, aucun pays pauvre d'influence traditionnelle française n'a été abandonné et, lorsque le champ d'intervention a dû se réduire faute de moyens, ce sont les pays entrés les derniers dans la ZSP qui en sont ressortis les premiers. Tous les PPP ont bénéficié de 11 projets ou plus sur la période, à l'exception des Comores (8 projets). Cinq PPP sont en tête des pays les mieux servis : Madagascar (33 projets), Mali (28), Niger (26), Sénégal (25), Burkina-Faso (24).

4- Evidemment, avec la forte réduction des moyens en fin de période, les années sans projet se multiplient pour les pays bénéficiaires, y compris dans le groupe des PPP (Bénin, seulement deux projets depuis 2009 ; Burkina-Faso et Mali, 3 années consécutives sans projet de 2010 à 2012 ; Niger, un seul projet de 2006 à 2009 ; Sénégal, 2010 et 2011 sans projet ; Tchad, un seul projet de 2009 à 2012 ; Togo, 2010 et 2011 sans projet).

5- On ne discerne pas de volonté de réduire les thématiques d'intervention après 2005.

6- Les projets CD/FSD ont connu le succès et se sont rapidement multipliés. Ce succès a été toutefois insuffisamment maîtrisé car il s'est étendu assez largement hors du champ des PPP pour atteindre des pays émergents et même un pays du groupe des BRICS (l'Afrique du Sud).

7- Le français s'est aussi étendu partout, devenant la seconde thématique en nombre de projets sur la période. Six pays n'ont connu du FSP que des projets de promotion du français.

8- La recherche a bénéficié de beaucoup de moyens et se trouve en seconde place pour les financements qui lui ont été attribués. Il s'agit, et de loin, de la première thématique utilisatrice de projets mobilisateurs. A elle seule, la recherche a mobilisé plus de moyens que les thématiques "justice et Etat de droit" et "sécurité" réunies.

9- Inversement, des thématiques très pertinentes par rapport aux problèmes des pays visés par le FSP (renforcement de l'Etat, sécurité, justice) ont été nettement moins dotées sur la période que le français, la recherche ou l'enseignement supérieur. La sécurité et la justice voient toutefois leur importance progresser tout au long de la période.

10- Certaines thématiques n'ont connu que des projets ponctuels qui ne semblent pas intégrés dans une stratégie (voir section 3.7.9) ou semblent correspondre à des velléités sans lendemain (voir sous-section 3.7.10).

11- L'analyse approfondie des rapports de présentation de 10 projets mobilisateurs (hors secteur sécurité) montre que leur conception manque souvent de pertinence et de cohérence, ce qui entraîne ensuite des problèmes de mise en œuvre et une limitation de leurs effets, toutes choses largement signalées dans l'enquête courriel et lors des missions de terrain. Les problèmes de conception observés sont liés à la méconnaissance du terrain, à des besoins à satisfaire très imprécis, à des objectifs trop ambitieux eu égard aux moyens mobilisables et à des stratégies de mise en œuvre inappropriées. Le point de vue des évaluateurs à ce sujet est que ce n'est pas la capacité des rédacteurs qui est en cause, mais un processus de définition des projets qui n'implique pas les partenaires-bénéficiaires et se déroule trop loin du terrain.

12- Concernant les projets mobilisateurs dans le domaine de la sécurité, qui se multiplient en fin de période, ils concernent en général un nombre limité de pays et sont bien articulés avec les problématiques de ces pays. Ils connaissent cependant des problèmes de coordination et de répartition des tâches avec les postes et gagneraient à être formalisés par des conventions signées avec les pays bénéficiaires.

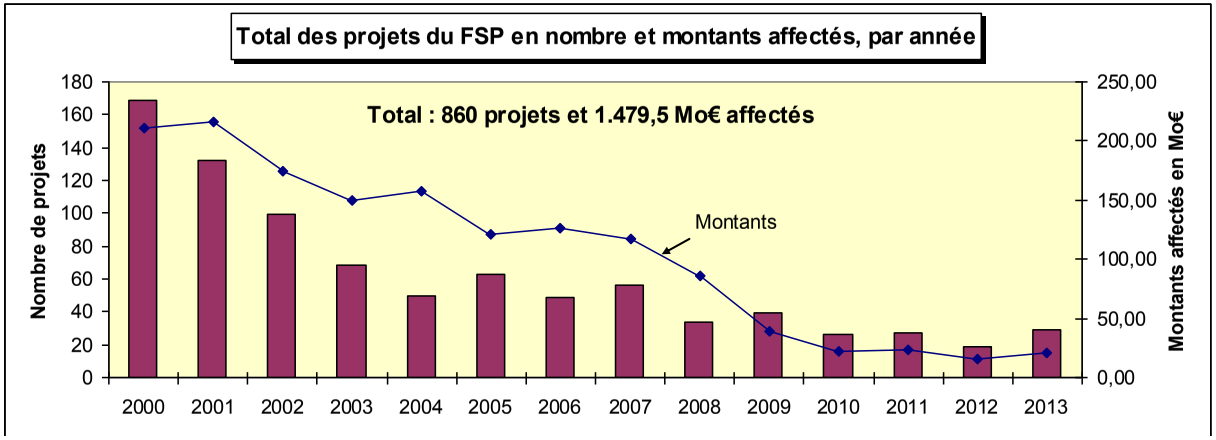
13- Concernant les modes de mise en œuvre, les possibilités ouvertes par les textes de création du FSP de confier la mise en œuvre d'un projet à un pays bénéficiaire ou à une organisation inter-étatiques n'ont pas utilisées. Les projets du FSP ne connaissant plus aujourd'hui que des mises en œuvre directes, par les postes et/ou les services centraux.

2- Informations générales sur les données

L'évolution des financements alloués au FSP sur la période 2000-2013 a été présentée dans le corps du rapport, section 2.4.1.

Les projets financés sont présentés en nombre et montants, par type et par année, dans le tableau ci-dessous.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre de projets approuvés et dotés															
MO	46	32	19	20	15	15	12	16	4	3	5	6	4	4	**201**
CD/FSD (yc FASCS)	28	13	21	11	10	18	5	17	11	30	9	8	7	10	**198**
Pays (sans CD/FSD)	91	85	57	37	21	28	31	22	19	6	11	13	8	15	**444**
IE	4	2	2		4	2	1	1			1				**17**
Total	**169**	**132**	**99**	**68**	**50**	**63**	**49**	**56**	**34**	**39**	**26**	**27**	**19**	**29**	**860**
Montants affectés (Mo€)															
MO	94,59	93,30	61,74	72,35	58,90	48,78	62,52	64,53	38,80	9,00	6,85	10,19	5,00	3,40	**629,95**
CD/FSD (yc FASCS)	25,44	12,58	22,17	14,29	12,88	21,70	6,20	16,83	13,43	21,50	5,20	4,40	3,90	5,72	**186,23**
Pays (sans CD/FSD)	87,79	108,76	84,68	62,65	77,03	45,13	54,44	29,89	33,39	9,12	8,82	8,73	6,30	12,34	**629,07**
IE	2,59	2,15	5,60	0,00	9,17	5,00	3,00	6,00	0,00	0,00	0,75	0,00	0,00	0,00	**34,26**
Total	**210,41**	**216,79**	**174,19**	**149,29**	**157,98**	**120,61**	**126,16**	**117,25**	**85,62**	**39,62**	**21,62**	**23,32**	**15,20**	**21,45**	**1 479,51**



Dans toute l'analyse des projets du FSP qui va suivre, il ne faut pas perdre de vue la forte réduction globale des enveloppes allouées au FSP, et la diminution parallèle du nombre des projets par année (voir courbe ci-contre). Ce qui peut ressembler à un appui significatif avec 10 projets ou plus financés au bénéfice d'un pays donné sur la période, n'est plus constitué en fin de période que d'un flux discontinu d'un ou deux projets pour ce même pays.

Le tableau présenté ci-dessus est construit à partir d'une base de données par projet constituée par les évaluateurs, en fusionnant une extraction de l'application SARAFINA (complète jusqu'à l'année 2009 incluse) et une extraction de l'application TIDEJ reçue de la DGM le 12/9/13. L'extraction SARAFINA contient plus de données que l'extraction TIDEJ, c'est pourquoi elle a été privilégiée pour les années 2009 et antérieures. Pour les années postérieures à 2009, des informations complémentaires ont été ajoutées : i) quelques données sur l'exécution financière de certaine projets, obtenues de RES/DGM, ii) des données sur la durée des projets, obtenues de la DSI/MAE, iii) une codification par secteur de coopération (ou thématique) définie par les évaluateurs à partir de l'intitulé des projets et de leur contenu.

Les projets "Muskoka", qui ne font pas partie de cette évaluation, ne figurent pas dans la base de données du portefeuille des projets FSP 2000-2013 utilisée pour la préparation de cette note.

La base de données dont disposent les évaluateurs présente deux défauts :

1) Les dates de première imputation budgétaire n'y figurent pas pour les projets des années 2010 et postérieures (cette information n'était pas présente dans l'extraction TIDEJ reçue). C'est le millésime présent dans le n° du projet (par exemple 2011 pour le projet n° 2011-27) qui a été retenu pour situer le projet dans le temps, avec, probablement dans certains cas, une erreur d'une année par rapport à l'année réelle d'imputation. Pour 2012 et 2013 toutefois, un tel écart ne devrait pas exister car les projets ont été approuvés en tenant compte précisément des AE disponibles pour l'année.
2) Les durées des projets sont les durées réelles jusqu'à la fin de 2009 (dans SARAFINA cette durée est établie par différence entre la date de la convention de financement et la fin des opérations). A partir de 2010, les durées sont établies par différence entre la date de la DMA et la date de clôture du projet. Lorsqu'il s'agit d'une clôture comptable, la durée réelle du projet peut être augmentée de plusieurs mois ou même de plus d'un an. Pour les projets dont la clôture est intervenue en 2010 ou ensuite, la durée n'a donc pas pu être utilisée dans les analyses.

3- Analyse sectorielle des projets du FSP approuvés et dotés au cours de la période 2000-2013

3.1- Les thématiques utilisées pour l'analyse

Les noms des projets du FSP sont extrêmement diversifiés, sauf en ce qui concerne les enveloppes de CD/FSD, et les sigles des services prescripteurs ne constituent pas une nomenclature permettant d'analyser les interventions (un service peut s'intéresser à plusieurs thèmes d'intervention). Les évaluateurs ont donc examiné tous les noms des projets présents dans la base de données pour déterminer un libellé qu'ils ont appelé "thématique". Lorsque le nom du projet n'était pas assez explicite, les rapports de présentation, les fiches de suivi, les rapports d'évaluation ou encore les synthèses de projets disponibles sur "Diplonet" ont été consultés afin d'éviter les erreurs de classification.

35 thématiques permettent de classer les 860 projets du FSP sans perdre la nature de leur domaine d'intervention respectif. Elles témoignent d'une très grande diversité des interventions et sont présentées ci-dessous avec quelques précisions :

1- Agriculture, développement rural et sécurité alimentaire
2- Appuis ASI (associations de solidarité internationale), CT (collectivités territoriales), ONG
3- Bien publics mondiaux
4- CD/FSD et FASCS - crédits déconcentrés / Fonds social de développement et Fonds d'appui aux sociétés civiles du Sud
5- Culture (y compris cinéma)
6- Déminage
7- Développement économique
8- Dialogue social
9- Education et formation professionnelle
10- Enseignement supérieur
11- Evaluations
12- Français et lecture publique (et bibliothèques)
13- Genre et développement humain
14- Gestion durable des ressources (et des déchets)
15- Gouvernance démocratique (qui regroupe en fait les thématiques 20, 28 et 31 ci-dessous)
16- Gouvernance territoriale et urbaine, décentralisation
17- Intégration européenne
18- Intégration régionale ou mondiale
19- Jeunesse
20- Justice, Etat de droit, droits humains
21- Lutte contre la pauvreté
22- Médias
23- Micro finance
24- Pacte de stabilité
25- Patrimoine
26- Protection sociale et développement social
27- Recherche
28- Renforcement de l'Etat
29- Santé
30- Secteur minier
31- Sécurité, sûreté, protection civile
32- SIG (système d'information géographique)
33- Sortie de crise
34- Technologie de l'information et de la communication
35- Transport

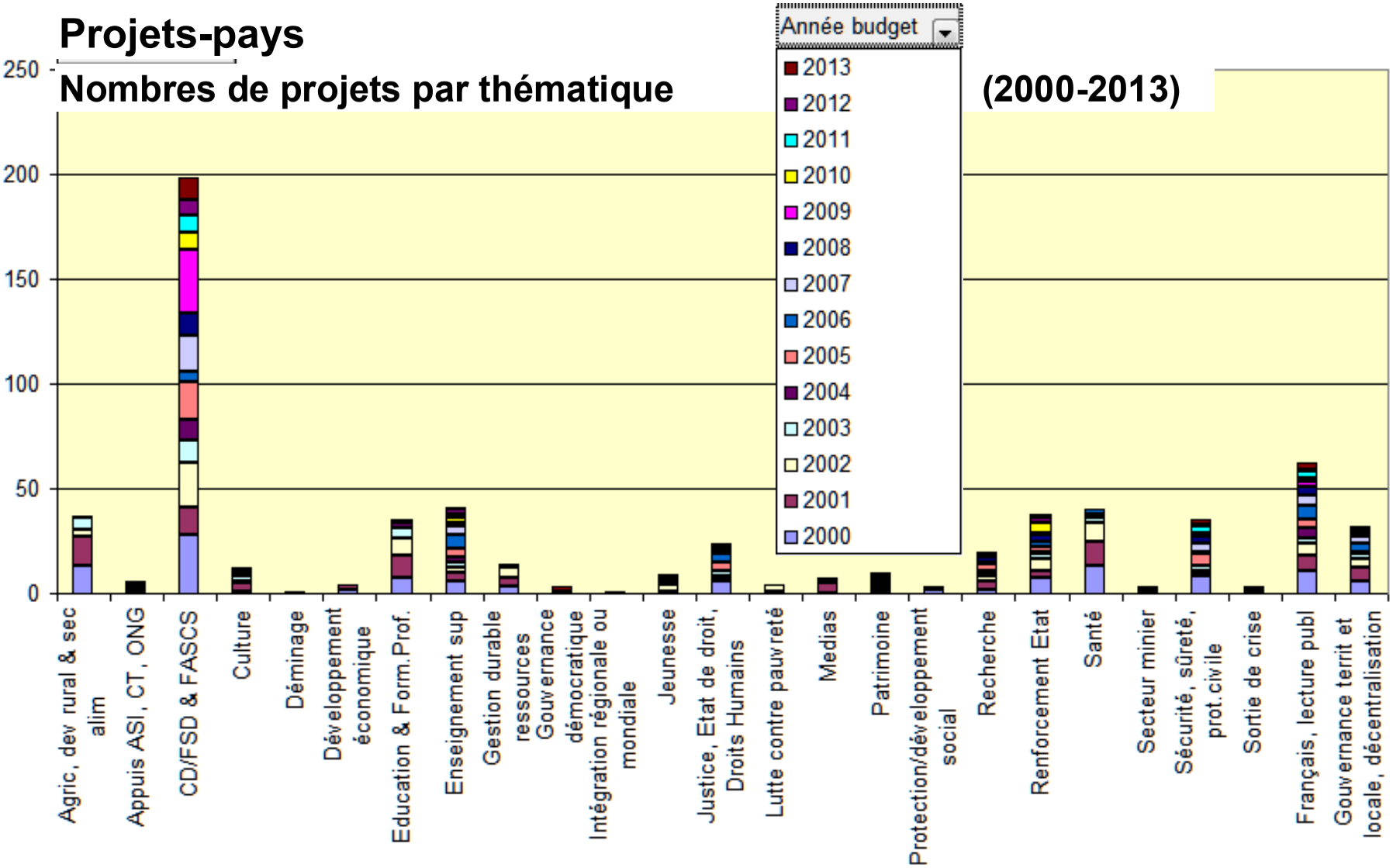
3.2- Répartition de l'ensemble du portefeuille par thématique, selon les types de projet

Les graphiques des pages suivantes montrent comment le portefeuille des projets du FSP s'est réparti entre les diverses thématiques au cours de la période 2000-2013.

Parmi les **projets-pays, on observe la très forte prévalence des projets CD/FSD,** en nombre de projets financés comme en montants alloués. Pour les montants alloués, le **français, l'éducation et la formation professionnelle et l'enseignement supérieur viennent respectivement en 2ème, 3ème et 4ème position.**

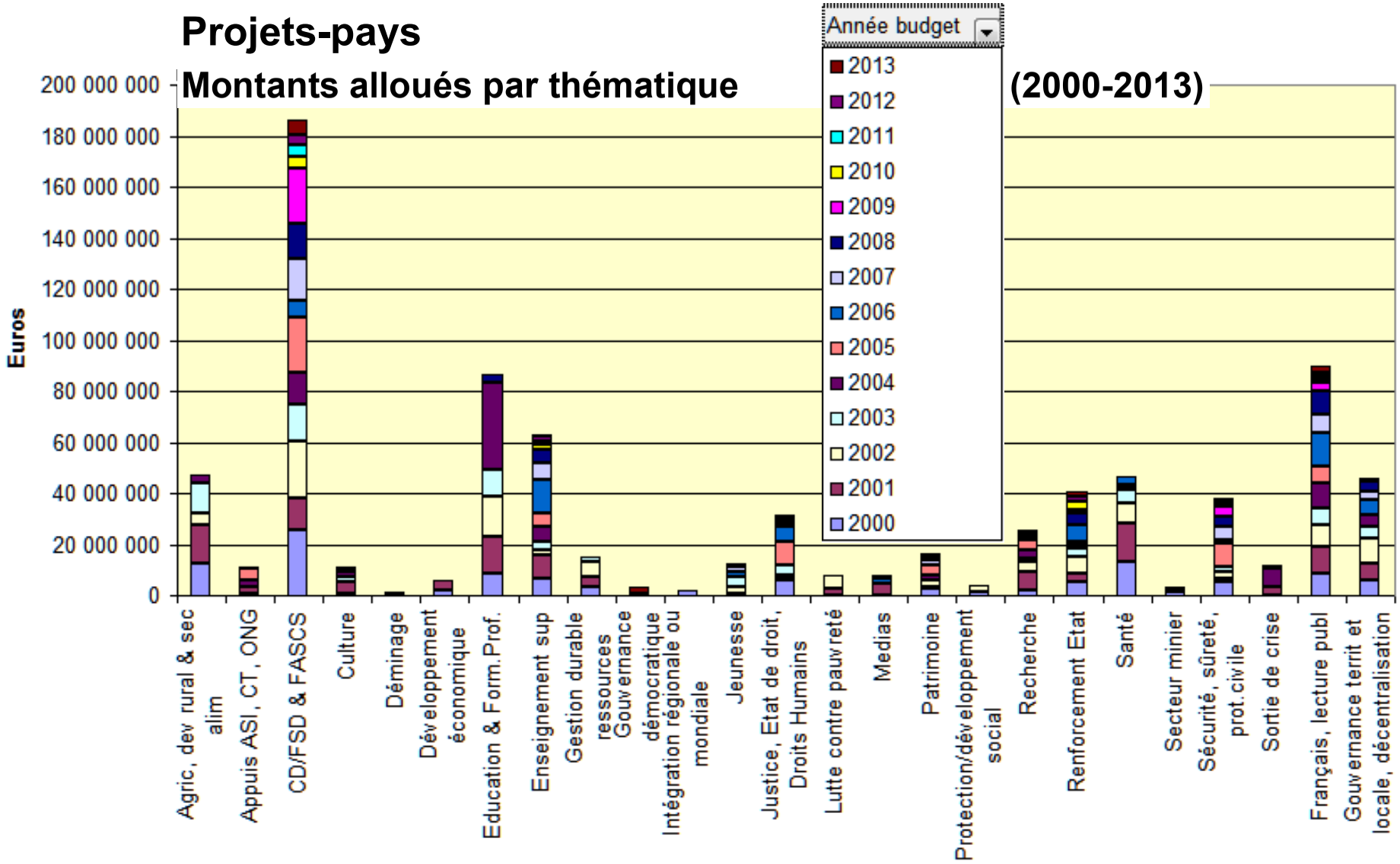
Concernant les **mobilisateurs**, en nombre de projets financés, **la recherche** vient en tête, suivie par **l'appui aux ONG** et **la santé.** En montants alloués, les trois premières positions sont prises, dans l'ordre, par l'appui aux ONG, la recherche et la santé.

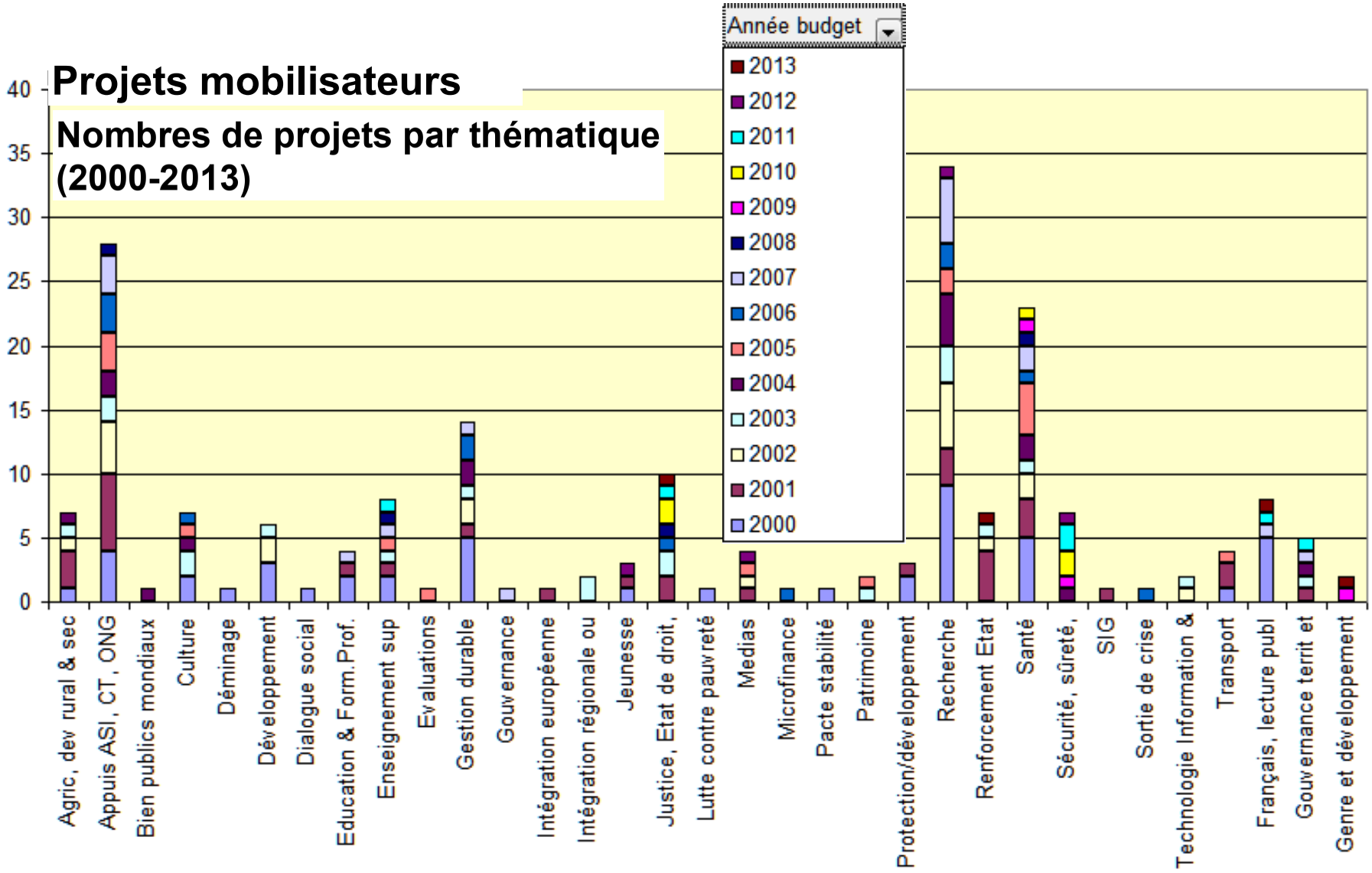
Pour les projets **inter-Etats**, le thème prédominant est l'**intégration régionale et mondiale"**, suivi par **l'enseignement supérieur** et **la recherche** en seconde et troisième position, si l'on considère les montants alloués.


Projets-pays
Nombres de projets par thématique
(2000-2013)
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
250
200
150
100
50
0
Agric, dev rural & sec alim
Appuis ASI, CT, ONG
CD/FSD & FASCS
Culture
Déminage
Développement économique
Education & Form.Prof.
Enseignement sup
Gestion durable ressources
Gouvernance démocratique
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Lutte contre pauvreté
Medias
Patrimoine
Protection/développement social
Recherche
Renforcement Etat
Santé
Secteur minier
Sécurité, sûreté, prot.civile
Sortie de crise
Français, lecture publ
Gouvernance territ et locale, décentralisation

Projets-pays

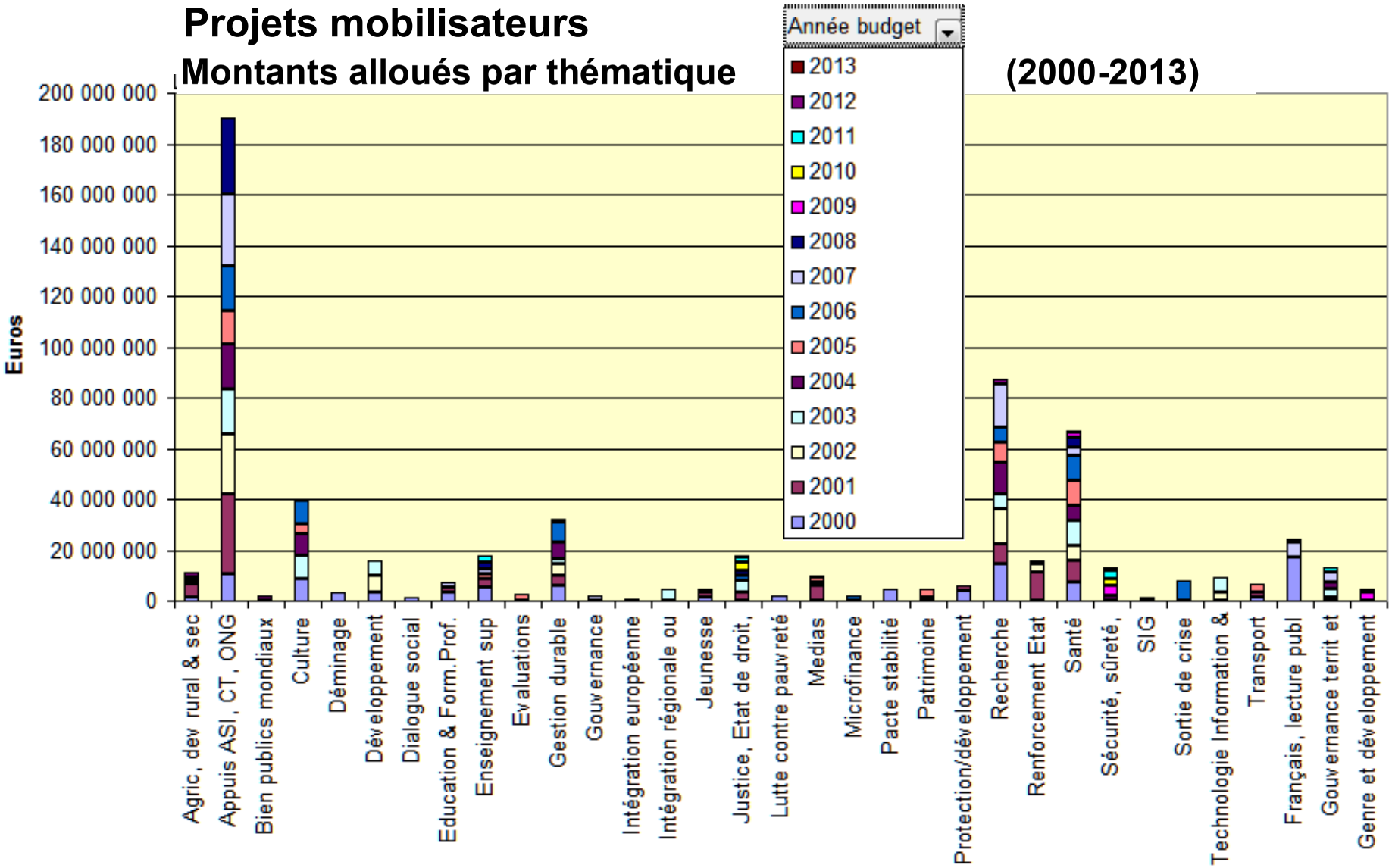
Montants alloués par thématique (2000-2013)

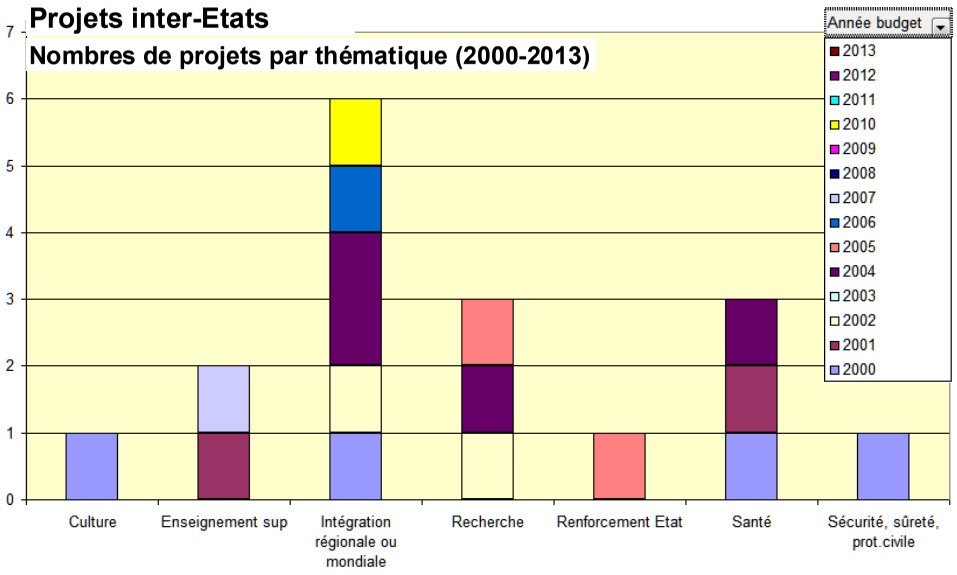


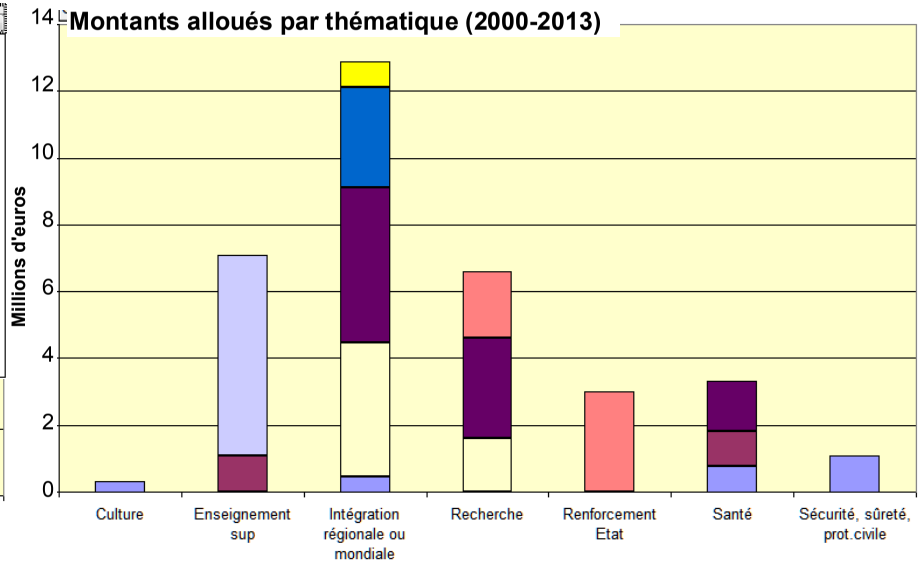

Projets mobilisateurs
Nombres de projets par thématique (2000-2013)
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
0
5
10
15
20
25
30
35
40
Agric, dev rural & sec
Appuis ASI, CT, ONG
Bien publics mondiaux
Culture
Déminage
Développement
Dialogue social
Education & Form.Prof.
Enseignement sup
Evaluations
Gestion durable
Gouvernance
Intégration européenne
Intégration régionale ou
Jeunesse
Justice, Etat de droit,
Lutte contre pauvreté
Medias
Microfinance
Pacte stabilité
Patrimoine
Protection/développement
Recherche
Renforcement Etat
Santé
Sécurité, sûreté,
SIG
Sortie de crise
Technologie Information &
Transport
Français, lecture publ
Gouvernance territ et
Genre et développement

Projets mobilisateurs

Montants alloués par thématique (2000-2013)




Projets inter-Etats
Nombres de projets par thématique (2000-2013)
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
0
1
2
3
4
5
6
7
Culture
Enseignement sup
Intégration régionale ou mondiale
Recherche
Renforcement Etat
Santé
Sécurité, sûreté, prot.civile


Montants alloués par thématique (2000-2013)
Millions d'euros
0
2
4
6
8
10
12
14
Culture
Enseignement sup
Intégration régionale ou mondiale
Recherche
Renforcement Etat
Santé
Sécurité, sûreté, prot.civile

3.3- Une répartition en 4 grands ensembles se dégage à l'analyse

L'examen de la consistance de ces thématiques, en termes de nombre de projets mis en œuvre tout au long de la période considérée, laisse apparaître des profils différents qui constituent 4 groupes de thématiques bien distincts :

1) Diverses thématiques qui n'ont fait l'objet que de projets isolés (ou uniques ou orphelins). Elles sont au nombre de 9.

2) Des thèmes d'intervention pour lesquels la DGCID a rapidement clôturé ses opérations en début de période. On en compte 5.

3) Des domaines d'intervention transférés en totalité ou partiellement à l'AFD à partir de 2005. Ils sont au nombre de 5.

4) Des thèmes d'intervention conservés par la DGCID puis la DGM, dont les projets se succèdent de 2000 à 2013 (avec cependant un fort ralentissement de rythme en fin de période). Ils sont au nombre de 15.

C'est selon ces 4 groupes que l'analyse est présentée ci-dessous.

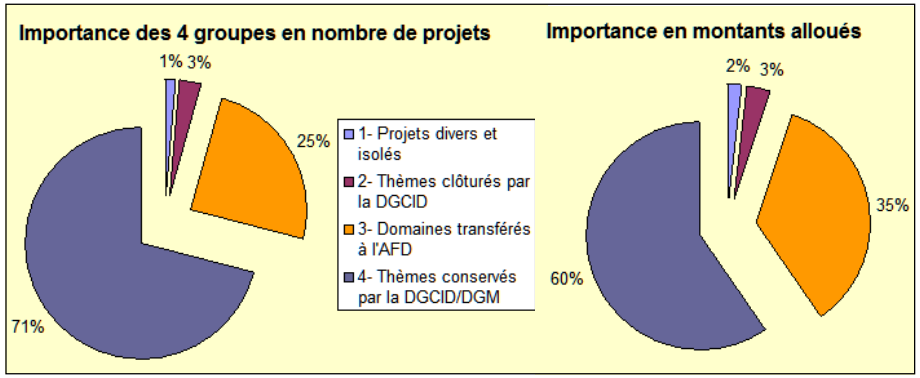
L'intérêt d'effectuer une analyse fine par thème d'intervention est de rechercher des domaines de concentration éventuels et d'observer comment les stratégies ont été conduites et les projets sélectionnés.

Les pages suivantes présentent les projets par type et année de première imputation budgétaire, avec leur répartition géographique, une mention des documents de suivi et des rapports d'évaluation transmis aux consultants, les conclusions des évaluations finales lorsqu'elles sont claires, les informations disponibles sur les durées et les taux d'exécution financière, ainsi que quelques commentaires.

La présentation sera plus succincte pour les projets isolés ou les thèmes abandonnés, plus développée pour les deux autres groupes de thématiques.

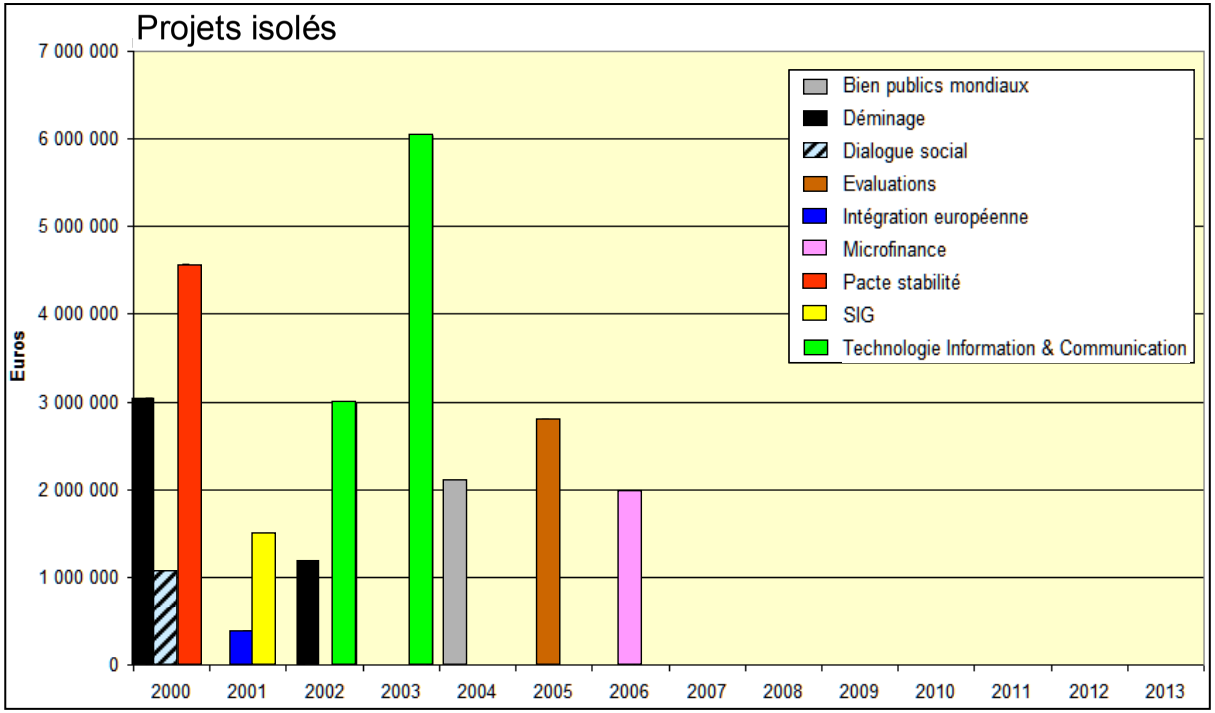
Les 4 groupes de thématiques qui composent le portefeuille 2000-2013 du FSP

	Nombre de projets		Montants alloués (Mo€)	
		%		%
1- Projets divers et isolés	11	1,3	27,7	1,9
2- Thèmes clôturés par la DGCID	28	3,3	51,6	3,5
3- Domaines transférés à l'AFD	211	24,5	517,8	35,0
4- Thèmes conservés par la DGCID/DGM	610	70,9	882,4	59,6
Ensemble	860	100,0	1 479,5	100,0



3.4- Projets divers et isolés

Cette catégorie comporte 11 projets sur l'ensemble de la période (1,3% de l'ensemble des projets), répartis dans 9 thématiques, pour un montant total mobilisé de 27,7 Mo€, soit 1,9% du total des fonds mobilisés sur FSP. Tous ces projets sont des mobilisateurs, sauf un projet Etat (déminage Mozambique, 2001-86).

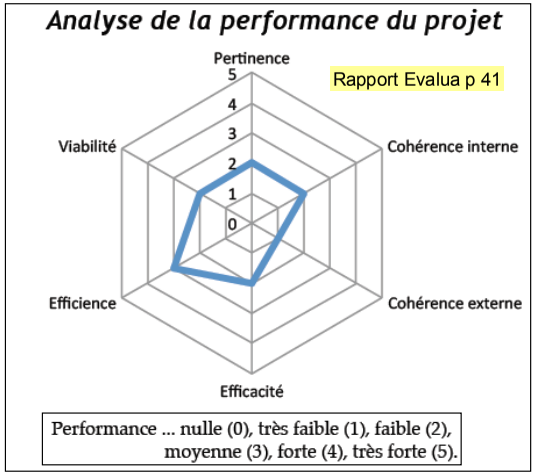


Les délais de réalisation sont très longs pour certains projets : 3 fois la durée prévue pour les projets TIC, 9 années pour le projet de la thématique "évaluations" (PARTEVA 2004-39) qui est toujours ouvert et dont les reliquats servent à financer des opérations d'évaluation de la DGM.

Concernant ces projets, les évaluateurs n'ont eu connaissance que de deux évaluations, concernant le même projet Parteva 2004-39.

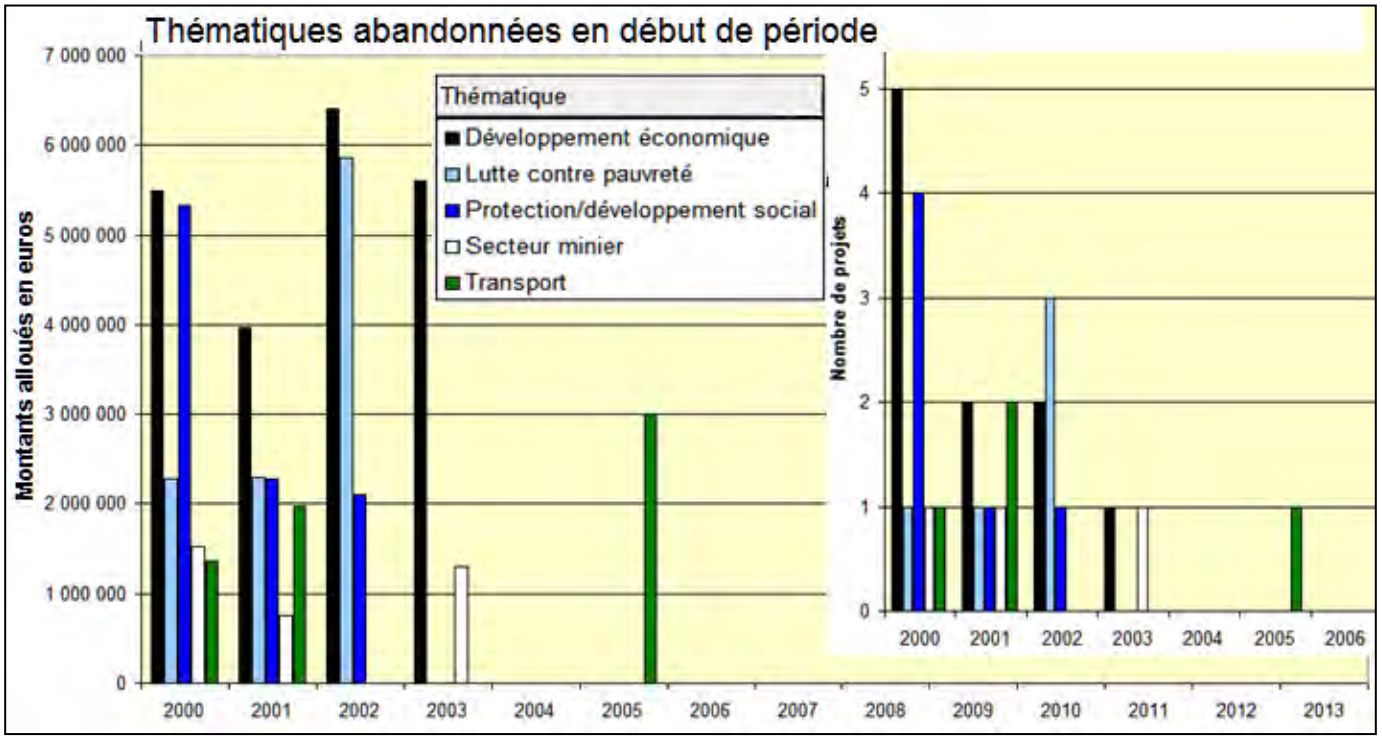
La première (rapport de déc. 2010, publié par la DGM, Série Evaluation 2012, n°121), est un bilan qui décrit les opérations réalisées et les effets positifs pour les bénéficiaires (65 stagiaires associés à des évaluations courtes de petits projets FSD dans 3 pays d'Afrique), mais n'aborde pas la question de l'efficience, de l'impact et de la pertinence.

La seconde (rapport Evalua de juillet 2012, 141 p) est une évaluation très complète, qui a suivi une méthodologie intéressante et fournit des conclusions qui semblent solides (voir graphique de synthèse ci-contre) dans un rapport très bien présenté, qui propose également des recommandations pour améliorer la conception et le management de l'évaluation au sein du MAE.



3.5- Cinq thématiques abandonnées par la DGCID en début de période

On trouve dans ce groupe 28 projets (3,3% de l'ensemble des projets), pour un montant total mobilisé de 51,6 Mo€ (3,5% de l'ensemble des investissements du FSP). Tous ces projets sont clôturés.



- La thématique "développement économique" compte 10 projets, 6 mobilisateurs et 4 Etats (Algérie, Burkina-Faso, Guinée et Togo). En moyenne, la durée de réalisation de ces projets est de 1,5 fois la durée prévue et le taux moyen d'exécution financière est de l'ordre de 73%.
- Pour la "lutte contre la pauvreté", on trouve 5 projets dont un mobilisateur et 4 Etats (Burkina-Faso, Madagascar, Niger, RDC). La durée moyenne de réalisation est de 1,6 fois la durée prévue et le taux d'exécution financière est de 75%.
- "Protection/développement social" : 6 projets, 3 mobilisateurs et 3 Etats (Cameroun, Madagascar, Mali) ; durée moyenne d'exécution : 1,5 fois la durée prévue ; taux moyen d'exécution financière 79%.
- Secteur minier : 3 projets-pays (Angola, Guinée, Madagascar), durée moyenne d'exécution : 1,6 fois la durée prévue ; taux moyen d'exécution financière 90%.
- "Transport" : 4 projets mobilisateurs ; durée moyenne d'exécution : 2,0 fois la durée prévue ; taux moyen d'exécution financière 55%. Les coefficients moyens pour cette thématique sont tirés à la baisse par un projet "Appui a la sécurisation de la navigation sur le lac Victoria", n°2000-109, qui a duré huit ans au lieu de trois et a été clôturé avec seulement 27% de taux d'exécution financière.

Pour l'ensemble de ce groupe, les évaluateurs ont reçu une évaluation datée de septembre 2005, relative au projet "Décentralisation et consolidation du secteur minier" en Guinée, n° 2000-155, qui est de bonne qualité. Dans le rapport d'évaluation, la

pertinence est jugée positive bien que le contexte de mise en œuvre ait été perturbé par le report de projets d'autres bailleurs qui devaient venir en complément du projet, ainsi que par une réorganisation intempestive du secteur par les autorités nationales. La cohérence du projet était bonne dans l'ensemble ainsi que l'efficience qui a été cependant impactée par des restrictions de crédits français imposés en 2003 et 2004. Pour cette raison, le projet a dû être prolongé de 6 mois mais a toutefois réussi à atteindre 93% de taux d'exécution financière. L'efficacité est jugée bonne et de nombreux effets positifs sont soulignés : renforcement de capacité des services publics, amélioration des statistiques nationales, modernisation de la couverture cartographique, formation de formateurs. La pérennité des effets est jugée problématique au-delà du moyen terme en raison des faibles moyens de l'administration publique guinéenne.

3.6- Cinq domaines d'intervention transférés en totalité ou partiellement à l'AFD à partir de 2005

L'évolution des projets dans ce groupe de thématiques reflète les décisions de réorganisation de la répartition des responsabilités entre le MAE et l'AFD.

Le CICID du 20 juillet 2004 a organisé "le renforcement de l'Agence française de développement comme opérateur-pivot de la coopération française". Les dispositions suivantes ont été inscrites dans le relevé des conclusions de cette réunion du Comité :

"S'agissant des opérations de dons actuellement gérées par le Fonds de solidarité prioritaire, le ministère des Affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :
- MAE : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche.
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

(...) Pour l'ensemble des secteurs transférés à l'AFD, l'objectif est d'effectuer la délégation d'activité en 2005 pour les nouvelles opérations."

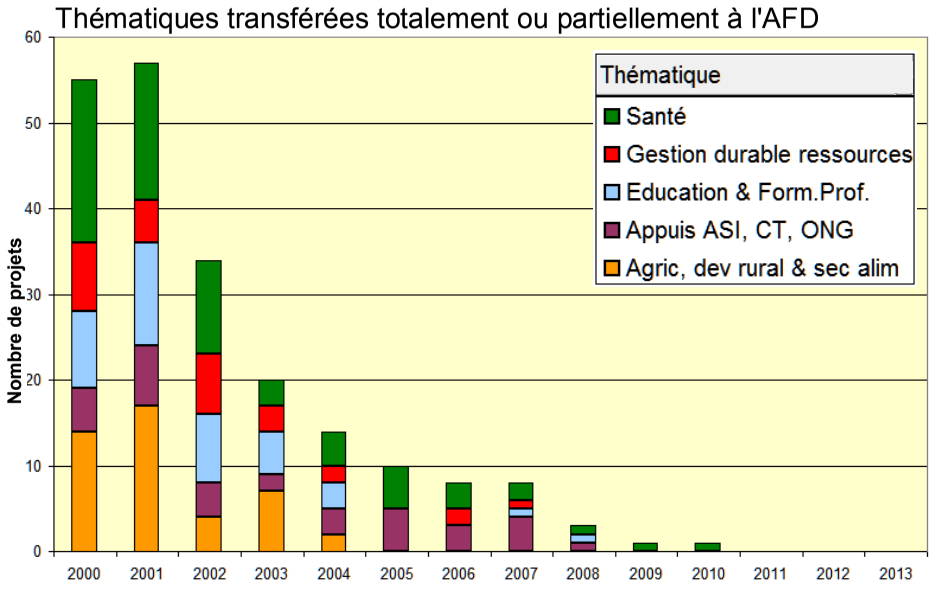
Plus tard, dans le cadre de la RGPP 2009, le transfert du cofinancement des "initiatives ONG" du MAE à l'AFD a été décidé.

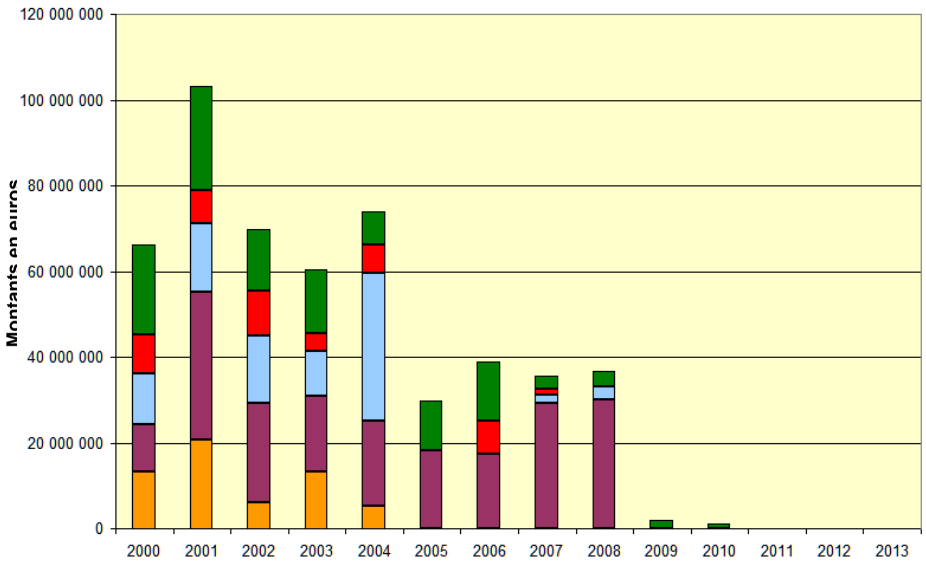
Ce groupe de thématiques compte 216 projets (25,1% de l'ensemble des projets du FSP sur la période) auxquels ont été alloués 592,7 Mo€, ce qui représente 40,1% de l'ensemble des fonds alloués au FSP sur la période 2000-2013.

On observe, à l'examen des graphiques ci-dessous, que ces projets ont mobilisé des montants importants jusqu'en 2004. Puis, **le transfert s'est fait complètement pour l'agriculture et le développement rural**, secteur où on ne trouve plus aucun projet à partir de 2005. **Le transfert a été total également, après 2008, pour les appuis aux ONG**.

> Concernant la gestion durable des ressources, 3 projets mobilisateurs sont postérieurs à 2004, mais tous sont clôturés aujourd'hui. Deux ont été dotés en 2006 et un en 2007 :

- **2005-71** : "Contribution française à la Facilité africaine de l'eau", pour 4,85 Mo€, probablement une subvention car ce montant a été entièrement déboursé sans dépassement de durée.
- **2006-41** : "Partenariat pour la conservation et la valorisation de la diversité biologique dans l'espace francophone", pour 3 Mo€, doté en 2006 et prévu pour une durée de 36 mois, mais sur lequel la base de données ne comporte pas d'information de mise en œuvre.
- **2006-85** : "Renforcement de la gouvernance de l'eau en Afrique", pour 1,5 Mo€, clôturé après 48 mois.





> Concernant l'éducation et la formation professionnelle, il n'y a que deux projets postérieurs à 2004 et qui sont clôturés aujourd'hui :

- **2006-57** : "Renforcement de l'efficacité des acteurs en appui aux secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle", projet mobilisateur doté de 2 Mo€ en 2007 et qui s'est terminé fin 2010. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation finale. Celle-ci fait état d'un taux final d'exécution financière de 99% et indique que ce FSP a financé un grand nombre d'actions conformes aux objectifs qui lui étaient assignés dans les deux domaines de l'éducation de base et de la formation professionnelle. Ces actions se répartissent, outre l'appui apporté au secrétariat de plusieurs organisations internationales, en appui à l'organisation de conférences, ateliers et séminaires internationaux et en financement total ou partiel d'études. L'évaluation est très positive dans sa conclusion : "Au total, le FSP s'est révélé pertinent, efficace et efficient. Il a ciblé des organisations - pôle de Dakar, Confemen, Initiative Fast-track, ADEA, réseau FAR - dont le rôle d'appui aux politiques sectorielles d'éducation et de formation professionnelle est internationalement reconnu. Il a également permis au MAEE d'appuyer des conférences internationales et d'être présent dans la préparation et l'orientation des travaux. L'intervention en partenariat avec d'autres bailleurs a réduit le coût pour la France tout en jouant un rôle, souvent déterminant, de fédérateur de financements, sans lequel conférences et études n'auraient pu avoir lieu. L'impact sur les organismes bénéficiaires a été réel et devrait être pérenne, de même que les formations réalisées par le pôle de Dakar qui tendent à s'autofinancer. Le FSP a également eu un impact sur les pays à travers les responsables, ministres ou directeurs d'administration, qui ont participé aux conférences, notamment à travers les RESEN et les formations PSGSE."

- **2007-41** : "Contribution à l'amélioration du système éducatif gabonais du premier degré grâce à l'appui des écoles publiques conventionnées", projet Etat doté en 2008 de 3 Mo€. Ce projet, dérogatoire aux dispositions du CICID réservant à l'AFD les interventions dans le domaine éducatif (selon un TD du 3/11/11), s'explique par une particularité : la scolarisation des enfants français dans les écoles publiques conventionnées gabonaises et l'absence de l'AEFE dans ce pays pour le premier degré. Ce FSP a été mis en place en contrepartie d'un effort de déflation des effectifs d'ETI et visait donc des bénéficiaires gabonais et français. En plus de diverses formations réalisées, il a permis la mise en place de centres d'appui pédagogique et linguistique (CAPL). Selon le TD du poste, "Ces centres sont la seule réalisation du projet FSP ayant véritablement remporté l'enthousiasme et l'intérêt des autorités éducatives gabonaises." Le projet a été clôturé à la date initialement prévue, en octobre 2012.

> Concernant la santé, les projets sont présentés page suivante en nombre (67 au total) et en montants affectés (117,3 Mo€).

On observe que 3 projets-pays ont été financés par le FSP après le transfert des interventions de ce secteur à l'AFD : 2004-49 "Appui à la politique de maintenance hospitalière au Maroc" ; 2005-69 "Appui au développement des capacités de l'UNRWA dans le domaine de la santé mentale" ; 2006-42 "Appui à l'hôpital principal de Dakar". Ces projets sont tous clôturés aujourd'hui.

Par ailleurs, 10 projets mobilisateurs ont été dotés de crédits du FSP après 2004. Leurs intitulés sont repris dans le schéma ci-après et on peut constater qu'il ne s'agit pas d'opérations de mise en œuvre de projets à proprement parler, mais de contributions, le plus souvent sous forme de subventions, à des politiques d'intérêt général. Les évaluateurs n'ont reçu aucune évaluation relative à ces projets mobilisateurs.

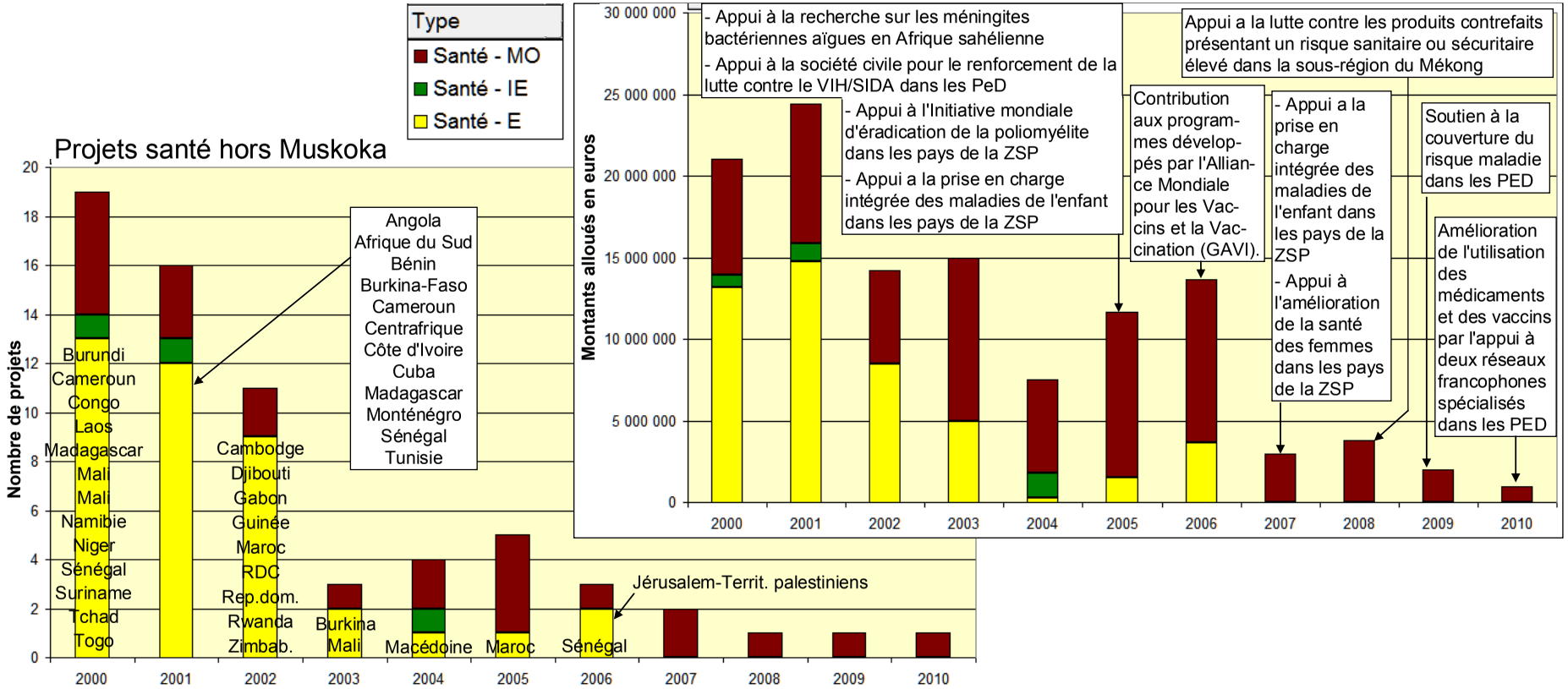
Pour l'ensemble de ce secteur "santé", les évaluateurs ont reçu une seule évaluation de projet : Evaluation rétrospective du projet mobilisateur FSP 2001-88 "Mise en place d'un réseau associatif Nord/Sud de lutte contre le Sida en Afrique", daté de novembre 2004.

D'après les auteurs, "les activités réalisées par les associations françaises ont rempli les objectifs quantitatifs fixés au démarrage du projet, ont produit des outils méthodologiques et de communication de qualité et ont fait preuve d'un contrôle interne satisfaisant. Elles recueillent toutes des avis largement favorables de la part des associations partenaires du Sud. Par contre, les associations non partenaires expriment leur frustration face à l'absence de partage des acquis de la part des associations "élues". De plus, les responsables nationaux chargés de la coordination de la lutte contre le Sida regrettent l'insuffisance de comptes rendus (de la part d'associations françaises et/ou de leurs partenaires dans le pays) qui handicape la capitalisation, la visibilité et la synergie des actions."

Les objectifs du projet sont jugés pertinents, les différentes composantes du FSP cohérentes. Le temps imparti était un peu trop court, malgré une prolongation de 6 mois, ce qui a pénalisé la documentation et la valorisation. "En termes d'impact Sud/Sud, le projet a permis de renforcer le partenariat et les échanges entre associations de différents pays du Sud, mais il a eu un faible impact sur la diffusion des acquis en local". L'efficience a été bonne. En termes d'impact, "ce projet a globalement d'indéniables effets positifs à court et moyen terme, en termes "d'empowerment" de la société civile qui devient un acteur reconnu à part entière dans la réponse nationale contre le Sida". La viabilité est assez bonne puisque, grâce au projet, les associations partenaires du Sud ont accru leurs perspectives de financement (par la reconnaissance de leurs compétences techniques renforcées, par leur expertise en recherche de financement, par leur meilleure connaissance des

bailleurs internationaux, par la masse critique suffisante atteinte par certaines d'entre elles).
Ce portefeuille comporte 3 projets inter-Etats, signés avec des organisations régionales, le dernier en 2004 (Appui a la commission de l'océan indien dans la coordination de la prise en charge des urgences et de la lutte contre l'infection VIH/SIDA. URSIDA-COI). Les consultants n'ont pas reçu d'évaluation concernant ces projets.

.



3.7- Quinze domaines d'intervention conservés par la DGCID puis la DGM

Il s'agit du cœur des interventions du FSP. Les tableaux et schémas suivants présentent l'importance et l'évolution de ces interventions par année et thématique. Au total, ces domaines conservés représentent 610 projets (70,9% de l'ensemble) et 882,5 Mo€ affectés (59,7% de l'ensemble).

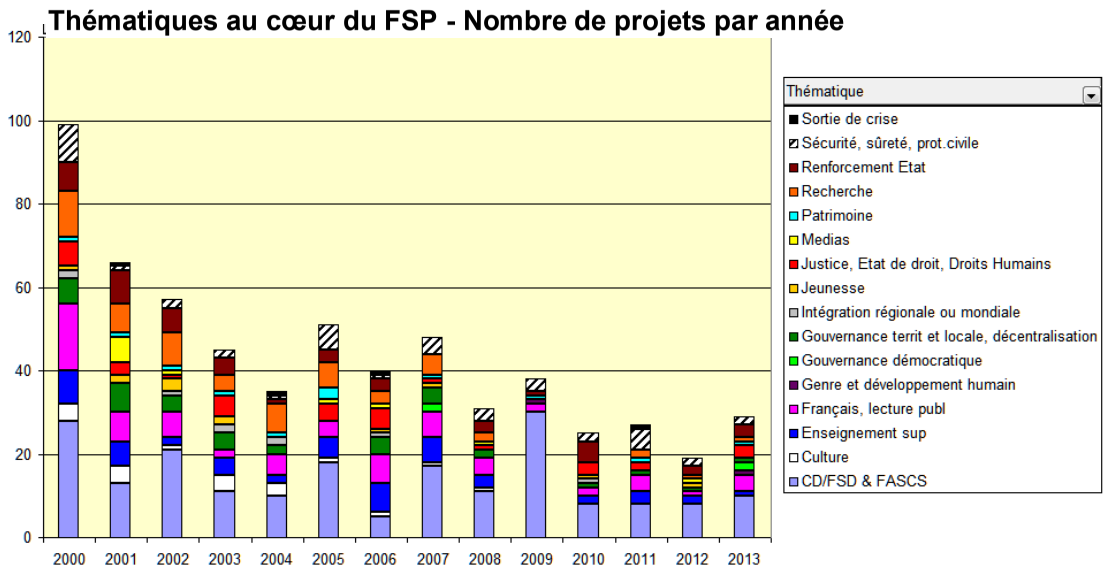
15 thématiques au coeur du FSP (la Gouvernance démocratique n'est pas une thématique. Les projets portant ce titre sont un assemblage d'autres thématiques (justice+sécurité+

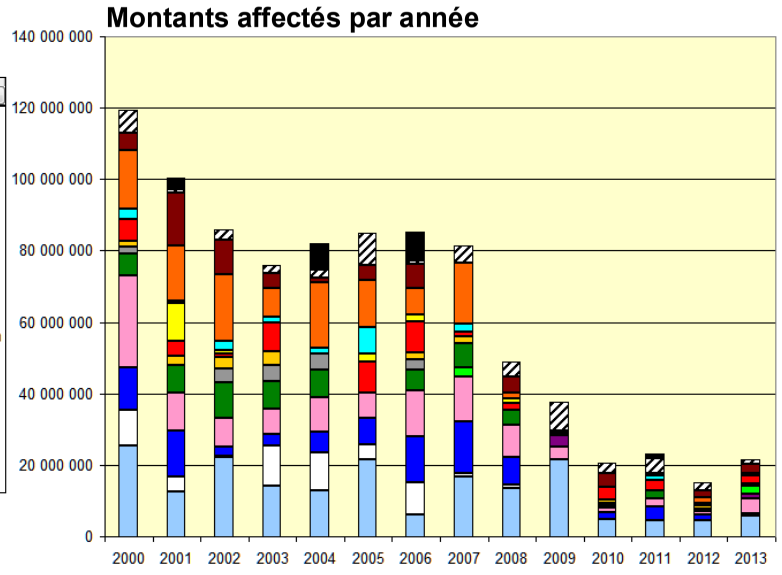
A- Nombre de projets approuvés et dotés par année et thématique

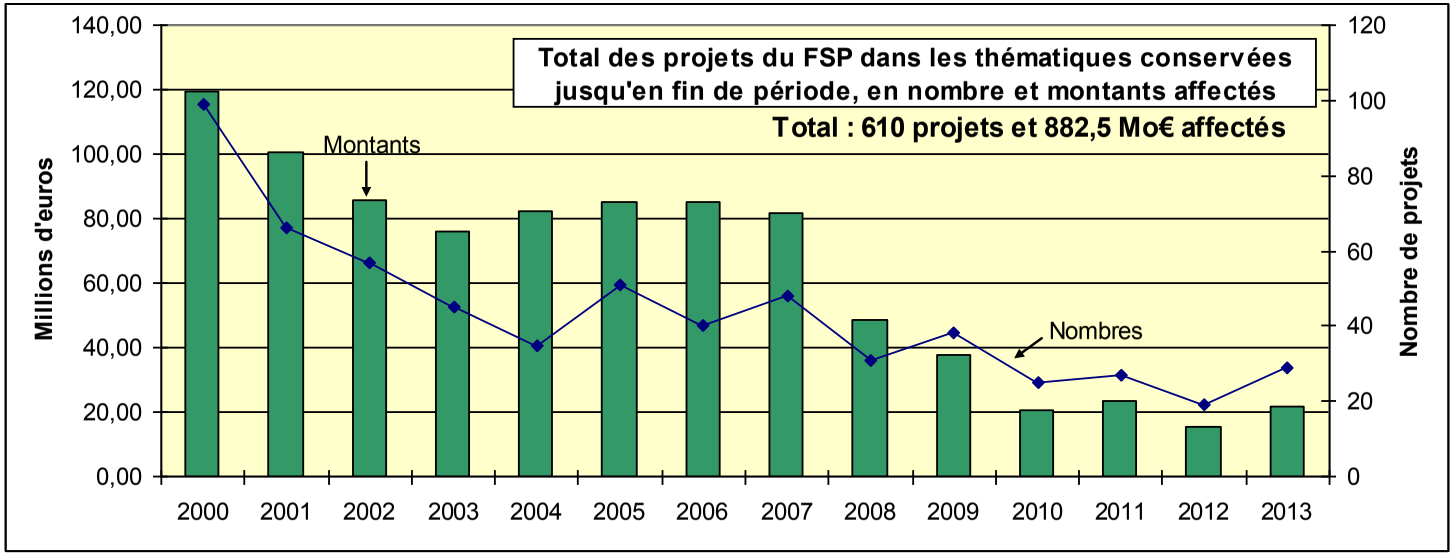
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
CD/FSD & FASCS	28	13	21	11	10	18	5	17	11	30	8	8	8	10	198
Culture	4	4	1	4	3	1	1	1	1						20
Enseignement sup	8	6	2	4	2	5	7	6	3		2	3	2	1	51
Français, lecture publ	16	7	6	2	5	4	7	6	4	2	2	4	1	4	70
Genre et développement humain										1				1	2
Gouvernance démocratique								2						2	4
Gouvernance territ et locale, décentralisation	6	7	4	4	2		4	4	2		1	1	1	1	37
Intégration régionale ou mondiale	2		1	2	2		1				1				9
Jeunesse	1	2	3	2			1	1			1		1		12
Justice, Etat de droit, Droits Humains	6	3	1	5		4	5	1	1		3	2		3	34
Medias		6	1			1	1		1				1		11
Patrimoine	1	1	1	1	1	3		1		1		1		1	12
Recherche	11	7	8	4	7	6	3	5	2			2	1	1	57
Renforcement Etat	7	8	6	4	1	3	3		3	1	5		2	3	46
Sécurité, sûreté, prot.civile	9	1	2	2	1	6	1	4	3	3	2	5	2	2	43
Sortie de crise		1			1		1					1			4
Ensemble	**99**	**66**	**57**	**45**	**35**	**51**	**40**	**48**	**31**	**38**	**25**	**27**	**19**	**29**	**610**

B- Montants affectés par année et thématique (en millions d'euros)

CD/FSD & FASCS	25,4	12,6	22,2	14,3	12,9	21,7	6,2	16,8	13,4	21,5	4,7	4,4	4,4	5,7	186,2
Culture	9,9	4,1	0,5	11,1	10,5	4,0	9,0	1,0	1,0						51,1
Enseignement sup	12,0	13,0	2,3	3,4	5,9	7,6	12,8	14,4	7,8		2,1	4,1	1,7	0,8	87,8
Français, lecture publ	25,6	10,6	8,2	7,0	9,6	6,9	13,0	12,4	9,1	3,7	1,4	2,2	1,0	4,0	114,6
Genre et développement humain										3,0				1,3	4,3
Gouvernance démocratique								2,8						2,5	5,3
Gouvernance territ et locale, décentralisation	6,1	7,8	9,9	7,8	7,7		5,7	6,6	3,9		0,5	2,0	0,5	0,6	58,9
Intégration régionale ou mondiale	2,1		4,0	4,3	4,7		3,0				0,8				18,9
Jeunesse	1,5	2,3	3,0	3,9			2,0	2,0			1,0		1,0		16,8
Justice, Etat de droit, Droits Humains	6,0	4,2	1,2	8,3		8,7	8,6	1,5	2,0		3,5	3,0		2,1	49,1
Medias		10,7	0,9			2,4	2,0		1,2		0,0		0,6		17,8
Patrimoine	2,9	0,6	2,5	1,5	1,7	7,2		2,0		0,7		1,3		0,4	20,8
Recherche	16,3	15,6	18,6	8,0	18,2	13,2	7,5	17,1	1,7			0,8	1,9	0,5	119,4
Renforcement Etat	5,0	14,8	9,7	4,3	1,5	4,2	6,5		4,7	0,8	3,9		1,8	2,3	59,5
Sécurité, sûreté, prot.civile	6,4	1,1	2,8	2,1	2,0	9,1	1,3	5,0	4,0	8,0	2,9	4,0	2,3	1,3	52,1
Sortie de crise		3,0			7,5		8,0					1,5			20,0
Ensemble	**119,5**	**100,3**	**85,9**	**75,8**	**82,1**	**84,9**	**85,4**	**81,6**	**48,8**	**37,6**	**20,6**	**23,3**	**15,2**	**21,5**	**882,5**


Thématiques au cœur du FSP - Nombre de projets par année
120
100
80
60
40
20
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
Thématique
Sortie de crise
Sécurité, sûreté, prot.civile
Renforcement Etat
Recherche
Patrimoine
Medias
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Jeunesse
Intégration régionale ou mondiale
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Gouvernance démocratique
Genre et développement humain
Français, lecture publ
Enseignement sup
Culture
CD/FSD & FASCS

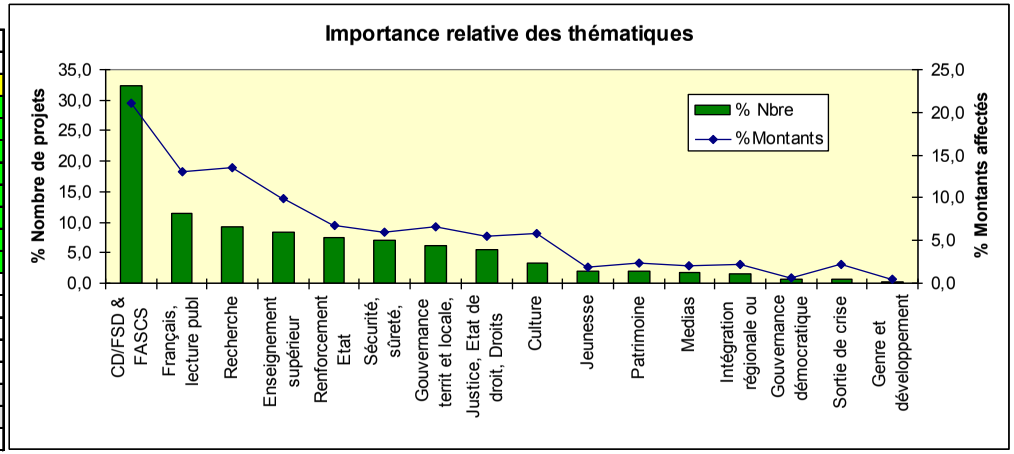

Montants affectés par année
140 000 000
120 000 000
100 000 000
80 000 000
60 000 000
40 000 000
20 000 000
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013

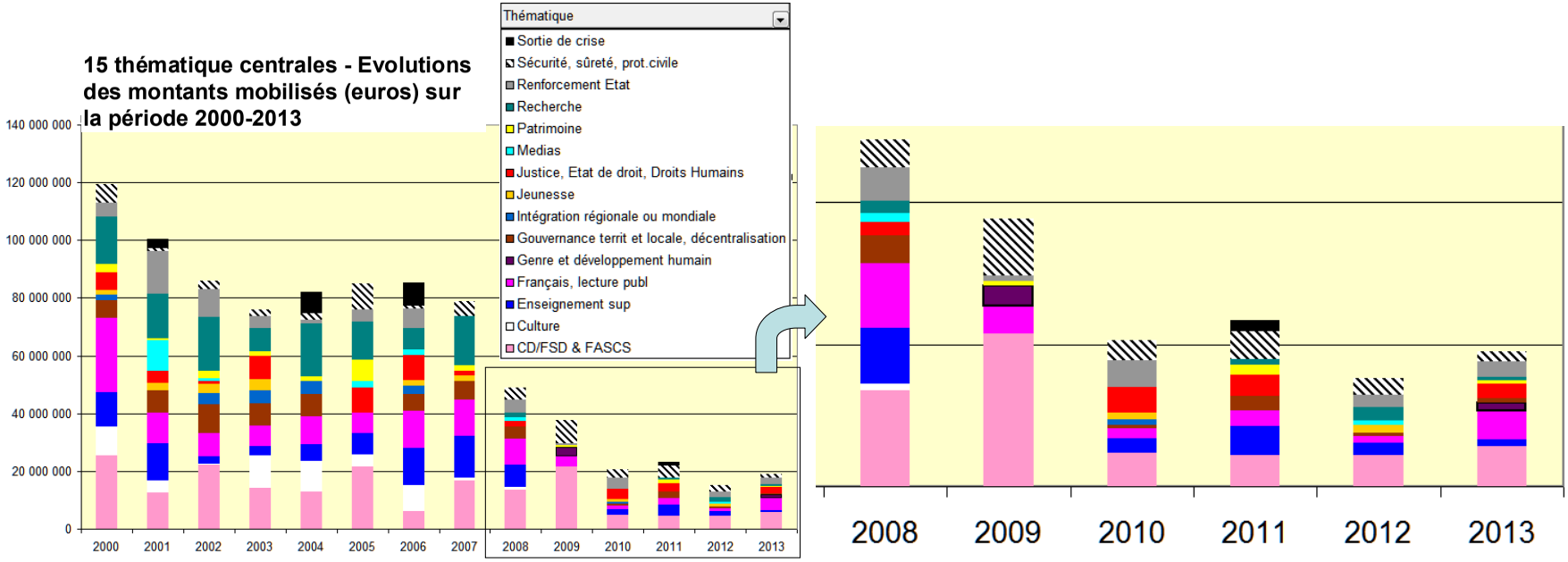

Total des projets du FSP dans les thématiques conservées jusqu'en fin de période, en nombre et montants affectés
Total : 610 projets et 882,5 Mo€ affectés
Millions d'euros
140,00
120,00
100,00
80,00
60,00
40,00
20,00
0,00
Montants
Nombres
Nombre de projets
120
100
80
60
40
20
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013

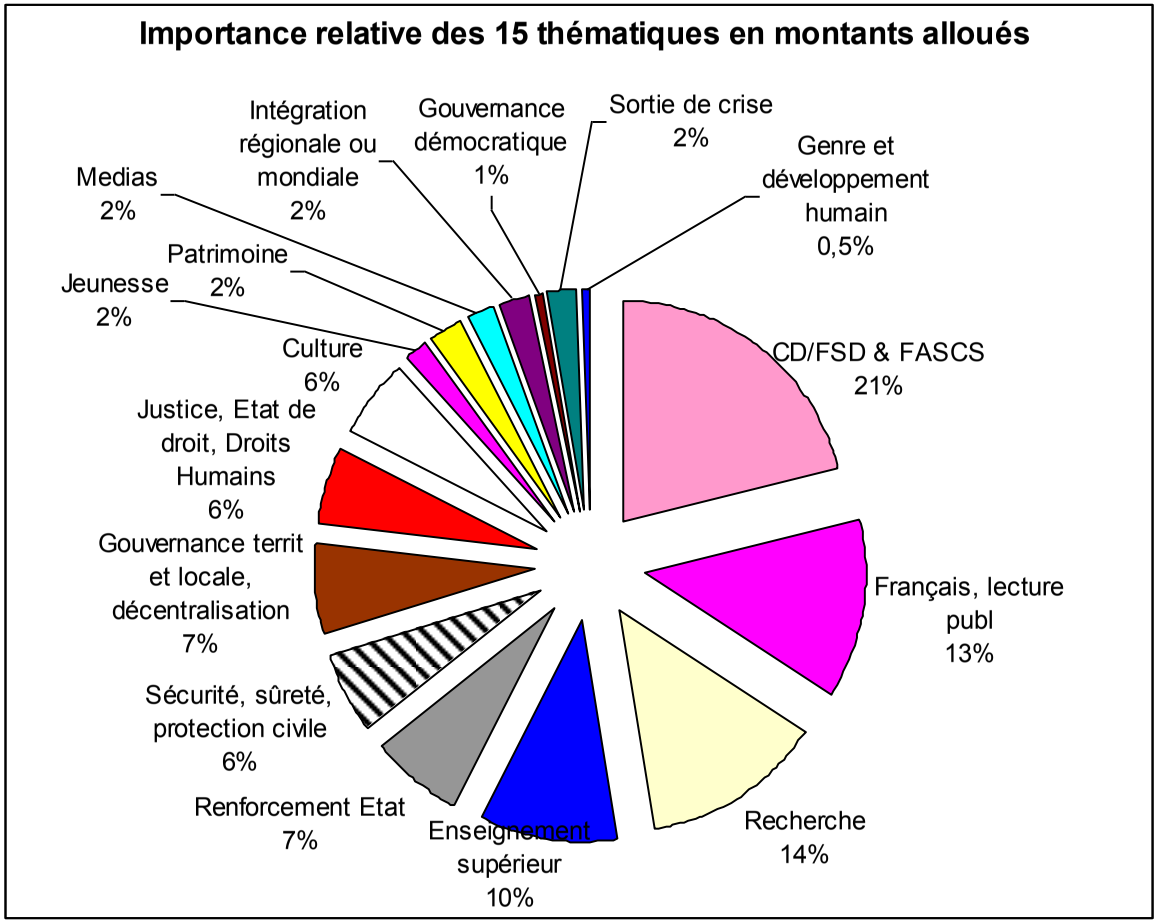
Le tableau et les graphiques suivants permettent d'apprécier l'importance relative de chacune des thématiques par rapport à l'ensemble de cette catégorie.

Classement par importance des principales thématiques d'intervention du FSP

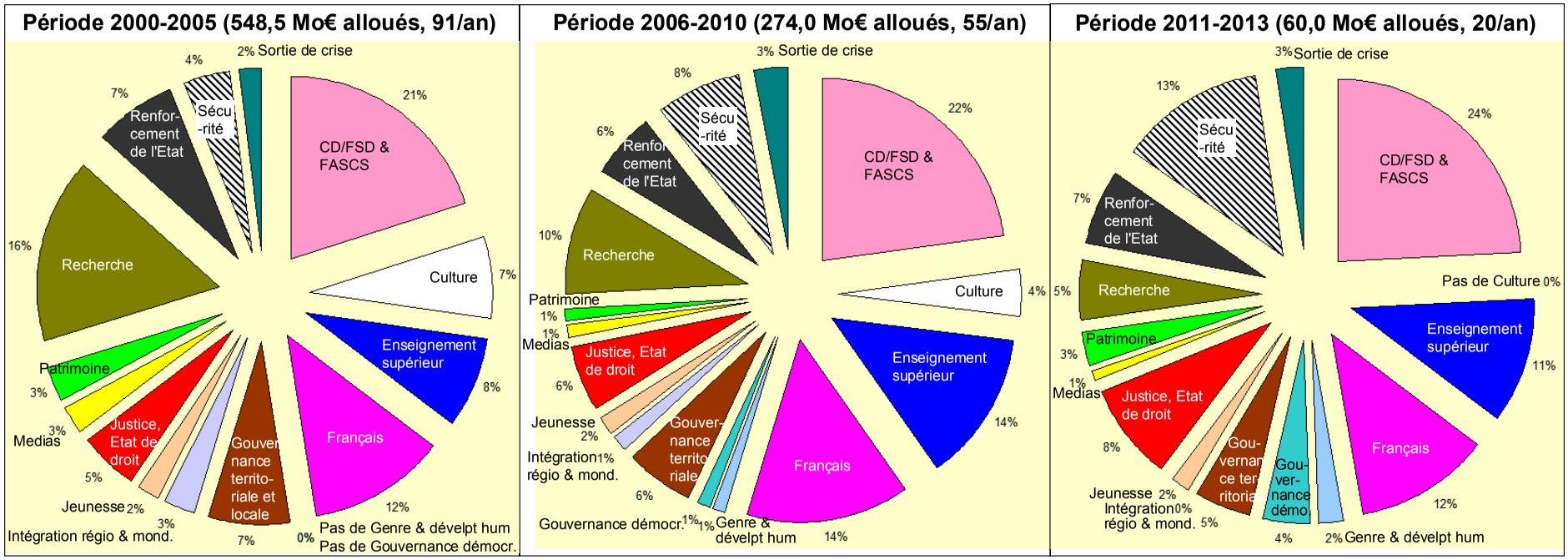
	Nombre de projets			Montants affectés (Mo€)		
	Total	% Nbre	Rang	Total	%Montar	Rang
CD/FSD & FASCS	198	32,5	1	186,2	21,1	1
Français, lecture publ	70	11,5	2	114,6	13,0	3
Recherche	57	9,3	3	119,4	13,5	2
Enseignement supérieur	51	8,4	4	87,8	10,0	4
Renforcement Etat	46	7,5	5	59,5	6,7	5
Sécurité, sûreté, protection civile	43	7,0	6	52,1	5,9	7
Gouvernance territ et locale, décentralisation	37	6,1	7	58,9	6,7	5
Justice, Etat de droit, Droits Humains	34	5,6	8	49,1	5,6	9
Culture	20	3,3	9	51,1	5,8	8
Jeunesse	12	2,0	10	16,8	1,9	14
Patrimoine	12	2,0	10	20,8	2,4	10
Medias	11	1,8	12	17,8	2,0	13
Intégration régionale ou mondiale	9	1,5	13	18,9	2,1	12
Gouvernance démocratique	4	0,7		5,3	0,6	
Sortie de crise	4	0,7	14	20,0	2,3	11
Genre et développement humain	2	0,3	15	4,3	0,5	15
Ensemble	**610**	100,0		**882,5**	100,0	



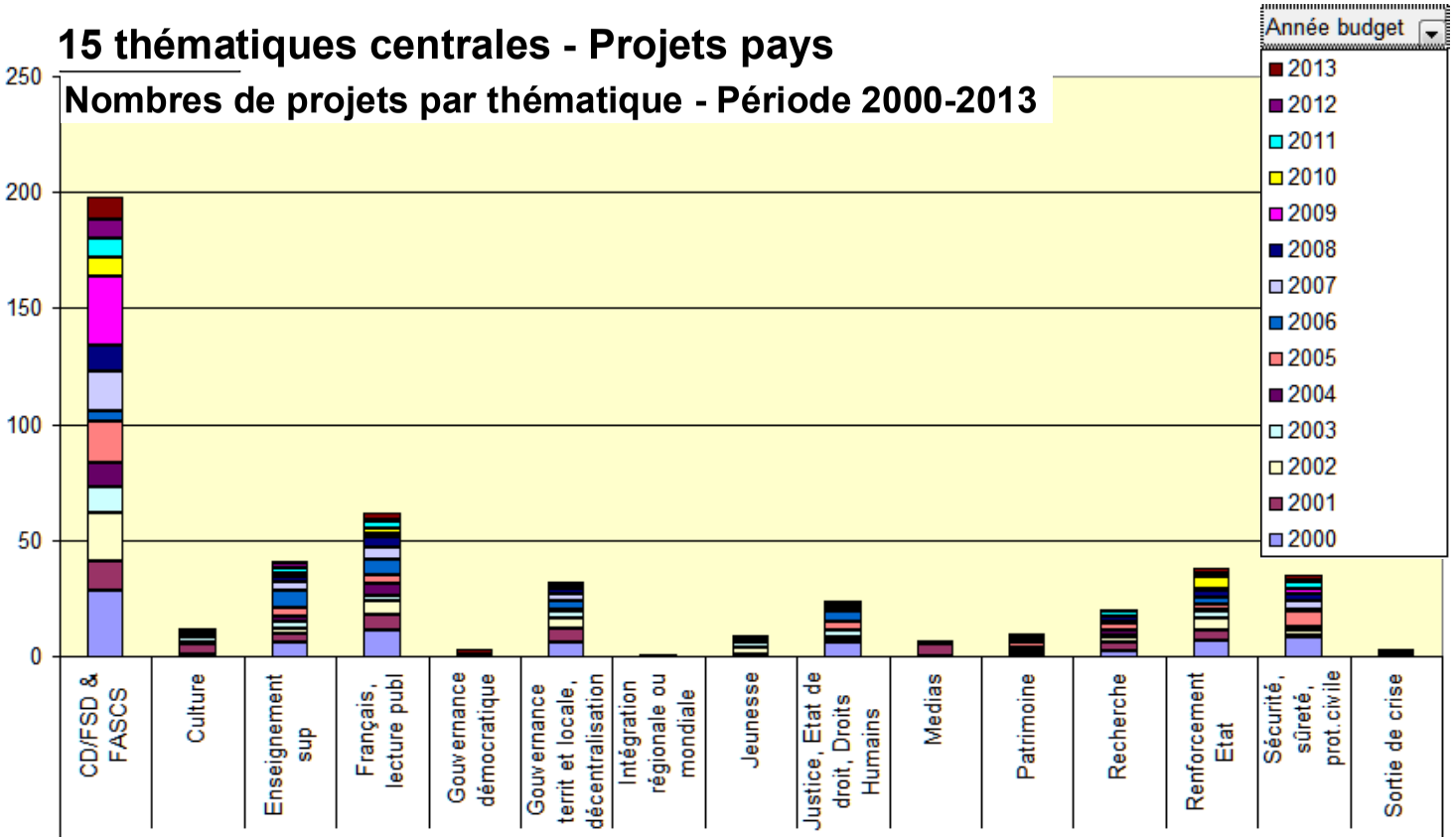


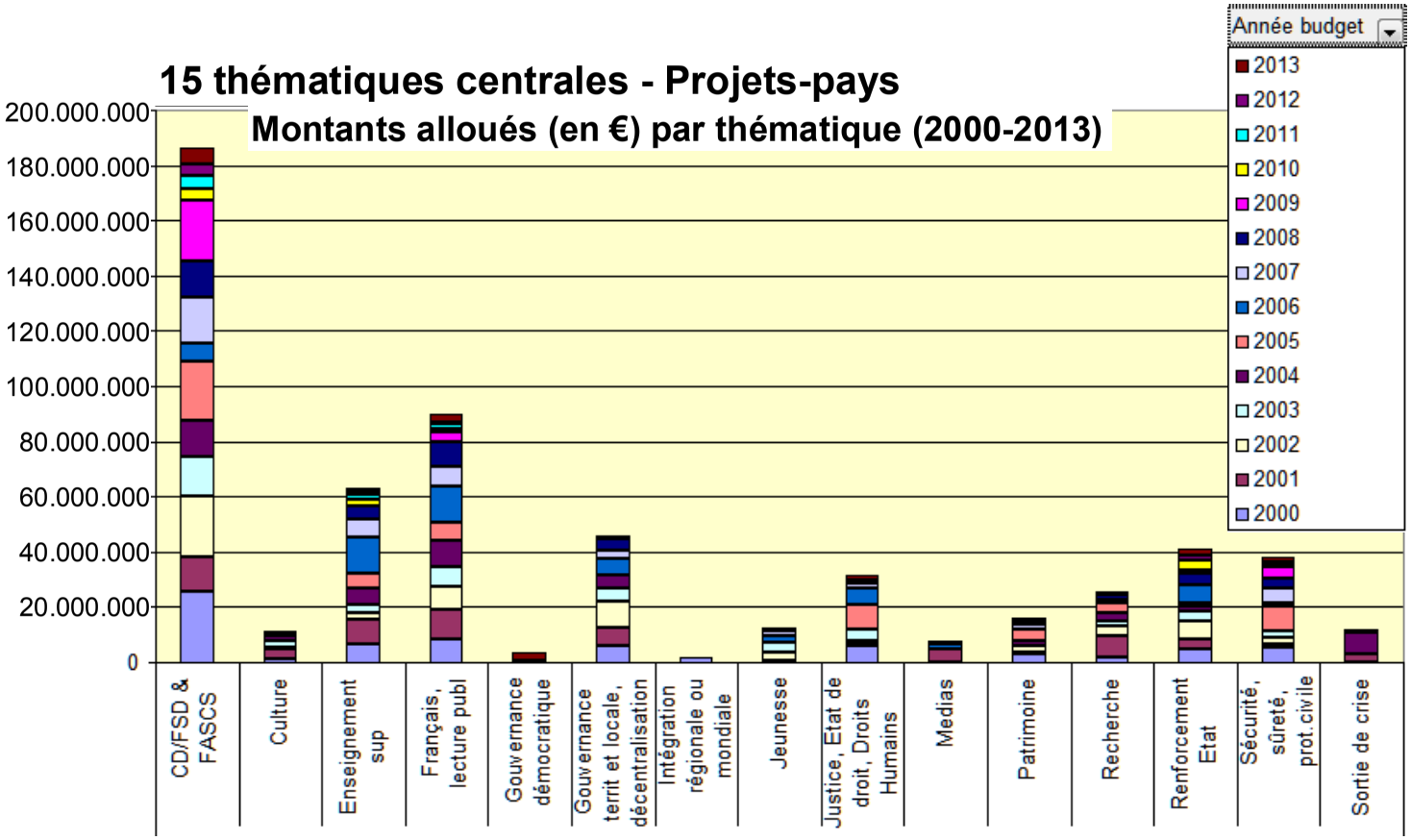


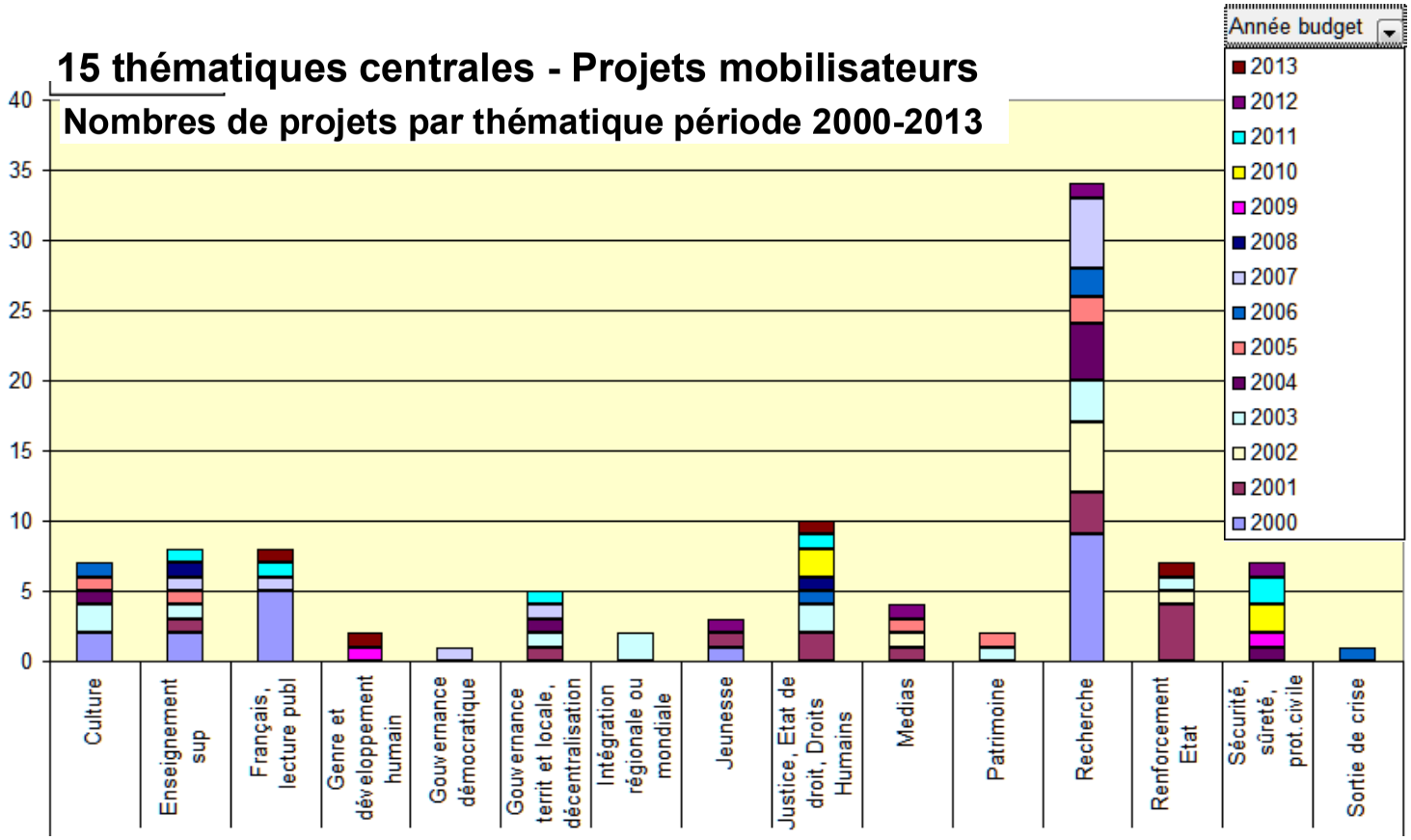
La comparaison de la structure du portefeuille, pour les thématiques principales, suivant trois périodes (voir graphique de la page suivante) permet de discerner quelques tendances. La première période choisie, 2000-2005, est dans la continuité du FAC, mais avec l'extension du nombre des pays et des zones géographiques bénéficiaires. La période 2006-2010, après les transferts à l'AFD, correspond à un recentrage sur ces thématiques centrales qui deviennent principales pour la DGM. La période 2011-2013 correspond à la stabilisation de l'enveloppe à très bas niveau dans le triennat de la programmation des finances.

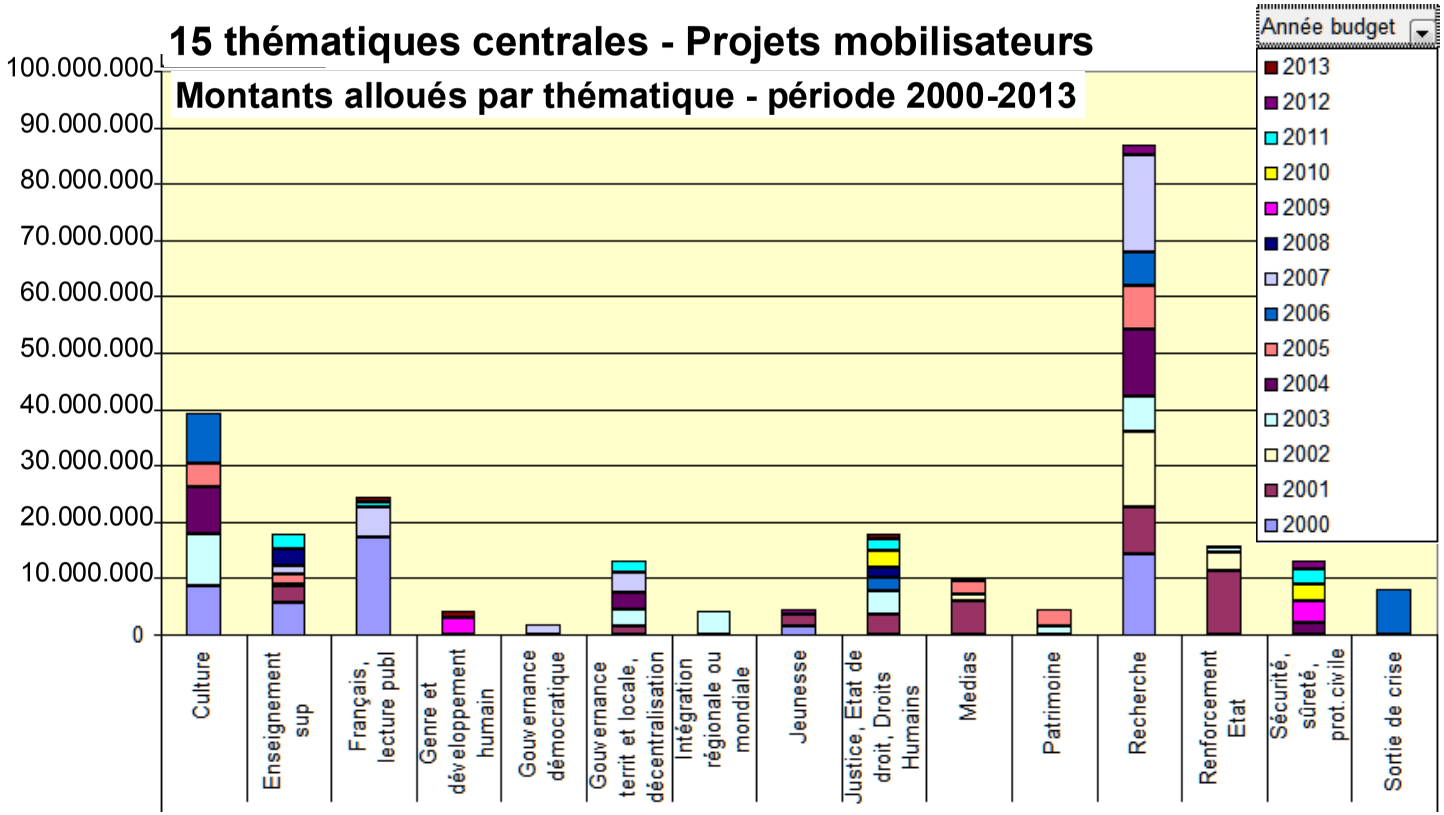


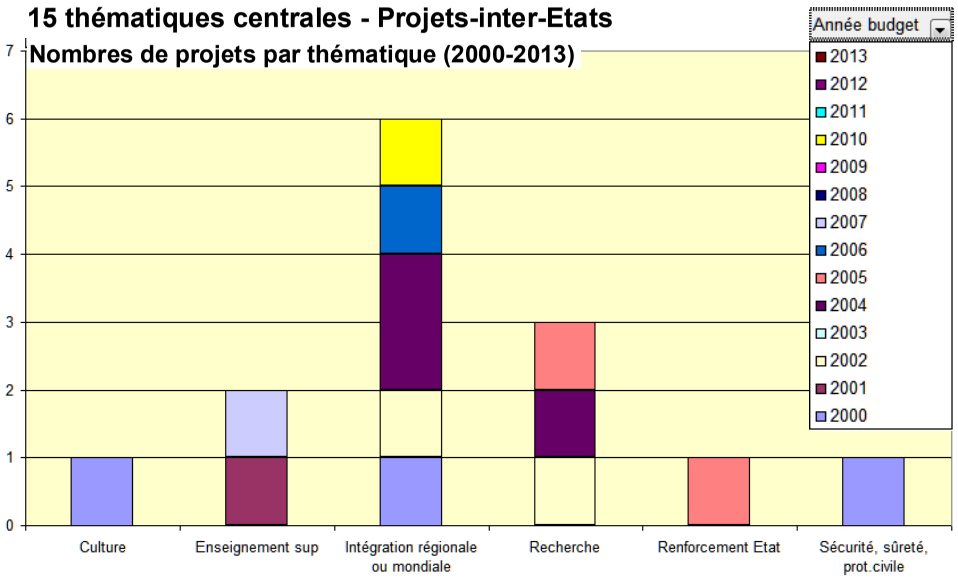
- Les CD/FSD maintiennent une part élevée qui augmente légèrement.
- La culture diminue et disparaît.
- L'enseignement supérieur augmente légèrement sa part.
- Le français maintien sa part.
- La recherche diminue fortement (de 16 à 5%).
- La sécurité augmente assez nettement (part multipliée par 3 de 4 à 13% au cours de la période).
- La justice augmente légèrement à chaque période, 5, puis 6 puis 8%.
- Le renforcement de l'Etat reste avec une part à peu près constante, au niveau de 7%.
- le thème gouvernance territoriale et locale diminue sa part de 7 à 5%).
- Le thème "sortie de crise" maintien une présence faible (2-3%).
- Les thèmes "genre et développement humain" et "gouvernance démocratique" (qui est un cocktail de renforcement de l'Etat, justice, sécurité) apparaissent en seconde période mais restent faibles (respectivement 2 et 4% au cours de la dernière période).
- Le thème jeunesse maintient une faible part (2%), de même que les médias et le patrimoine.
- Le thème intégration régionale tend à disparaître.

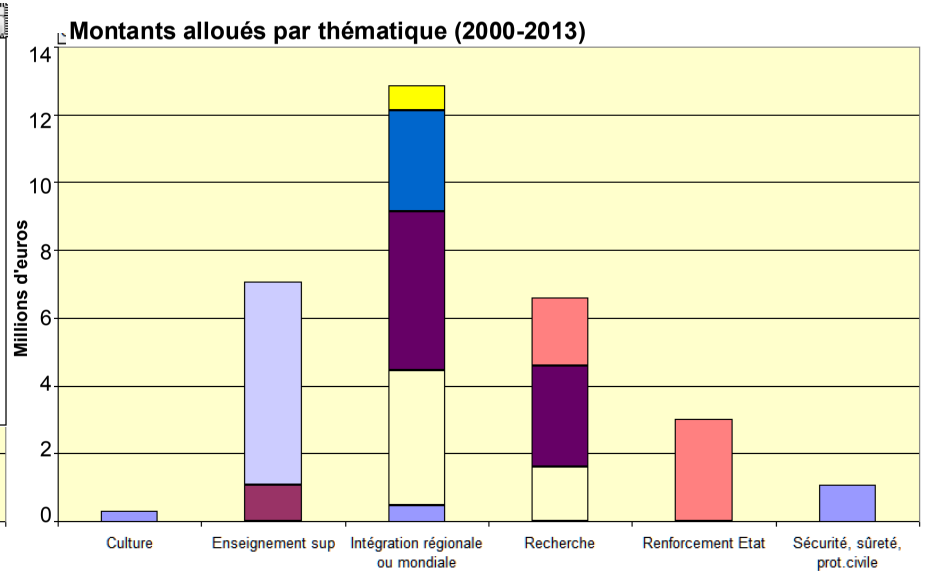

15 thématiques centrales - Projets pays
Nombres de projets par thématique - Période 2000-2013
250
200
150
100
50
0
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
CD/FSD & FASCS
Culture
Enseignement sup
Français, lecture publ
Gouvernance démocratique
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Medias
Patrimoine
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot. civile
Sortie de crise


15 thématiques centrales - Projets-pays
Montants alloués (en €) par thématique (2000-2013)
200.000.000
180.000.000
160.000.000
140.000.000
120.000.000
100.000.000
80.000.000
60.000.000
40.000.000
20.000.000
0
CD/FSD & FASCS
Culture
Enseignement sup
Français, lecture publ
Gouvernance démocratique
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Medias
Patrimoine
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot.civile
Sortie de crise
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000


15 thématiques centrales - Projets mobilisateurs
Nombres de projets par thématique période 2000-2013
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
40
35
30
25
20
15
10
5
0
Culture
Enseignement sup
Français, lecture publ
Genre et développement humain
Gouvernance démocratique
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Medias
Patrimoine
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot. civile
Sortie de crise


15 thématiques centrales - Projets mobilisateurs
Montants alloués par thématique - période 2000-2013
100.000.000
90.000.000
80.000.000
70.000.000
60.000.000
50.000.000
40.000.000
30.000.000
20.000.000
10.000.000
0
Culture
Enseignement sup
Français, lecture publ
Genre et développement humain
Gouvernance démocratique
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Medias
Patrimoine
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot.civile
Sortie de crise
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000

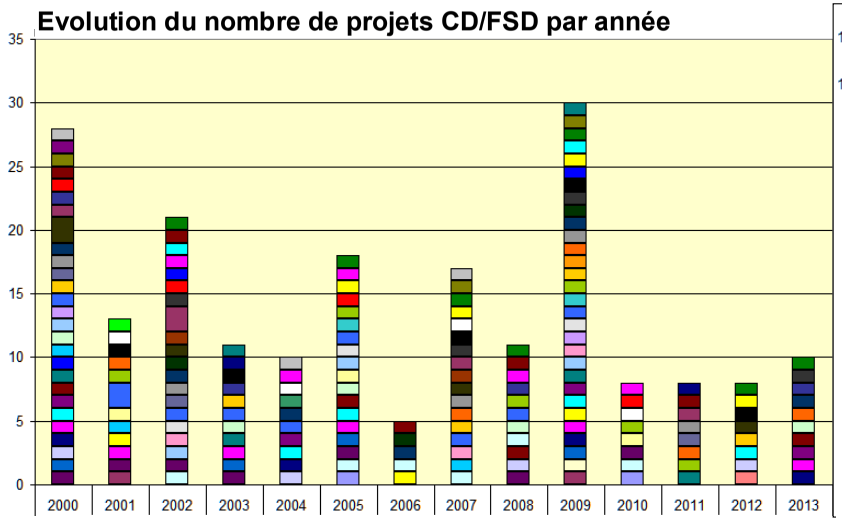

15 thématiques centrales - Projets-inter-Etats
Nombres de projets par thématique (2000-2013)
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
0
1
2
3
4
5
6
7
Culture
Enseignement sup
Intégration régionale ou mondiale
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot.civile

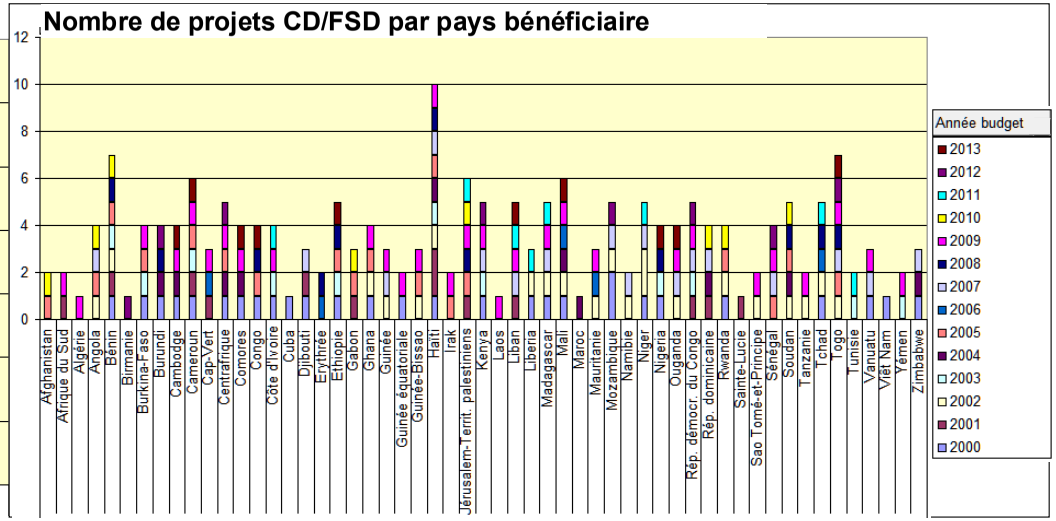

Montants alloués par thématique (2000-2013)
Millions d'euros
0
2
4
6
8
10
12
14
Culture
Enseignement sup
Intégration régionale ou mondiale
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot.civile

3.7.1- CD/FSD, la thématique la plus importante

Les CD/FSD constituent nettement la thématique la plus importante, aussi bien en nombre de projets qu'en montants affectés. On observe qu'au cours de la période, le nombre de postes intéressés par ce type de projet a augmenté sans cesse et que, globalement, ce domaine d'intervention a été mieux protégé que les autres des restrictions financières. 55 pays au total ont bénéficié des 198 projets CD/FSD financés par le FSP sur la période 2000-2013 (pour un montant total alloué de 186,2 Mo€).

Cette multiplication des enveloppes de crédits déconcentrés, qui ont représenté sur la période 23% du total des projets du FSP et 13% des montants alloués, indique un changement par rapport à la période précédente (période 1990-1999 du FAC) au cours de laquelle les enveloppes CDI (nom de l'époque) n'avaient représenté que 15% des projets et 7% des montants alloués.





L'Afrique (yc Afrique du nord et Madagascar) **a bénéficié de 80% des montants affectés** sous forme de CD/FSD (148,4 Mo€) et de 77% du nombre des projets (153).

Les PPP ont bénéficié de 81,7 Mo€ affectés pour 74 projets de ce type : Bénin (7), Burkina-Faso (4), Burundi (4), Comores (4), Djibouti (3), Ghana (4), Guinée (3), Madagascar (5), Mali (6), Mauritanie (3), Niger (5), République centrafricaine (5), République démocratique du Congo (5), Tchad (5), Togo (7), Sénégal (4). Cette part représente **37% de l'ensemble des CD/FSD en nombre de projets et 44% en montants affectés.**

Les taux d'exécution financière de ces projets sont généralement très élevés (95% ou plus) car c'est une condition pour pouvoir demander une autre enveloppe du même type. Les durées de mise en œuvre prévues sont le plus souvent respectées. Les enveloppes

CD/FSD sont gérées par un agent dédié au sein du SCAC, le plus souvent un(e) volontaire international(e). Ces VI sont fortement motivés pour cette mission et font en général un travail remarquable. Leurs rapports d'activité ou de fin de mission (changement de poste tous les 2 ans en général), dont certains ont été obtenus par les évaluateurs durant les missions de terrain, sont particulièrement intéressants de par la connaissance qu'ils témoignent de la société civile locale et leur compréhension fine du FSD. L'enquête courriel a été une occasion pour les postes d'illustrer leur intérêt pour ce type de projets.

Illustration 1 : En **Ouganda**, les CD/FSD constituent le principal outil d'intervention à l'échelle locale : plus de 70 microprojets ont été soutenus, pour un total d'environ 2 millions d'euros depuis la création du Fonds. La définition depuis 2009 de secteurs prioritaires (Environnement et Genre) et de zones d'intervention ciblées (Kampala et Karamoja) a permis de mieux concentrer nos activités et de gagner davantage de visibilité, bien que l'enveloppe attribuée au FSD diminue (500 000 € en 2009 – 300 000 € en 2013). Par conséquent, dans un pays comme l'Ouganda où la France joue un rôle d'outsider en matière de coopération au développement, en comparaison avec les Etats-Unis, le Royaume Uni et certains pays nordiques, le FSP constitue un outil indispensable, permettant de maintenir une présence et une expertise dans des secteurs identifiés en cohérence avec la stratégie française globale dans le pays et la région. Le FSD permet à la France d'afficher un soutien direct à la société civile ougandaise. En outre, le FSD a servi d'effet de levier pour la mise en place d'un partenariat avec le FNUAP en faveur de la lutte contre les mutilations génitales féminines, qui devrait être renforcé en 2014. Ce type de partenariat favorise une plus grande visibilité des actions menées tout en renforçant leur impact. (Source : Enquête courriel)

Illustration 2 : Au **Vanuatu**, le FSD s'adresse aux communautés, aux écoles ou aux associations. Celles-ci sont les porteuses et les garantes de la bonne mise en œuvre du projet. Chaque projet ne peut dépasser 10 K€, et l'organisme porteur doit cofinancer les actions à hauteur de 30%. Le poste reçoit une centaine de demandes de financement sur l'année, et en sélectionne une trentaine. De cette manière, les financements vont directement aux bénéficiaires, il n'y a pas d'intermédiaire de type gouvernemental, ONG ou d'acteur privé. Toutes les communautés du Vanuatu peuvent prétendre au FSD, notamment les plus isolées, où le gouvernement a du mal à entreprendre des projets. Cet instrument est donc tout à fait utile pour les communautés, car après l'identification d'un besoin par celles-ci, il permet, dans un délai très court, la mise en œuvre d'un projet pour combler ce besoin. Du point de vue de la visibilité de l'Ambassade et de la notoriété de la France, c'est un instrument également très appréciable. En effet, depuis le premier FSD en 2006, environ 200 microprojets ont été financés, dans pratiquement toutes les îles du Vanuatu, touchant ainsi approximativement 10 000 personnes, soit quasiment 5% de la population totale du pays. Ce maillage géographique permet de maintenir une influence et une large visibilité, et en particulier un soutien réel aux zones ou aux écoles francophones.

Parmi ces 200 projets, la grande majorité est dédiée à l'amélioration des conditions de vie des populations isolées, en améliorant leur accès à des besoins de base. Quand un projet permet à une communauté d'avoir accès à de l'eau potable, directement au village, on peut juger qu'il a un impact efficace. Et c'est le cas de la grande majorité des projets. Sur ces 200 projets financés dans une trentaine des îles du Vanuatu, environ 80% des projets ont été visités et le taux de réussite avoisine les 90%. Sur l'ensemble des projets financés, il y a évidemment des projets qui échouent, des projets qui sont détournés de leurs objectifs, du matériel perdu ou volé, mais il s'agit d'une faible proportion… La plupart des projets qui fonctionnent mal ou ne fonctionnent pas ont été des projets de développement économique, car ils nécessitent un suivi presque hebdomadaire et au plus près de l'activité économique financée. Or, avec les contraintes budgétaires et de calendrier, il est impossible pour le SCAC de suivre ce type de projet d'aussi près. C'est

pourquoi le SCAC a réorienté les projets de développement économique vers des projets plus concrets comme la construction de marchés couverts, le financement de matériel de pêche ou d'un congélateur solaire. Mais dans l'ensemble, les projets répondent tout à fait à un besoin des communautés, dans la mesure où ils émanent tous directement de celles-ci. Il revient ensuite au SCAC de s'assurer que ces demandes sont fondées sur des besoins réels. (Source : Enquête courriel)

Les projets CD/FSD font l'objet de trois types d'évaluation :

1) Chacune des enveloppes peut faire l'objet d'une évaluation. Ces évaluations sont réalisées localement, confiées généralement à des consultants du pays et financées sur l'enveloppe CD/FSD elle-même ;

2) Plusieurs enveloppes successives dans un même pays peuvent faire l'objet d'une évaluation commanditée par le poste (exemple : au Niger, évaluation des FSD 2001-083, 2002-077 et 2007-017) ;

3) Plusieurs évaluations générales (de tous les CD/FSD) ont été commanditées par la DGCID ou la DGM et ont concerné les résultats des CD/FSD dans un ensemble de pays ...

Les consultants ont reçu **22 évaluations** de types 1 et 2 ci-dessus. **Ces évaluations sont très intéressantes** parce qu'elles mettent en jeu la connaissance que les évaluateurs locaux ont de la société civile à laquelle ils appartiennent. Elles permettent d'avoir une vision microprojet par microprojet, ce que le gestionnaire du FSD ne peut pas faire seul, ce qui ne serait pas possible non plus, pour des raisons de coût, en utilisant une expertise internationale. Elles font parfois appel à des méthodes inventives, sous de angles surprenants mais intéressants. Elles sont parfois maladroites dans le maniement des critères d'évaluation ou la présentation des argumentaires et des conclusions, mais, étant suivies de près par le poste et s'inscrivant dans une concertation élargie avec les bénéficiaires et d'autres PTF, elles permettent de mettre en évidence des recommandations très utiles et opérationnelles. Car les enveloppes de CD/FSD étant renouvelées dans de nombreux pays (38 pays ont bénéficié de plus de deux enveloppes), c'est un terrain favorable pour des améliorations progressives, tant des orientations stratégiques que du dispositif de mise en œuvre et de suivi. La lecture des évaluations successives montrent que ces améliorations ont bien lieu.

A titre d'exemple, voici, encadré ci-dessous, un extrait du rapport d'évaluation 2011 du FSD à Madagascar (p19) concernant la pertinence de l'appui apporté par la France.

a/ Forces : Les visites de terrain indiquent des impacts significatifs de l'instrument FSD par rapport aux populations-cibles. De plus, l'instrument FSD serait un outil en complémentarité avec les appuis des autres partenaires techniques et financiers à l'endroit des ONG/Associations mais aussi des populations-cibles. A titre d'exemple, le projet SISAL qui a pour activité principale la réduction de la vulnérabilité des femmes (adultes et mineures) aux risques liés à la prostitution dans les bas quartiers d'Antananarivo est appuyé par différents partenaires, dont entre autres PSI Madagascar et le Consulat de Monaco. En effet, les appuis apportés par le FSD ont comme points d'application l'appui à la création de dispensaire avec horaire spécifique, l'éducation et la sensibilisation aux MST/SIDA, la création de point d'information spécial, les tournées nocturnes. A côté, les appuis du PSI Madagascar portent sur la dotation en fournitures comme les préservatifs.

b/ Faiblesses : L'inexistence d'études préalables déterminant les couches vulnérables et leurs besoins réels, ainsi que les régions ou les provinces vulnérables méritant prioritairement des appuis, constitue un handicap pour la priorisation des axes d'intervention. Ces études sont pourtant importantes pour déterminer des mécanismes assurant la transition d'un appui social vers le développement d'activités assurant l'autonomisation des bénéficiaires finaux (exemple : activités génératrices de revenus) ou la pérennisation des projets de développement.

Les évaluateurs ont disposé de deux évaluation générales (type 3 ci-dessus) : "Evaluation des CD/FSD 96-2001" et "Etude sur le fonds social de développement de juin 2009". Cette dernière étude, réalisée sur trois mois par deux experts anciens COCAC n'a pas été conduite comme une évaluation classique mais avait pour objectif de donner au MAE "une photographie et un éclairage rapides à finalité prospective" (p 3 du rapport de synthèse). C'est une étude d'un très grand intérêt par l'importance qu'elle donne aux témoignages des acteurs, sa compréhension fine du fonctionnement du dispositif, le bon sens de ses conclusions et la pertinence de ses recommandations.

La structure du rapport de synthèse, avec ses titres signifiants, fournit un bon résumé de cette étude (voir encadré suivant).

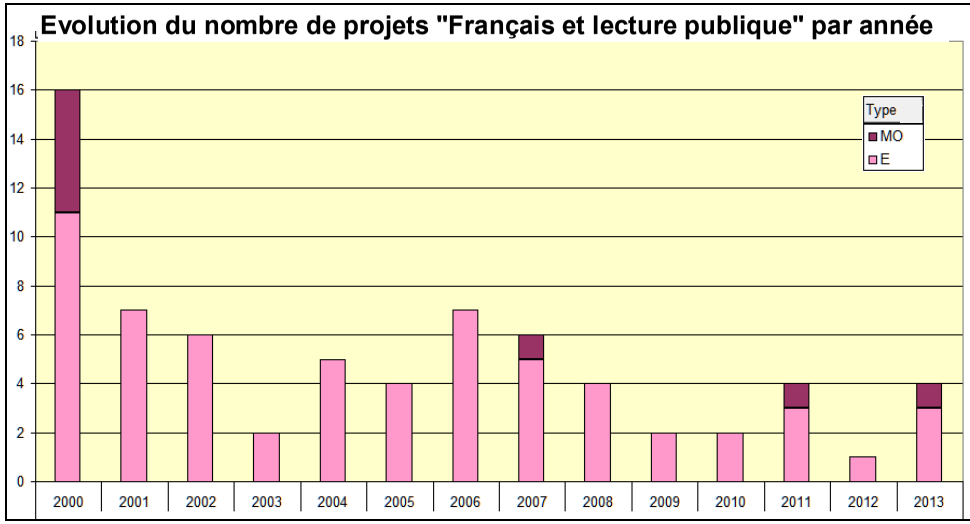
1 - Le guichet FSD
1.1. Un instrument performant, bien positionné par rapport à la coopération bilatérale, répondant efficacement à des besoins essentiels, adapté à tous les terrains et interlocuteurs, à tous les pays et à tous les contextes, à forte visibilité et facteur de rayonnement, avec des effets indirects collatéraux très positifs.
1.2. Mais qui ne peut tout faire puisqu'il s'agit d'un guichet limité à la société civile, doté de volumes financiers insuffisants (aléatoires), peu sécurisés dans le mécanisme de programmation annuelle des crédits.
2 - Son impact sur la société civile
2.1. Des effets très positifs en termes de renforcement des capacités et de structuration, de connaissance et légitimation mutuelles
2.2. Mais un impact limité en raison des capacités médiocres des porteurs de projets et, plus généralement, des intervenants du FSD, ainsi que d'une méconnaissance des sociétés civiles et d'un déficit de stratégie.
3 - Un instrument bien maîtrisé
3.1. Mis en œuvre selon une instruction appropriée et selon les bonnes pratiques élaborées par les postes
3.2. Mais quelques difficultés avec un dispositif de mise en œuvre parfois insuffisant et des contraintes locales liées aux lourdeurs locales de la chaîne de paiement SCAC-SCG-Payeur.
Recommandations :
1- Une spécificité française à conforter.
2 - Mais des améliorations à apporter (meilleur ciblage des bénéficiaires et des projets, renforcer les capacités des porteurs et l'impact du FSD sur la légitimation de la société civile, renforcer le dispositif local de suivi, améliorer la coordination avec les autres bailleurs de fonds, simplifier quelques procédures en restant dans le suivi de l'instruction de 2004, renforcer l'évaluation et la capitalisation qui est une carence actuelle du FSD, renforcer la visibilité, améliorer la communication).
3 - Insérer le FSD dans le cadre de la réforme (assurer le maintien de son positionnement, mettre davantage le FSD en cohérence avec les autres instruments de l'aide française et plus spécifiquement avec les autres outils de coopération de proximité et d'appui aux acteurs non étatiques, éviter une seconde année de pénurie de crédits et mettre en place une nouvelle organisation de la gestion du FSD au niveau central et dans les postes.

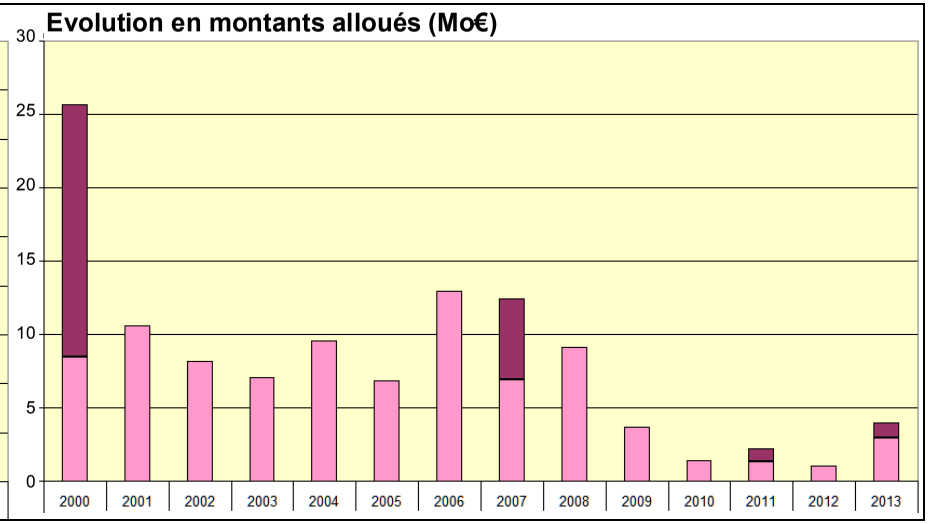
Ces projets CD/FSD ont plusieurs fois fait l'objet de commentaires favorables de la part des parlementaires français. Voici, ci-dessous, un extrait d'un rapport d'information fait au Sénat, le 11/7/2007, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur les contrôles des crédits de coopération effectués en Afrique australe et en Asie du Sud-Est.

Le FSD est un instrument souvent performant dans les pays les moins avancés et très illustratif de la nécessité pour les postes de disposer d'une enveloppe affectée à de multiples petites actions, très visibles, impliquant des partenaires locaux et améliorant les conditions de vie des populations rurales.
Ou encore : Le FSD permet d'enclencher des mécanismes vertueux, de création de confiance et de renforcement de crédibilité, de mise en réseaux, de mise en contact avec d'autres partenaires.

3.7.2- Le français (y compris lecture publique et bibliothèques) constitue la seconde thématique en nombre de projets

La thématique du français, à laquelle ont été joints dans cette classification la lecture publique et l'appui aux bibliothèques, arrive en seconde position pour le nombre de projets : 70 sur la période, pour un montant alloué de 115 Mo€. Les graphiques suivants décrivent l'évolution du nombre et du montant des projets sur la période 2000-2013.





Après une année 2000 qui voit 16 projets financés pour un peu plus de 25 Mo€, le niveau s'établit à une moyenne de 9,6 Mo€ d'engagement par an (1,9 Mo€ par projet en moyenne) entre 2001 et 2008, pour baisser nettement ensuite (2009-2013) à 2,5 Mo€ d'engagement moyen par an (0,9 Mo€ par projet en moyenne).

Il y a un total de 8 projets mobilisateurs, pour un montant total engagé de 24,6 Mo€ (21,3% des investissements de cette thématique) et un montant moyen par projet mobilisateur de 3,1 Mo€.

Les projets-pays sont au nombre de 62, pour un montant total alloué de 90,1 Mo€ et un montant moyen par projet de 1,5 Mo€.
Les projets-pays sont très largement répartis dans 41 pays (graphique du nombre de projets par pays page suivante).

Avec les pays qui ont bénéficié de plusieurs projets, une politique semble s'appliquer avec persistance :

- Cinq pays ont bénéficié de 3 projets sur l'ensemble de la période : Afghanistan (2004, 2006, 2009), Cap-Vert (2000, 2005, 2009), Liban (2005, 2006, 2010), Maroc (2001, 2006, 2013), Tunisie (2002, 2004, 2006).
- Onze pays ont bénéficié de 2 projets : Algérie (2003 et 2006), Angola (2000 et 2008), Burundi (2005 et 2011), Gambie (2000 et 2007), Ghana (2001 et 2008), Laos (2 projets en 2000), Madagascar (2002 et 2013), Mali (2007 et 2013), Nigéria (2001 et 2007), RDC (2001 et 2008), Sénégal (2002 et 2004).

Les pays n'ayant bénéficié que d'un seul projet apparaissent ci-dessous. Pour certains d'entre eux, peut se poser une question de pertinence (République dominicaine et Cuba en 2000, Mozambique et Namibie en 2001, Ethiopie et Guinée Equatoriale en 2004). Toutefois, il faudrait élargir l'analyse car les projets de cette thématique s'articulent en général avec ceux de la francophonie.

Par ailleurs, il est possible que certains pays aient été ciblés en début de période avec l'idée d'y conduire une politique avec plusieurs projets successifs, mais que cette politique ait été contrariée par la baisse générale des crédits du FSP qui a obligé à une réduction des ambitions.

Pays ayant bénéficié d'un seul projet "Français et lecture publique" par année

Congo	Cuba	Maurice	Rép. dominicaine	Seychelles	Viêt Nam	Cambodge	Mozambique	Namibie	Côte d'Ivoire	Rwanda	Togo	Guinée	Ethiopie	Guinée équatoriale	Niger	Burkina-Faso	Kenya	Tanzanie	Djibouti	Soudan	Mauritanie	Soudan du Sud	Comores
2000						2001			2002			2003	2004		2005	2006	2007		2008	2010	2011		2012

Le groupe des PPP a bénéficié de 19 projets-pays de cette thématique (31% des projets) mais certains pays membres des PPP n'en ont pas bénéficié (Bénin, République centrafricaine, Tchad).

Dans cette thématique, la durée moyenne de réalisation des projets est de 1,5 fois la durée initialement prévue, ce qui est un signe d'assez bonne efficience. En dehors de quelques accidents (un projet en Côte-d'Ivoire non réalisé par exemple), le taux d'exécution financière est en général élevé, 96 à 99%.

15 évaluations concernant cette thématique ont été communiquées aux évaluateurs : une concernant un projet mobilisateur et 14 des projets-pays, assez bien réparties sur la période (2000 à 2008). Leur lecture montre deux projets ayant pleinement atteints leurs objectifs, 12 projets ayant eu des résultats mitigés et une évaluation inexploitable. 4 résumés de ces évaluations sont présentés ci-dessous.

Le projet mobilisateur évalué est le 2007-12 "Plan de relance du Français". Il s'agit d'un appui à un projet de l'OIF visant à former un grand nombre de francophones qualifiés dans trois pays : le Cambodge, le Laos et le Vietnam, en joignant les financements de plusieurs organisations : l'OIF, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), le MAEE (FSP + expertise), le Ministère des Relations internationales (MRI-Québec) et Wallonie-Bruxelles International (WBI-CFB). Les bénéficiaires du projet sont de nombreux établissements d'enseignement dans les trois pays totalisant 23.000 élèves. Le rapport d'évaluation s'intitule "Étude externe d'évaluation du projet "Valorisation du français en Asie du Sud-Est (VALOFRASE)"" et ne traite pas du FSP en particulier. Le rapport ne quantifiant pas tous les apports des partenaires, il n'est

pas possible de savoir quelle part le FSP a représenté dans le budget global du projet global. Le rapport est intéressant car il est détaillé et assez systématique. Mais il présente des incohérences entre une cohérence jugée "insatisfaisante", une efficience jugée "insatisfaisante" et une efficacité jugée "satisfaisante". En tenant compte de ces éléments, on peut penser qu'**il s'agit d'un projet qui semble avoir atteint une partie de ses objectifs mais pas tous**. Pour résumer, et en reprenant les phrases du rapport, la pertinence est jugée très satisfaisante (il s'agit de contribuer à valoriser la langue française dans l'Asie du Sud-Est). La cohérence souffre d'une définition insuffisante d'une partie de l'objectif (former des "francophones qualifiés") et de séquences chronologiques de la mise en place des extrants qui ne sont pas logiques (l'exemple le plus frappant, selon le rapport, est l'ouverture massive de classes de français avant que les enseignants ne soient disponibles). L'efficience a souffert d'un manque de ressources mises à disposition, ainsi que du non respect des délais et calendriers prévus. L'élaboration du plan d'action et le démarrage des activités ont été longs, d'autant plus que l'obtention des approbations des instances nationales s'est avérée plus longue que prévue ; ce qui explique qu'à la fin du projet, plusieurs actions étaient toujours en cours.
Les résultats évoqués par le rapport sont les suivants : il y a plus d'apprenants du français au Cambodge et au Laos. Il y en a moins au Vietnam, mais la déperdition aurait été plus grande sans le projet. Les actions du projet ont eu un impact sur la politique de relance de l'enseignement du français, dans les trois pays. Mais cet impact nécessite encore de l'appui pour devenir pérenne. Toujours selon le rapport, "La principale critique qui peut être formulée au niveau de l'efficacité est que l'impact du projet se limite au périmètre de l'enseignement. Le projet aura un impact durable sur la survie du français dans les systèmes éducatifs, mais non dans la vie quotidienne de l'Asie du Sud-Est."

Parmi les évaluations des projets-pays, 4 ont été analysées (début, milieu, 2/3 et fin de période) pour avoir une idée des résultats à différents moments de la période.

A- FSP **2000-131**, "Appui au développement de l'enseignement du français au Vietnam", rapport d'évaluation finale de mars 2006. Très bon rapport d'évaluation. Il montre que **ce projet est un succès**. Objectif général du projet : ancrer et pérenniser l'enseignement de la langue française au Vietnam et soutenir les orientations du Ministère de l'Education et de la Formation concernant la rénovation du système éducatif et la réforme de sa politique linguistique qui promeut la diversité culturelle. Il est articulé autour de deux composantes, la première vise à consolider l'enseignement bilingue mis en place dès 1994 en partenariat avec l'Agence Universitaire de la Francophonie, la seconde porte sur l'introduction expérimentale du français au lycée en tant que langue vivante 2. La composante 1 s'inscrit dans la poursuite d'actions de coopération commencées depuis 6 ans qui avaient déjà porté leurs fruits et que le projet n'a fait que poursuivre. La composante 2 s'inscrit dans la recherche de nouvelles modalités d'apprentissage d'une langue étrangère. La pertinence de ce projet est forte (Commission mixte, priorité donnée aux langues étrangères au Vietnam). Le projet a été efficace et a atteint les objectifs qui étaient fixés dans le rapport de présentation. L'impact n'a pas pu être mesuré car la durée du projet était courte au regard des 12 années du cursus scolaire de 1999 à 2005, 67,9% des étudiants ont poursuivi des études de ou en français contre 30,9% qui les ont poursuivies en vietnamien. Parmi ceux qui continuent leurs études de ou en français, ils sont 31% à s'inscrire dans les Départements de français des universités et 13% dans une Filière Universitaire Francophone. Enfin, 24% poursuivent leurs études dans une Université ou une Ecole française. Ces résultats contribuent à maintenir en hausse la demande d'entrée dans les classes bilingues : 1 954 élèves sur 2 788 candidats ont été recrutés en première année de primaire en 2005-2006 (augmentation de 17,4% par rapport à l'année précédente). Seuls,

42,13% des crédits du projet FSP ont été consommés mais, selon l'évaluation, c'est en raison de la prise en charge d'actions prévues par d'autres projets. La pérennité s'annonce bonne (volonté des Autorités, structures de soutien en place, enseignants francophones disponibles, supports pédagogiques en place, budget des classes bilingues prévu par l'Etat, intérêt des familles), mais est encore fragile sur plusieurs plan : non-titularisation des enseignants, la langue vivante 2 demeure une option, les assistants pédagogiques n'ont pas de statut, il n'y a pas d'inspecteur spécialisé sur les classes de français, des besoins de formation subsistent, le problème de surcharge horaire n'est pas traité, le référentiel de formation doit évoluer, et se pose de plus le délicat problème des débouchés.

B- FSP **2001-109**, Rapport de la mission d'évaluation finale du FSP "Renforcement du dispositif de formation des enseignants de français au collège au Ghana", Madame Martine DREYFUS et Monsieur Pierre CLUZEL, 16-21 avril 2007, 13p. Ce rapport est un peu superficiel. Il ne comporte presqu'aucun chiffre, ne relate aucune investigation et ne constitue pas une évaluation très complète. Il permet cependant d'apprécier les résultats du projet. Les conclusions sont assez positives : "Les objectifs généraux du projet se justifient pleinement dans le contexte politique, social et éducatif du Ghana". **Le succès du projet est sans doute mitigé** car on peut lire : "La très grande majorité des objectifs est donc atteinte en fin de projet, ce qui représente un succès indéniable". Ils sont précisés dans le rapport : augmentation du nombre d'entrants en première année dans les écoles normales (de 220 à 326) et du nombre d'étudiants de français dans les TTC (de 482 à 891), amélioration de la qualification professionnelle des formateurs, amélioration de la gestion dans le domaine de l'ingénierie éducative et des ressources humaines. Mais on peut lire également que : "Certains des objectifs initiaux, bien que pleinement justifiés, pertinents et cohérents, apparaissent cependant difficilement réalisables et évaluables dans la durée de vie effective d'un FSP, avec, comme l'ont souligné les rapports des experts à mi-parcours, des délais parfois dommageables dans l'attribution des crédits et le démarrage effectif du projet". La mission ne nous a pas permis par ailleurs d'évaluer les compétences des enseignants sortis des TTC, ni d'apprécier si la formation dispensée dans les TTC et les Instituts d'Education leur permet d'assurer un enseignement efficace du français dans les collèges." Selon la base de données, ce projet est arrivé à 95% de réalisation financière à la clôture. Il a duré 73 mois (36 prévus).

C- FSP **2000-151** "Lire en français à l'île Maurice", Rapport d'évaluation finale de juillet-août 2007. Rapport succinct mais très direct qui qualifie le projet d'échec alors qu'il y a tout de même quelques résultats selon les descriptions données par le rapport. **Il s'agit donc plutôt d'un succès partiel**. Le projet vise à conforter la francophonie dans le pays, à travers le livre et la lecture publique, à destination du public des jeunes des quartiers et régions défavorisés, notamment les exclus du système éducatif. Le schéma consistait à mailler le territoire par un réseau de 75 relais-lecture entre lesquels circuleraient 200 malles d'ouvrages récents. Le choix de l'opérateur s'est porté d'une manière inhabituelle sur l'Alliance française de l'île Maurice. Le projet a bénéficié d'un concours de 548 816 euros, pour une durée de 36 mois, à compter de la date de la signature de la convention de financement, soit le 21/9/2001. Après plusieurs prolongations, le projet a duré un peu plus de 5 ans. La pertinence était bonne, fondée sur une adhésion aux objectifs généraux de la coopération française et sa cohérence sur la synergie des ressources et dispositifs existants. Le concept de malles circulantes n'était toutefois pas le plus approprié pour l'île Maurice, pays de petite taille qui dispose de nombreuses bibliothèques. Le choix des livres n'était pas complètement pertinent, de même que leur commande en France (pour la plupart) alors que le projet avait également un objectif de renforcement de la chaîne du livre à l'île Maurice. Le choix de l'opérateur s'est révélé contre-productif. La médiathèque construite par le projet est une belle

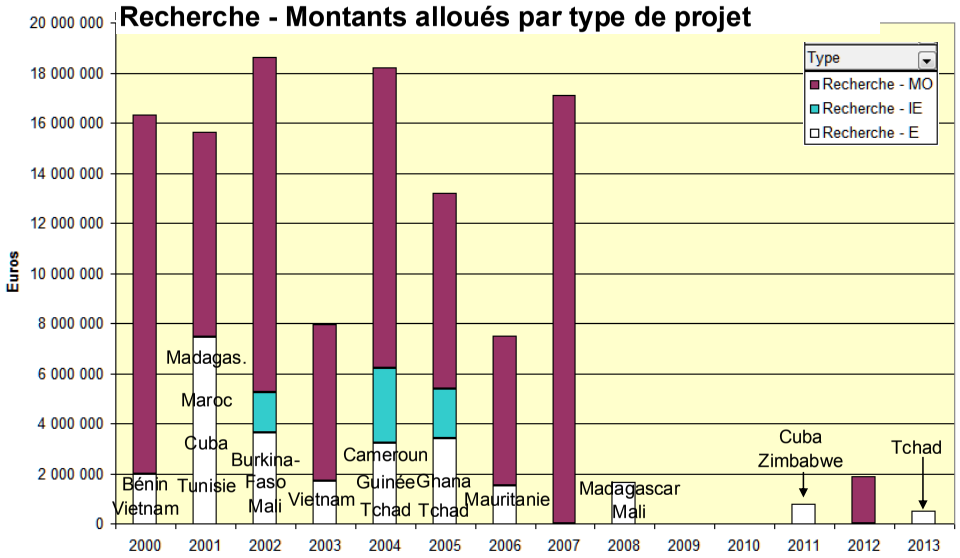
réalisation mais son plan architectural n'est pas approprié. Le financement du projet a connu des retards importants, notamment lors des gels de crédits de 2003 et 2004. Le mode de gestion a été à l'origine de lenteurs et de lourdeurs administratives. Des questions de coordination entre les acteurs et de relations personnelles ont contrarié le projet. Au moment de l'évaluation, projet terminé, tous les crédits étaient consommés mais les activités prévues en sont à peine à leur démarrage effectif – ce qui ne permet pas de répondre aux questions de pertinence, cohérence, efficacité, efficience et impact d'un projet arrivé à terme. Les crédits ont essentiellement servi à la construction de la médiathèque, à l'achat de livres et de matériel (filmolux pour l'équipement des ouvrages, logiciel BCDI3, véhicule, etc.), au paiement des salaires d'une douzaine de vacataires chargés du travail de préparation et d'acheminement des livres , à quelques opérations de formation, ateliers et aides à l'édition locale. L'Alliance française de Bell village a été la principale bénéficiaire du projet en se dotant notamment d'une excellente bibliothèque de jeunesse (travaux, équipement, mobilier, fonds d'ouvrages neufs, informatisation…). Les antennes régionales de l'Alliance, les bibliothèques municipales, les CLAC, ainsi qu'un certain nombre d'établissements scolaires (à l'occasion de manifestations culturelles) ont également bénéficié de dotations en livres sur le projet. Sur les 100 malles commandées, 56 (contenant chacune 200 livres) sont aujourd'hui positionnées (avec une répartition équitable entre les différentes régions, dont 6 à Rodrigues). Ce chiffre est à mettre en regard avec l'objectif de la mise en place de 75 relais et de 90 malles au total, plus 10 en réserve. On constate par ailleurs que, contrairement au projet initial qui visait les jeunes déscolarisés, 68 % des malles ont approvisionné des établissements d'enseignement, 10% sont allées dans des CLAC et 22% ont alimenté des associations, centres sociaux féminins et centres de créativité. Au moment de l'évaluation, le fonctionnement de l'opération reposait sur du personnel formé sur le tas qui aurait besoin d'être conseillé et encouragé dans ce travail qui est encore loin d'avoir atteint sa vitesse de croisière et qui nécessite d'importants ajustements pour être viable. L'accueil réservé à cette initiative a été très positif dans les écoles primaires, tandis que les collèges ont rencontré plus de difficultés à susciter l'intérêt des élèves, notamment chez les garçons. Dans les associations, les résultats dépendent beaucoup de la motivation et de l'implication des responsables. L'élaboration de la "charte réseau lecture publique", prévue dans le projet n'a pas été mise en place. Elle aurait permis de renforcer la cohérence et la cohésion du dispositif et de donner en amont les explications nécessaires sur les buts visés et le fonctionnement. Cette lacune explique en partie que ce sont finalement les structures les plus équipées (établissements scolaires) qui se soient engagées dans le projet.

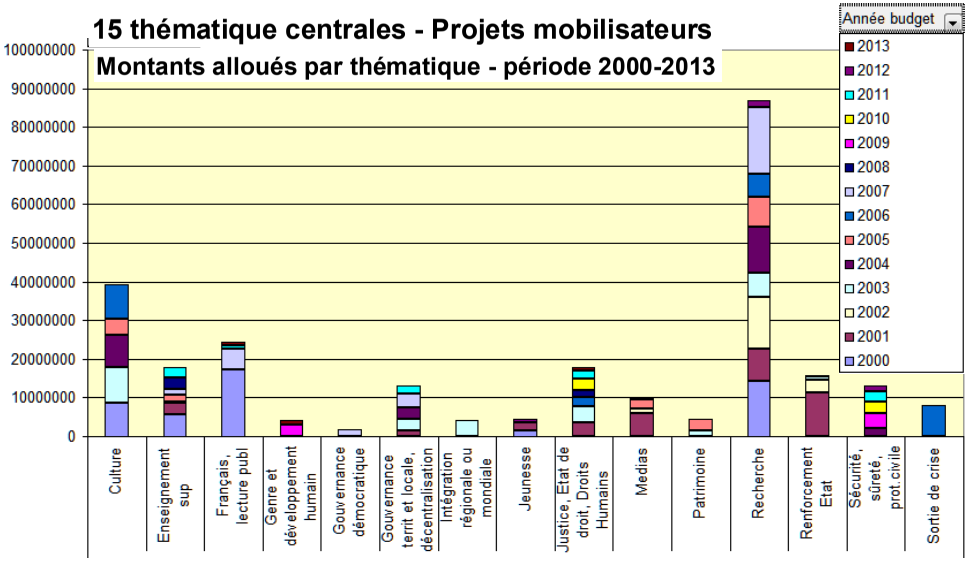
D- Le projet FSP **2007-40** "Appui à l'amélioration de l'enseignement du français au Ghana" a été évalué en 2013 (rapport d'évaluation finale du Programme daté d'octobre 2013, 74p). Le rapport contient une bonne présentation du contexte et des enjeux. La problématique de l'évaluation, basée sur 5 questions, est d'une logique discutable. L'évaluation a duré 5 mois. "Il n'a pas été possible de mener une mission terrain dans le Nord, laissant dans l'ombre l'essentiel des réalisations de la composante 3 réalisées avec l'UdS." Il apparaît clairement que **ce projet a eu des résultats, mais sans doute loin de ce qui était prévu**, puisqu'il n'a reçu qu'à peine plus de 40% du budget prévu, malgré une prolongation importante (durée totale 6 ans). "Compte-tenu de la faiblesse des crédits de paiement, l'assistant technique - en poste de janvier 2008 à juin 2009 - a considéré sa présence inopportune." "Je devais piloter un projet de 1 800 K€ en trois ans et j'avais juste 100 K€ par an". Le projet a fonctionné sans chef de projet après juin 2009. "Avec le départ de l'ETI en 2009, le projet FSP s'est rapidement éloigné d'un fonctionnement en mode projet." "Cette situation (manque de crédits) a eu pour conséquences de placer la France en difficulté face à son partenaire ghanéen, la faiblesse des décaissements au regard de la convention étant connue de tous et régulièrement rappelée par le MoE." "L'instrument FSP a amené la

France à revenir sur ses engagements, jour après jour (crédits de paiements au compte-goutte, sans visibilité) ; la France est un petit bailleur au Ghana, la régularité de ses engagements est indispensable à sa crédibilité et son influence ; l'introduction de conditionnalités et de clauses suspensives nécessitent cette crédibilité." Le projet est jugé pertinent bien i) qu'il ne soit pas en cohérence avec les autres BdF, ii) que les orientations du précédent projet n'ont pas été poursuivies, iii) que la politique nationale suive les autres BdF (BM). La section sur la cohérence interne n'est pas claire et il y a une certaine confusion au niveau des critères (le rapport cite "Effectivité des réalisations", "Efficacité de la mise en œuvre", "Efficience de la mise en œuvre"). "En 2013, 6 ans après le début du projet, les indicateurs de suivi sont obsolètes et impossibles à renseigner." De plus, "Peu d'archives sont disponibles, les comités de pilotage n'ont pas fait l'objet de rapports détaillés. Il n'existe pas de tableau de bord de suivi, ni de tableau financier propre au FSP permettant de récapituler les décaissements par composante. Compte-rendu de l'évaluation intermédiaire". A noter : "Le cadre financier de l'instrument FSP n'est au demeurant guère facilitateur et a largement contribué au déficit de gestion observé : difficulté à convertir les AE en CP, faible visibilité temporelle, enregistrements comptables qui ignorent le type de dépenses (qui sont toutes enregistrées comme "FSP" !) et la ventilation par composante." "Le projet est-il une réussite ? Cela dépend de ce qu'on appelle réussite. C'est pour cela que l'évaluation répond sous forme de questions évaluatives bien définies.".

3.7.3- La recherche est la seconde thématique en montant de crédits alloués et la troisième en nombre de projets

Dans le domaine de la recherche, on compte 20 projets pays, 3 projets inter-Etats et 34 projets mobilisateurs soit un total de 57 projets pour 119,4 Mo€ alloués sur l'ensemble de la période. Les projets-pays concernent seulement 14 pays différents. La recherche a procédé surtout via les projets-mobilisateurs. Entre 2000 et 2007, la recherche s'est vue allouer des montants très importants par année, en moyenne 14,4 Mo€. De 2008 à 2013, ce niveau est tombé ensuite à 0,8 Mo€ en moyenne. En plus des montants affectés aux projets de cette thématique, la recherche bénéficie souvent d'une composante spécifique dans les projets relevant de la thématique "enseignement supérieur".

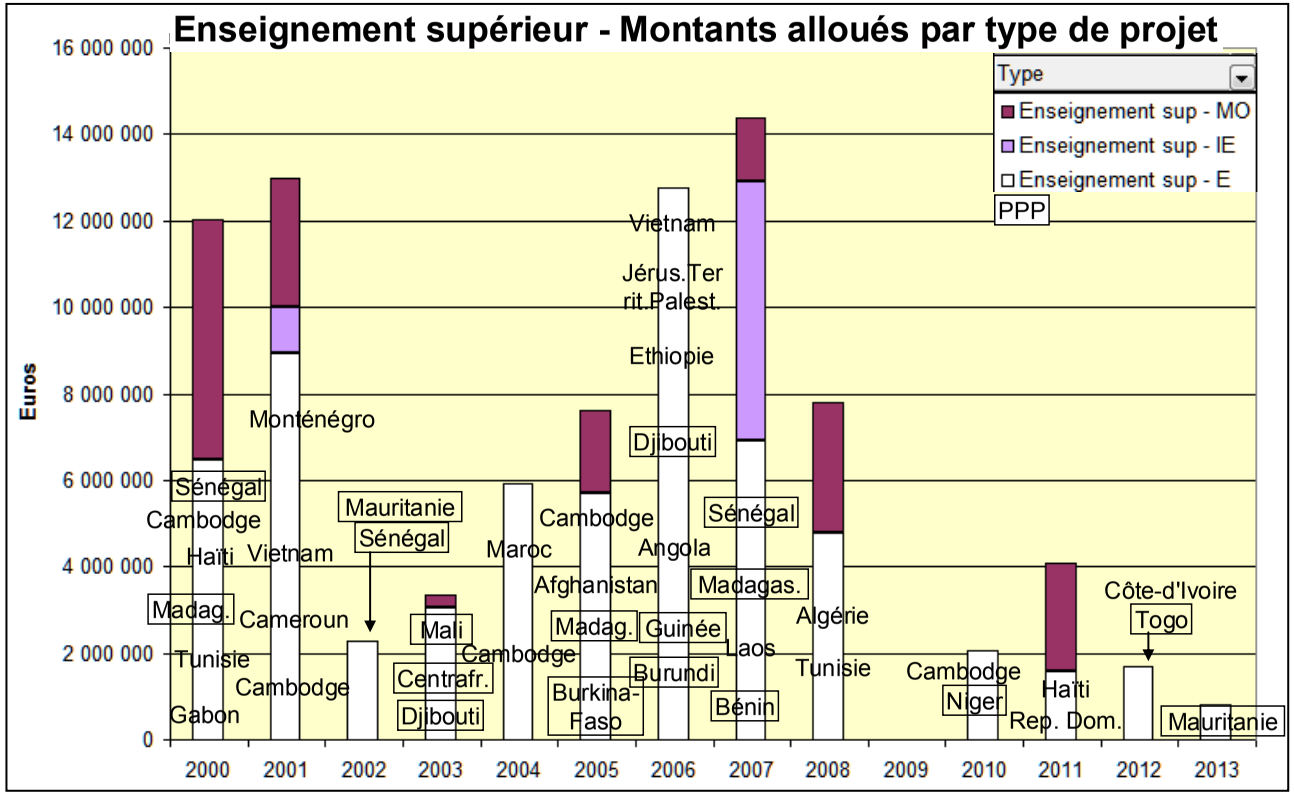




En moyenne, la durée d'exécution de tous les projets recherche a été de 1,5 fois la durée prévue. Le taux d'exécution financière moyen est de 76% seulement, en raison de plusieurs projets qui ont peu ou pas décaissé en début de période (4 projets mobilisateurs et 3 projets-pays.

Les consultants ont reçu 9 évaluations de projets recherche. Quatre d'entre elles décrivent des succès et 5 des succès partiels.

3.4.4- L'enseignement supérieur



Le domaine de l'enseignement supérieur a compté 51 projets (41 projets-pays, 8 mobilisateurs et 2 inter-Etats) sur la période 2000-2013, qui ont mobilisé 87,8 Mo€. Les projets-pays ont concerné 28 pays différents, dont 11 PPP. Les PPP qui n'ont pas bénéficié de projets d'enseignement supérieur sont les Comores, le Ghana, la RDC et le Tchad.

Parmi les 28 pays ayant bénéficié de projets d'enseignement supérieur, 9 sont non-francophones et ont bénéficié de 14 projets (Afghanistan, Angola, Cambodge, Ethiopie, Jérusalem-Territoires palestiniens, Laos, Monténégro, République dominicaine et Vietnam). Les objectifs poursuivis dans ces pays étaient le plus souvent liés à la promotion de la francophonie. Pour aboutir à cette conclusion les contenus de ces projets ont été examinés pour 13 des 14 projets (le contenu du projet 2001-156 "Appui à la réforme de l'enseignement supérieur en Serbie-Monténégro" n'a pas pu être analysé). Il apparaît que seulement 2 projets (2006-58 "Projet d'appui à la structuration et à la création des formations technologiques dans l'enseignement supérieur public en Angola" et 2006-17 "Renforcement des capacités de l'Université d'Addis-Abeba au service du développement") ont poursuivi exclusivement des objectifs de développement, sans objectif explicite de promotion du français. Pour 11 autres projets, représentants 20% de l'enveloppe allouée à l'ensemble de cette thématique, les formations financées ou mises en place étaient en français, avec des objectifs de promotion de la langue française, ou de formation d'élites en français, ou d'exportation de programmes français ou de renforcement de réseaux francophones sur certaines thématiques. De tels objectifs peuvent s'accompagner d'objectifs de développement (améliorer les compétences, la professionnalisation, les performances, l'insertion) mais ils dénotent "le passage d'une coopération de solidarité à une coopération d'influence", pour reprendre une formule utilisée à ce sujet par un rapporteur du Sénat (Rapport d'information n° 374 de juillet 2007, section D, sous-section 2)http://www.senat.fr/rap/r06-374/r06-37445.html). .

Pour l'ensemble des projets de cette thématique, les durées de réalisation moyennes s'établissent à 1,5 fois la durée initialement prévue pour les projets pays, 1,3 fois pour les projets mobilisateurs et 1,7 fois pour les 2 projets inter-Etats, l'un d'entre eux (2001-173 "Renforcement de la professionnalisation de l'enseignement à l'Ecole Inter-Etats des Sciences et Médecine Vétérinaire de Dakar") ayant atteint le coefficient de 2,7.

Les taux d'exécution financière sont globalement de 71% (57% pour les mobilisateurs et 74% pour les projets-pays), ce qui est relativement faible.

Pour cette thématique, les consultants ont disposé de 8 rapports d'évaluations finales, concernant uniquement des projets pays. Leur lecture montre 2 projets réussis, 4 projets ayant atteint seulement une partie de leurs objectifs, un échec (2008-10 "Appui à la professionnalisation de l'enseignement supérieur et à l'insertion professionnelle en Tunisie") et un rapport d'évaluation inexploitable (2001-49 "Formation de formateurs et adaptation au marché du travail des ingénieurs et techniciens de l'ITC au Cambodge").

Pour **l'enseignement supérieur,** l'examen du contenu des projets montre qu'il s'agit essentiellement, à côté des prestations d'expertise, de mobiliser des bourses de formation, de financer des missions courtes et des moyens de mobilité et de mise en relation avec des partenaires français, toutes actions dont l'importance est indiscutable, mais qui pourraient être financées plus commodément sur les crédits d'intervention annuels. On observe d'ailleurs que les rédacteurs utilisent les coûts paramétriques des crédits d'intervention pour quantifier les budgets des projets.

Par exemple, le projet 2006-82 "Appui à la restructuration et à l'harmonisation de l'enseignement supérieur (ARHES)", Bénin 1 250 000 euros, durée 48 mois

Composante 1 : Elle prévoit de réorganiser les procédures de gestion des étudiants, d'implanter des logiciels (traitement des inscriptions, des notes, du suivi pédagogique, des crédits d'évaluation, de gestion de l'emploi du temps, ainsi que les logiciels pour la gestion des bibliothèques), de créer des centres de maintenance des matériels informatiques et de développer les utilitaires pour le compte des universités, de mettre en place un programme de formation des personnels et agents administratifs à l'utilisation des nouveaux outils, d'améliorer l'interaction entre les services, d'améliorer et de mettre à jour les sites Web des deux universités, de mettre en place un programme d'accès des étudiants aux informations tant pédagogiques qu'administratives. Il est prévu que ces **activités seront réalisées avec l'expertise des partenaires des universités françaises** ayant implanté dans leur université le système pédagogique LMD.

Composante 2 :
- La mise en place du LMD se fera **avec l'aide des universités françaises, impliquées dans des accords interuniversitaires** avec les universités béninoises, en liaison avec les universités du Réseau pour l'Excellence de l'Enseignement Supérieur de l'Afrique de l'Ouest. Au cours des 3 phases prévues, le projet prévoit l'organisation d'ateliers **avec l'aide des enseignants chercheurs des universités françaises** (financement des missions N-S), ainsi que le renforcement des capacités des enseignants chercheurs avec **le financement de séjours de perfectionnement** (16 missions). **Le projet financera également des bourses de thèses** en alternance (12 bourses) en rapport avec les filières rénovées. Pour la phase de l'implantation de la réforme LMD, **l'expertise des enseignants chercheurs des universités françaises en partenariat sera nécessaire.**
- Pour la recherche scientifique, **des missions seront commandées** afin d'aider à la restructuration et au fonctionnement de la recherche scientifique et technique béninoise.

Composante 3 :

- Communication : des campagnes de communication sont prévues en vue d'une restauration d'une appréciation positive de l'université par les utilisateurs et la société civile.
- Management.
- Accompagnement des entités pour la deuxième phase du projet.
- Accords interuniversitaires : **les universités françaises seront sollicitées pour apporter leur appui** à la réalisation des objectifs du projet (composantes 1 et 2). **Une nouvelle stratégie de coopération avec les universités partenaires** sera élaborée afin de mettre en place un nouveau cadre institutionnel définissant les modalités de leurs appuis au titre des accords interuniversitaires.
- Coordination sous-régionale : le REESAO est une opportunité majeure pour les universités béninoises. **Des missions permettront d'inscrire le projet dans ce contexte régional,** en adéquation avec la création de l'espace universitaire régional, dans tous les domaines référencés (LMD, scolarité, promotion de la recherche) du projet. Une attention particulière sera portée sur les possibilités de mutualisation et la carte des formations universitaires.
- Concertation avec les partenaires techniques et financiers : un processus de concertation avec les partenaires techniques et financiers impliqués dans le sous-secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin de coordonner les différentes interventions, a été engagé et sera maintenu pendant le projet.

Budget prévisionnel du projet pour les trois composantes (€)

022 Autres dont véhicules	040 Fournitures consommables	051 Etudes	053 Formation	054. Autres services extérieurs	070 Autres	Total
397 284	98 292	116 032	319 200	100 790	168 402	1.250 000

Note : 50 000 € en exécution "service" ne font pas partie des trois premières composantes.

Commentaires : On observe donc l'importance des missions d'expertise réalisées par les universités partenaires, des bourses de formation et des voyages d'échange, ainsi que le placement de la réalisation de ce projet dans un cadre général de coopération interuniversitaire. Cette observation ne signifie pas que le projet n'est pas bon. Il peut être pertinent et très utile de revivifier des coopérations universitaires. D'ailleurs, ce projet a été évalué et le rapport d'évaluation (du 16/6/12) montre une réalisation complète des activités et un bon taux de déboursement, avec peu de dépassement en temps (8 mois de dépassement sur 48). Il était trop ambitieux par rapport aux moyens mobilisés, selon les auteurs du rapport du 16/6/12, et c'est pourquoi tous les objectifs n'ont pas été atteints.

Cette observation est faite pour montrer qu'en cas de restriction drastique des thèmes d'intervention du FSP, ce qui pourrait arriver actuellement, des opérations comme celles réalisées dans le cadre de ce projet peuvent en grande partie être financées sur les crédits d'intervention du poste. Avec moins de poids et plus de difficultés pour le financement des équipements, il est vrai, mais avec plus de facilité de programmation et de gestion financière.

Un autre exemple est le **projet MADES** (2007-1 Madagascar "Appui à la rénovation de l'enseignement supérieur", dont les résultats ont été appréciés lors de la mission de terrain). Ce projet "*s'inscrit totalement dans le cadre des partenariats interuniversitaires entre les établissements malgaches et les établissements français (Universités, Ecoles, Instituts et Centres de recherche) se formalisant par les accords inter-universitaires (AIU). Pour chacune des composantes et de ses activités, les partenariats seront mobilisés pour la formation, les équipements, les outils (logiciels, bases de données, …) et les ressources numériques (en enseignement et en recherche). Ces activités conduiront donc à de nombreuses rencontres (ateliers, sessions de formation, missions individuelles), dont le produit sera exploité par « percolation*

arborescente descendante », donnant lieu à de nombreux déplacements sur le territoire national (regroupement pour les ateliers interuniversitaires) ou missions des experts français (animation des ateliers de formation) ou missions des cadres malgaches vers la France." (Rapport de présentation du projet MADES page 46). Le budget (initial) du MADES comportait 19% d'investissements corporels et 81% d'investissements incorporels. Les seules missions courtes (de France vers Madagascar ou de Madagascar vers la France) représentaient près d'un tiers du budget total (32%). Le projet était étroitement articulé avec les autres ressources du postes qui mobilisait, en plus des 1,9 Mo€ du FSP, un montant (estimé au départ) d'assistance technique de 1,7 Mo€ et de bourses de 0,750 Mo€.

La lecture de l'évaluation à mi-parcours (Rapport de mission 26 mai au 3 juin 2010) indique que l'intérêt du recours à un projet du FSP était de catalyser et de coordonner les nombreuses énergies disponibles afin de réunir assez de forces pour vaincre les résistances au changement au sein du système de l'enseignement supérieur malgache et enclencher à partir d'opérations pilotes un passage à la nouvelle structuration LMD des formations, susceptible de se généraliser ensuite.

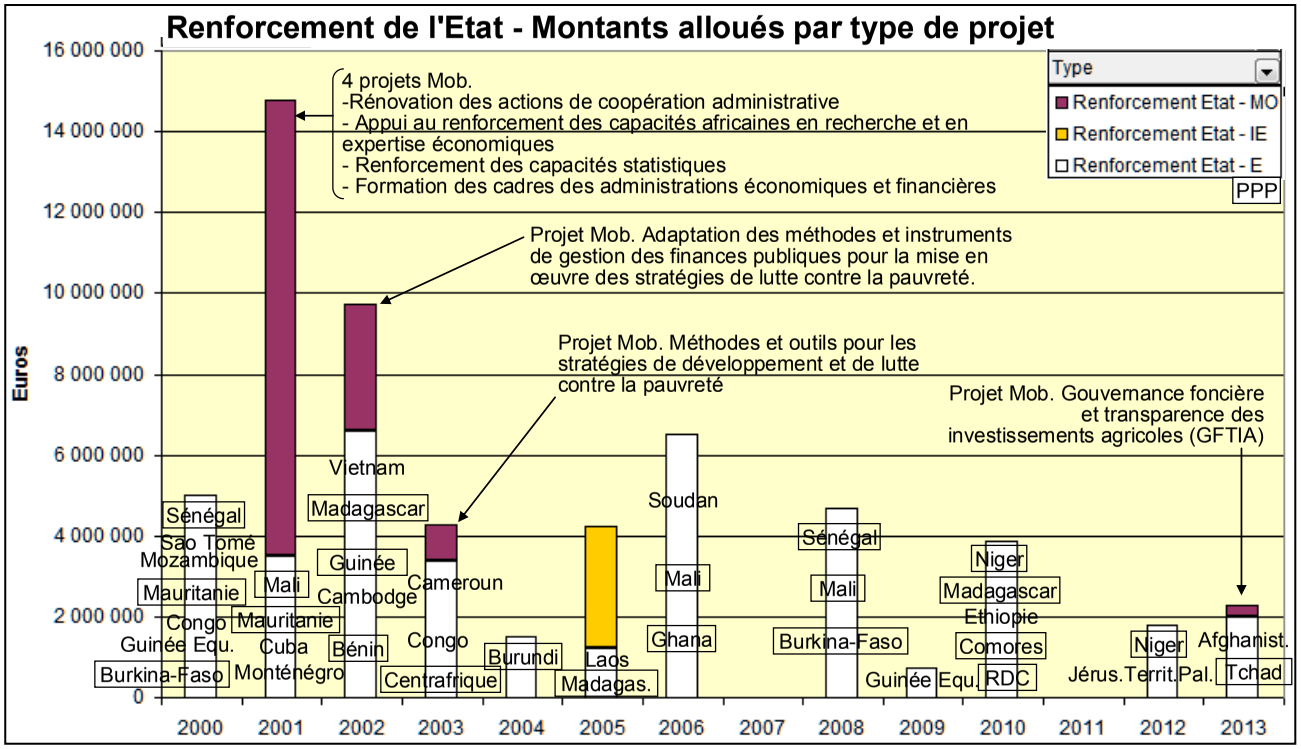
L'évaluation à mi parcours signale que le projet MADES "*a souffert de la crise des crédits de paiement que connait actuellement le MAEE. Le montant des financements alloués a été nettement inférieur aux sommes qui auraient dû être engagées pour respecter le chronogramme prévisionnel. L'avancement de l'ensemble des opérations a été ralenti."* (page 24). Il donne cependant une impression favorable concernant l'efficacité du projet : "*Le projet aura apporté, à son achèvement, une réelle contribution à la rénovation pédagogique et au renforcement de la recherche dans le cadre du système LMD et bénéficie d'un bon niveau d'appropriation de la part des bénéficiaires directs.*" (page 25). Ce point de vue correspond aux opinions recueillies durant la mission à Madagascar, exprimées par les acteurs français mais aussi par les acteurs et responsables malgaches rencontrées (voir annexe 2 de ce rapport). La réforme serait assez engagée aujourd'hui dans un certain nombre de disciplines clés pour produire un effet d'entraînement sur tout le système.

3.7.4- Renforcement de l'Etat

Pour l'intitulé de cette thématique, le mot "renforcement" a été préféré aux termes "modernisation" ou "réforme" utilisés souvent dans les noms des projets, mais qui supposent une orientation que ceux-ci n'ont pas toujours.

Cette thématique a rassemblé 46 projets, 5,3% de l'ensemble des projets du FSP sur la période ou 7,5% par rapport au sous-ensemble des 15 thématiques centrales. Ces projets sont composés de 38 projets-pays, 7 mobilisateurs et un inter-Etats (2005-20 "Renforcement des capacités statistiques pour le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement").

Le projet inter-Etats s'est déroulé sur plus de deux fois la durée initiale prévue mais a consommé l'intégralité du budget prévu.



Les projets mobilisateurs ont eu des dépassements de durée raisonnables (1,4 fois la durée prévue en moyenne) mais un taux de déboursement faible (55% en moyenne), ce qui dénote des problèmes de conception ou de modalité de mise en œuvre avec sans doute des conséquences sur les résultats restreints. Les évaluateurs n'ont reçu aucune évaluation au sujet de ces projets. On remarque que les mobilisateurs se concentrent sur les années 2001-2003, avec seulement un projet récent (2013) doté d'un budget très faible (3 K€).

Les 38 projets-pays ont concerné 28 pays différents, dont les 17 PPP à l'exception de Djibouti et du Togo (voir schéma ci-dessus). Certains pays ont bénéficié de 3 projets (Madagascar et Mali) ou de 2 projets (Burkina-Faso, Congo, Guinée équatoriale, Mauritanie, Niger, Sénégal). En dehors de ces projets, certaines opérations de renforcement de l'Etat ont trouvé place dans les projets de la thématique "gouvernance démocratique". Sur les 38 projets-pays, 22 ont concerné des PPP (58%).

Les domaines d'intervention sont assez diversifiés : administrations économiques et financières, politiques économiques et financières, gouvernance économique, secteur de l'eau et de l'assainissement, budget et comptes publics, finances publiques, fonction publique, administrations fiscales, état civil, appareil statistique, déconcentration et décentralisation, secteur touristique, appareil de formation, capacités pour la gestion de l'information géographique, capacités de gestion macro-économique, capacités de programmation et suivi des investissements publics. Il s'agit selon les cas de réforme, de modernisation, de réhabilitation, de restructuration, d'appui, d'accompagnement, de consolidation, de restauration, de renforcement, de formation pour augmenter les capacités ou l'expertise. Il s'agit aussi d'accroissement de la transparence, la redevabilité, la bonne gestion, l'efficacité ou la rigueur... Les capacités concernent la conception de politiques, la programmation, la gestion, le suivi.

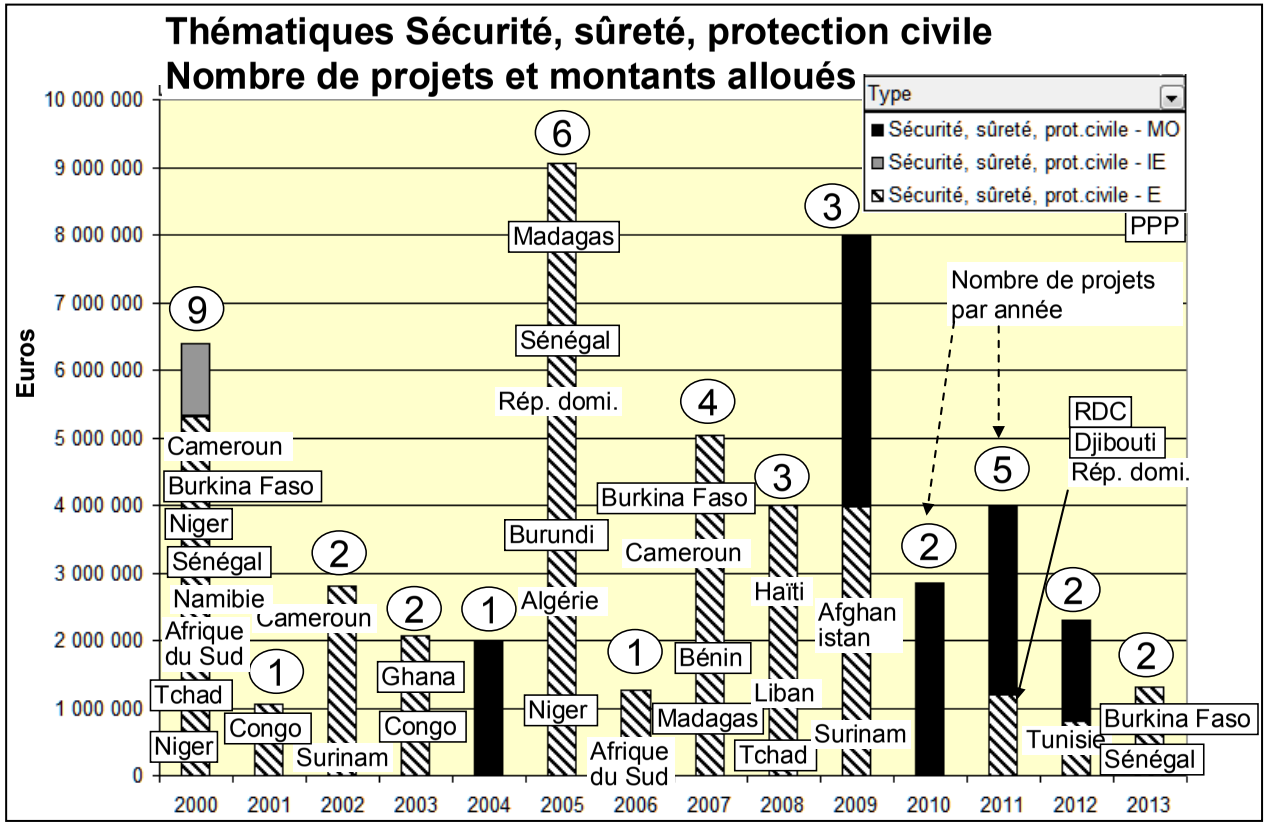
Les projets-pays ont eu en moyenne des durées de réalisation assez longues (1,8 fois la durée prévue), mais leur taux de déboursement approche les 80% en moyenne, ce qui est assez satisfaisant.

Les consultants ont reçu 3 évaluations finales de ces projets, qui montrent toutes des succès mitigés.

Témoignages provenant de l'enquête courriel :
Exemples de réussites :
- Les contrats institutionnels de performance ont été présentés aux ghanéens en 2007 et 2008 comme l'expérience française des contrats d'objectifs et de moyens (projet 2006-87 sans doute, "Appui à la réforme du secteur public ghanéen"), ce qui a finalement été repris dans la politique sectorielle ghanéenne en 2010, 2011 et 2012. Nous sommes actuellement dans une phase d'appui à l'extension de cette méthode de gestion publique.
- Projet PAFIEM Mauritanie (sans doute le projet 2001-153 "Appui aux administrations économiques et financières") : la réforme de l'ordonnancement au profit des ministères dépensiers est un acquis qui a profondément modifié les rapports de force financiers au sein de l'administration. Le PAFIEM en avait fait une de ses composantes fortes (2005-2009).

3.7.5- Sécurité, sûreté et protection civile

Les thématiques "sécurité, sûreté et protection civile" ont bénéficié de 43 projets sur la période (dont 7 mobilisateurs et 1 inter-Etats) pour un montant total alloué de 52 Mo€. 20 pays ont bénéficié de projets, certains plusieurs fois (Cameroun 3, Burkina Faso 3, Sénégal 3, Niger 3, Madagascar 2, Congo 2, République dominicaine 2). Parmi ces 20 pays, 9 sont des PPP.



Un projet en Namibie en début de période n'a pas dépassé 20% de décaissement. Un autre projet avec la COI a seulement atteint 35% de déboursement. Les autres projets se situent en général autour de 95% de taux d'exécution financière.

Avec des projets au Surinam et en Afghanistan, on observe que ces thématiques suivent les préoccupations politiques françaises.

En fin de période, de 2009 à 2012, on voit se développer des projets mobilisateurs, peut-être pour pallier au manque de projets pays, mais aussi pour s'attaquer à des problèmes de sécurité qui sont foncièrement transfrontaliers.

De nombreux témoignages sur les projets et leurs résultats sont parvenus aux évaluateurs avec l'enquête courriel. Les plus significatifs sont repris ci-dessous.

Suriname : Le FSP joue un rôle significatif dans la mesure où il permet de renforcer la coopération policière et judiciaire entre la France et le Suriname. Grâce aux actions menées par le FSP, la coopération transfrontalière a permis une diminution de la criminalité à la frontière entre la France et le Suriname (lutte contre l'orpaillage illégal, l'immigration clandestine, le trafic de stupéfiants).

Le FSP **2005-27** "Modernisation de la protection civile algérienne" (terminé depuis octobre 2012) a joué le même rôle entre 2007 et la fin 2012, par le nombre considérable d'actions mises en œuvre chaque année.
L'enveloppe dédiée au Poste pour la mise en œuvre du FSP "Appui à la lutte contre la corruption" permet d'augmenter le potentiel d'offre française à l'égard de QUATRE partenaires algériens essentiels : la Justice, la Sûreté Nationale, la Gendarmerie Nationale et un office interministériel.
La part algérienne du FSP mobilisateur "Appui à la lutte anti corruption" devrait, à court terme, permettre au Service Central de Lutte contre la Corruption français (SCPC) et à l'Office Central de Répression de la Corruption algérien de mettre en place un partenariat. Les thématiques secondaires de l'inspection générale des services, de l'éthique, de la déontologie… vont à elles seules constituer des axes de coopération, courant 2014.
Selon le témoignage recueilli au ministère de l'Intérieur lors des entretiens, ce projet pour le renforcement de la sécurité civile en Algérie a bien marché : savoir faire transmis, traduit par des achats subséquents de matériel français.

Les projets de FSP gérés par le SSI ont jusqu'alors prouvé leur efficacité. Ils répondaient à une vraie attente du partenaire, qui s'est impliqué totalement, ce qui a permis d'atteindre l'ensemble des objectifs. Notamment, pour le FSP 2006.90 "Sécurité des citoyens au Burkina Faso".
Autre exemple : le projet FSP 2008-6 "Renforcement de la sécurité et de la sûreté de l'aéroport de Beyrouth".
Jugement porté sur l'efficacité de projets mis en œuvre en Mauritanie et dans les pays limitrophes - le projet JUSSEC est très efficace - ALCAO est efficace si associé à des financements MILDT - ASACA est efficace car il a comblé un manque certain, mais il aurait été plus efficace s'il y avait une bonne ossature au niveau des échelons intermédiaires et de maîtrise - le projet APCA comporte un peu trop de saupoudrage - AFORMA manque d'efficacité en raison du manque d'implication de la haute hiérarchie et d'une mauvaise gestion des ressources humaines ; il peut retrouver de l'efficacité si l'ETI et les experts œuvrent en substitution (certains officiers le réclament).

Les FSP mobilisateurs "Blanchiment", "Traite des êtres humains", ou les deux FSP "Etat" que j'ai eu à mettre en œuvre ont toujours été pleinement efficaces dans le pays d'affectation.

Le FSP "Sauvetage déblaiement" mis en place au Liban au profit de la sécurité civile libanaise (2007 - 2011) a largement contribué au renforcement de la relation du Poste avec le ministère de l'Intérieur libanais.

Le FSP (2006-0081) n'a pas atteint toutes ses ambitions initiales, pour différentes raisons et notamment budgétaires (crédits délégués trop tardivement, volant d'intervention réduit de mars à novembre, sans compter la période d'indisponibilité des experts en période estivale), restrictions budgétaires. Néanmoins, des résultats non négligeables ont été obtenus. Grâce à cet outil, la France s'est hissée parmi les premiers pays dans le domaine de la coopération technique de police avec l'Afrique du Sud.

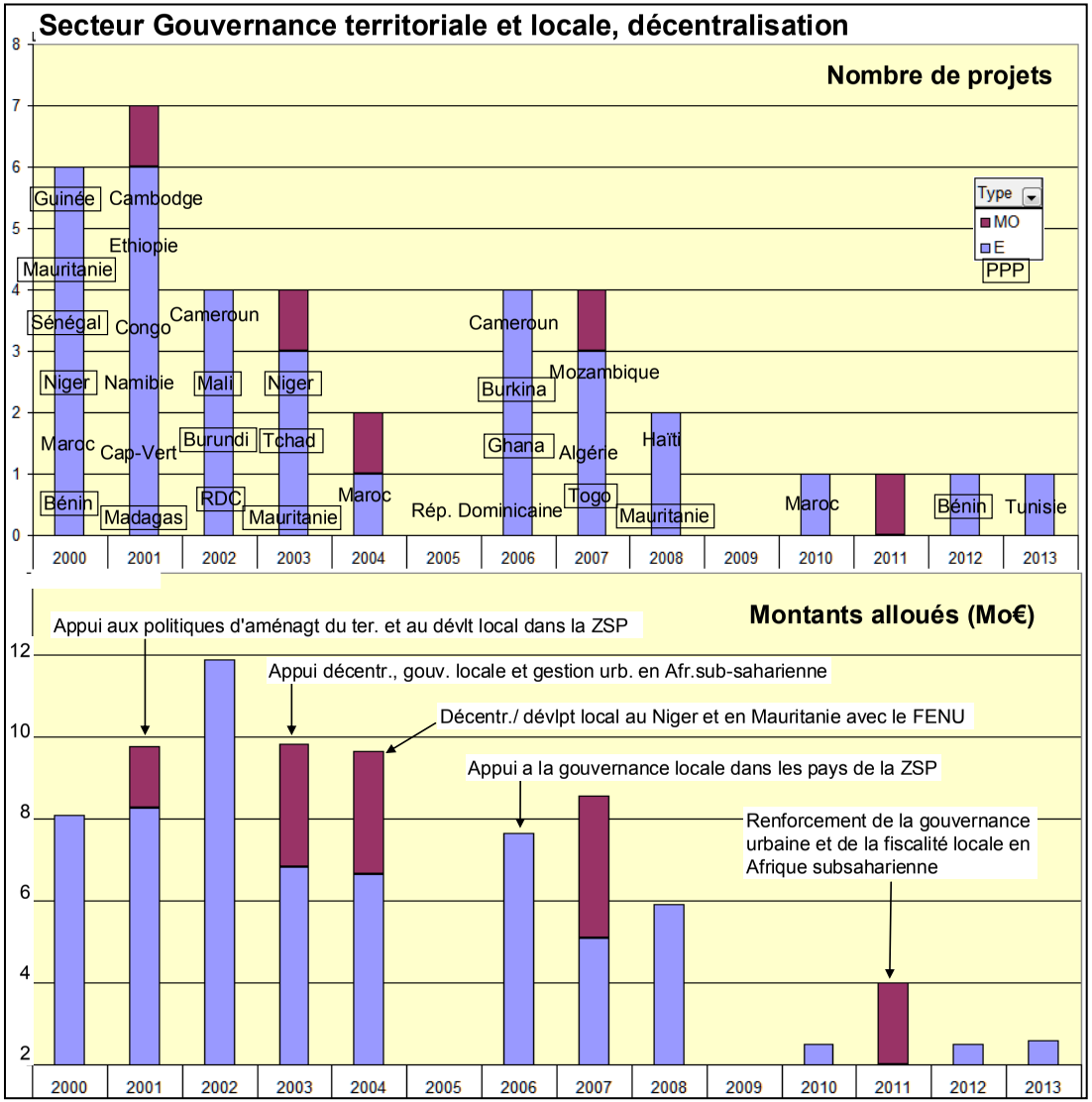
Les projets de cette thématique sont généralement efficaces. En ce qui concerne le FSP 2007/46 ("Appui au renforcement des capacités de la police nationale tchadienne"), les objectifs ont été globalement atteints.

3.7.6- Gouvernance territoriale et locale, décentralisation

Entre 2000 et 2013, 37 projets sont recensés dans les thématiques "gouvernance territoriale et locale, décentralisation", dont 32 projets-pays et 5 mobilisateurs. 21 pays ont été attributaires des 37 projets (dont 12 PPP). Deux pays ont eu plus d'un projet, le Maroc (3) et le Niger (2).
Le montant total engagé s'élève à 58,9 Mo€ et le montant moyen par projet à 1,7 Mo€ (2,6 Mo€ pour les mobilisateurs et 1,5 Mo€ pour les projets-pays, avec 1,2 Mo€ en 2000 et 0,5 Mo€ en 2013).
Le coefficient de durée effective par rapport à la durée prévue est de 1,6 pour l'ensemble des projets (1,8 pour les mobilisateurs et 1,5 pour les projets-pays). Les projets les plus longs sont les projets Maroc 2000-132 et Namibie 2001-151 (tous deux 2,6 fois la duré prévue). 5 projets ont atteint ou dépassé deux fois leur durée prévue.
Le taux exécution financière moyen est de 77%. Quatre projets en début de période ont encore très peu décaissé.

Les évaluations finales de quatre projets-pays ont été communiquées aux consultants (Bénin 2000-42, Cambodge 2000-85, Cap-Vert 2001-26 et Ghana 2005-83). Sur la période 2006-2013, 3 évaluations à mi-parcours sont disponibles ainsi que des fiches de suivi et des rapports d'activités.

La lecture des évaluations finales indique que 3 projets ont bien réussi et qu'un projet a obtenu un succès partiel :
- Les projets sont jugés pertinents et appréciés par les services des pays bénéficiaires.



- Les niveaux de réalisation des activités sont bons en début de période mais baissent beaucoup ensuite, principalement en raison de l'indisponibilité des crédits prévus. Par exemple, il a été promis au projet Maroc 2010-8, signé en avril 2011, un apport de 1 Mo€. Il lui a été finalement accordé 0,5 Mo€ (bénéficiaires mécontents). De plus, ce projet a connu un démarrage difficile en raison de la délégation tardive des crédits fin 2011. Au total, seulement 27% des crédits prévus en septembre 2013 ont pu être mobilisés, alors que le projet est arrivé au bout de sa période de réalisation initialement prévue.
- Les effets produits mis en évidence sont : la génération de nouvelles idées en matière de décentralisation et de déconcentration, des renforcements de capacités à l'échelon central ou local, la création de bases de données, la mise au point d'outils de gestion et de formation, la réalisation d'expérimentations (collecte des recettes locales, participation de la société civile à la gouvernance locale).
- La pérennisation de ces effets est jugée fragile et les auteurs recommandent toujours la poursuite des interventions.

Témoignage extrait de l'**enquête courriel** : J'ai été chef de projet de deux projets FSP. Le premier s'est déroulé en Côte d'Ivoire (janvier 2008 à mars 2001) avec trois autres A.T. et portait sur la décentralisation, la déconcentration et le développement régional du pays. La période janvier 2008 à décembre 2009 a obtenu des résultats très appréciés et les actions menées au sein du Ministère ont permis d'améliorer la gestion de celui-ci. Les actions menées auprès des représentants de l'Etat (Préfets, Sous-préfets, Directeurs des services déconcentrés) ont contribué à une appropriation de leur rôle et à une bonne compréhension des actions à mener par un service déconcentré. Une des composantes du projet consistait à assister au plan technique la Région de l'Ouest Montagneux où de nombreuses actions ont été réalisées avec des résultats très intéressants. La suite du projet, en raison du coup d'Etat de décembre 2009, a été fortement impactée négativement par l'insécurité et les difficultés de circulation dans le pays.
Concernant le projet en Guinée Equatoriale, l'appropriation du projet par les autorités locales est inexistant et le conflit politico/juridique généré par les BMA a été un obstacle rédhibitoire à la bonne exécution du projet. Par ailleurs, aucune contrepartie nationale n'a été exigée, notamment au niveau financier, malgré les capacités financières du pays.

Analyse du rapport de présentation du projet mobilisateur **2007-14** "Appui à la gouvernance locale dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire" (3,45 M€) :

Le projet a pour ambition principale de favoriser une action intégrée prenant en compte l'ensemble des défis stratégiques se posant à la gouvernance locale. Il s'articule autour de quatre axes principaux : (1) un appui à l'animation et à la coordination du mouvement municipal africain ; (2) un soutien aux politiques de décentralisation des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre ; (3) la poursuite des appuis au renouveau des politiques de développement durable des territoires en Afrique ; (4) un soutien spécifique à la gouvernance urbaine.

Le projet est également conçu comme un outil de mise en œuvre de la stratégie française de gouvernance élaborée par le ministère des Affaires étrangères et adoptée par le CICID du 5/12/06.

Il s'inscrit bien dans la logique d'un mobilisateur en contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement.

Il fait sens car il vient en appui aux organismes régionaux CGLUA (cités et gouvernements locaux unis d'Afrique) et PDM (programme de développement municipal pour l'Afrique de l'Ouest).

Il s'inscrit dans la continuité d'une coopération sur cette thématique au niveau régional. En faisant suite aux FSP mobilisateurs :
- 2006-56 sur la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique

- 2003-42 relatif à l'appui à la décentralisation, à la gouvernance locale et à la gestion urbaine en Afrique sub-saharienne
- 2000-162 relatif à l'appui au renouveau des politiques d'aménagement du territoire dans les pays de la ZSP.

Le projet apporte une bonne visibilité de la coopération française, car il s'inscrit bien dans l'agenda des grandes manifestions internationales : forum urbain mondial, Africités.

Il est complémentaire des actions de l'AFD, plus orientées sur les infrastructures urbaines, et de celles des coopérations décentralisées en appui à la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Il affiche des ambitions très fortes : aider le mouvement municipal africain à s'organiser, contribuer de façon très pratique au renforcement de ses capacités, participer à la mise en place de politiques urbaines et d'aménagement des territoires durables.

Mais ce projet est sans doute trop ambitieux, trop vaste avec 3 composantes opérationnelles, 12 sous objectifs, 30 volets d'activités (hors suivi et évaluation).

Il bénéficie d'une assistance technique conséquente : 2 ETI aux PDM, plus une assistance de l'ISTED et de la DIACT pour la mise en œuvre des composantes.

Il aurait sans doute dû se concentrer sur l'appui aux organismes régionaux car les actions programmées au bénéfice des Etats, des collectivités locales et des associations nationales de pouvoirs locaux peuvent être financées au moyen de FSP-pays, plus adaptés.

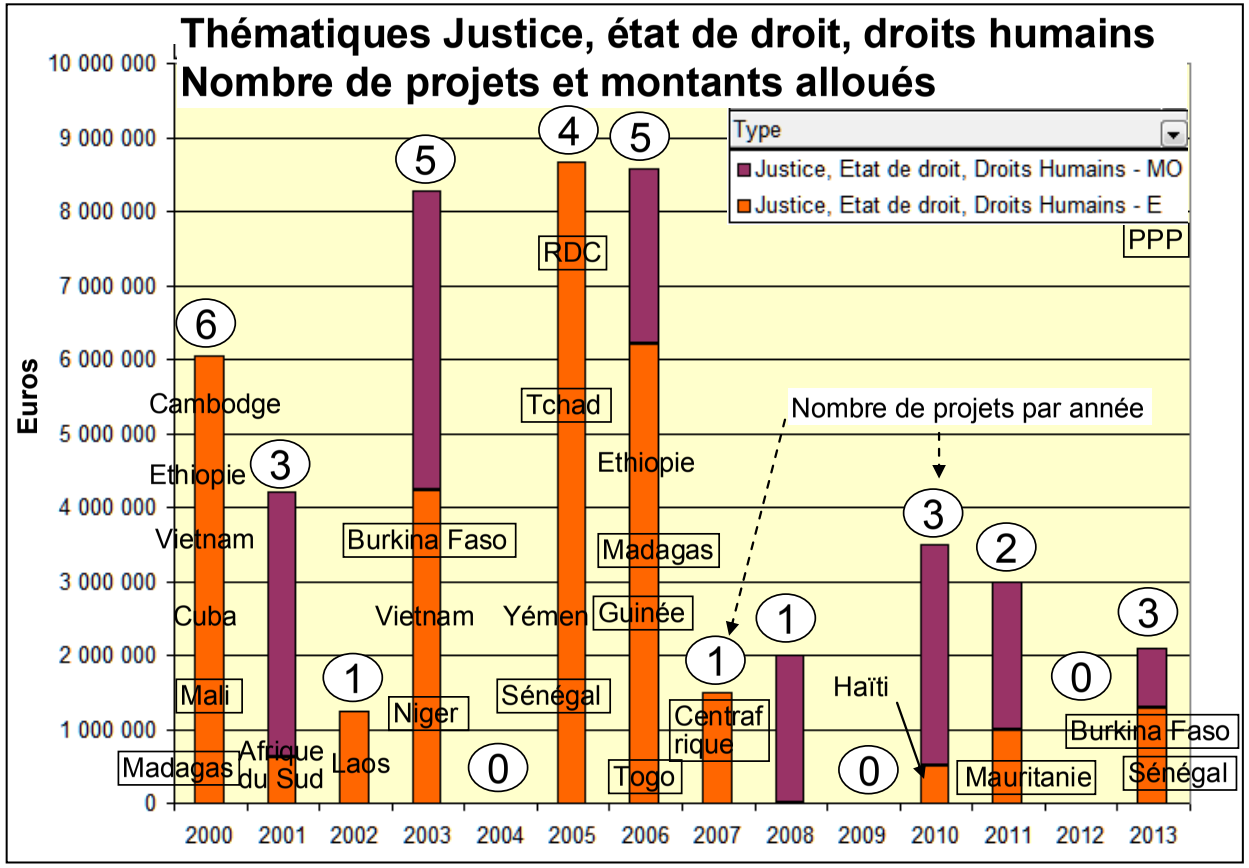
3.7.7- Justice

Seulement 34 projets sont recensés dans cette thématique, pour seulement 49 Mo€, ce qui est très faible compte tenu de son importance (à comparer à 115 Mo€ dans le français ou 119 Mo€ dans la recherche). Parmi ces projets, il y a 10 mobilisateurs.

Le flux des nouveaux projets s'est maintenu jusqu'en 2006 au rythme de 3,4 projets par an, pour descendre à partir de 2007 à une moyenne d'un peu plus d'un projet par an.

3 projets qui sont en début de période ont eu des difficultés de déboursement. Pour les autres, le niveau est supérieur à 85%, ce qui est assez satisfaisant. En moyenne, la durée des projets est assez longue : 1,7 fois la durée initiale prévue.

Les évaluateurs ont disposé de 6 évaluations pour cette thématique. Les rapports font état de 2 projets très bien réussis et de 4 projets qui n'atteignent qu'une partie des résultats. Dans l'ensemble, le niveau d'efficacité correspond à la moyenne des thématiques centrales du FSP.



Les PPP ont bénéficié de 14 projets-pays sur un total de 24 projets-pays.

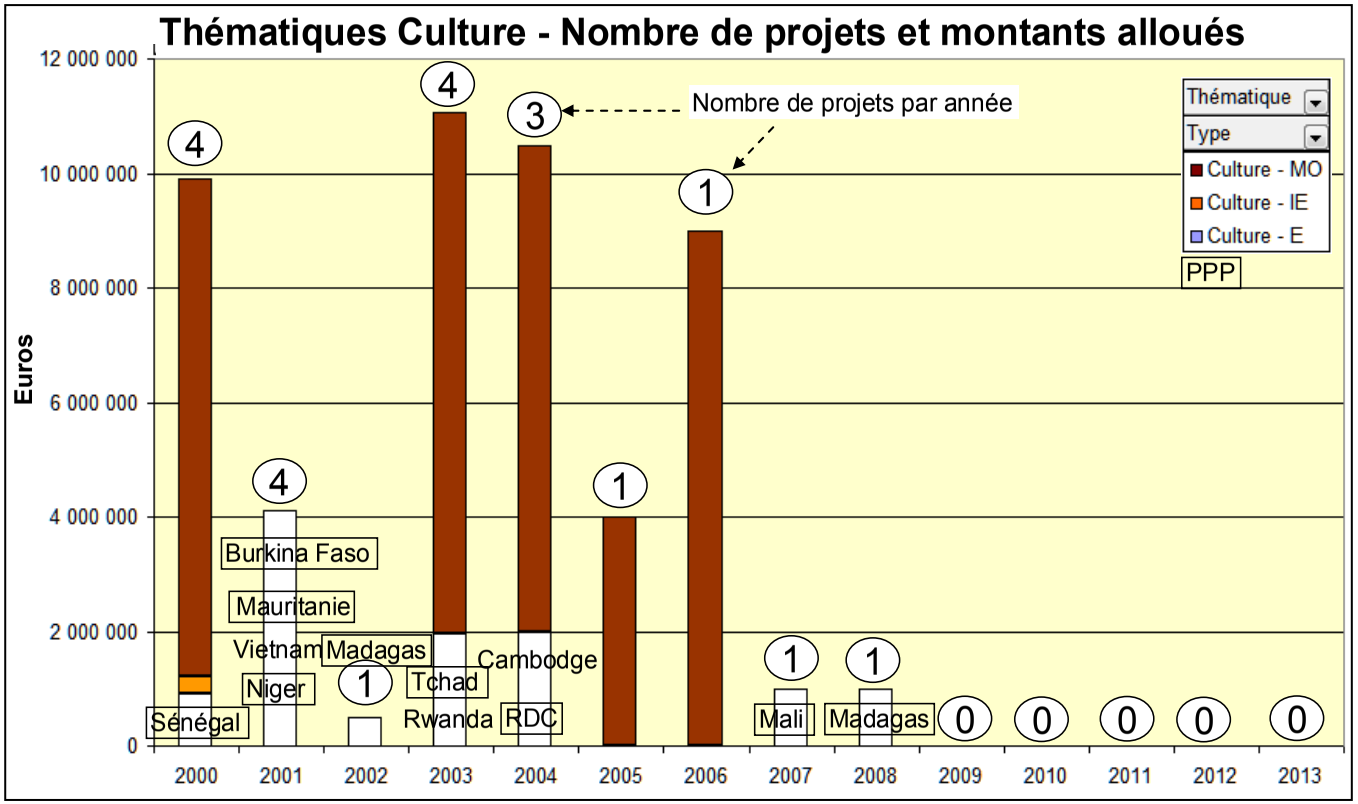
Plusieurs pays bénéficient de deux projets sur la période : Ethiopie, Vietnam, Madagascar, Sénégal, Burkina Faso ; ce qui laisse penser qu'il y a eu une gestion assez stratégique de cette thématique. On trouve cependant quelques pays qui peuvent sembler un peu marginaux par rapport aux préoccupations prioritaires françaises : Cuba, Yémen...

3.7.8- Culture

Cette thématique a bénéficié de 20 projets seulement sur toute la période, dont 7 mobilisateurs, 1 inter-Etats et 12 projets-pays, pour un total de 51 Mo€ alloués. En dehors de Madagascar (2 projets), aucun pays n'a bénéficié de plus d'un projet culture. Parmi les pays servis, les PPP sont majoritaires.

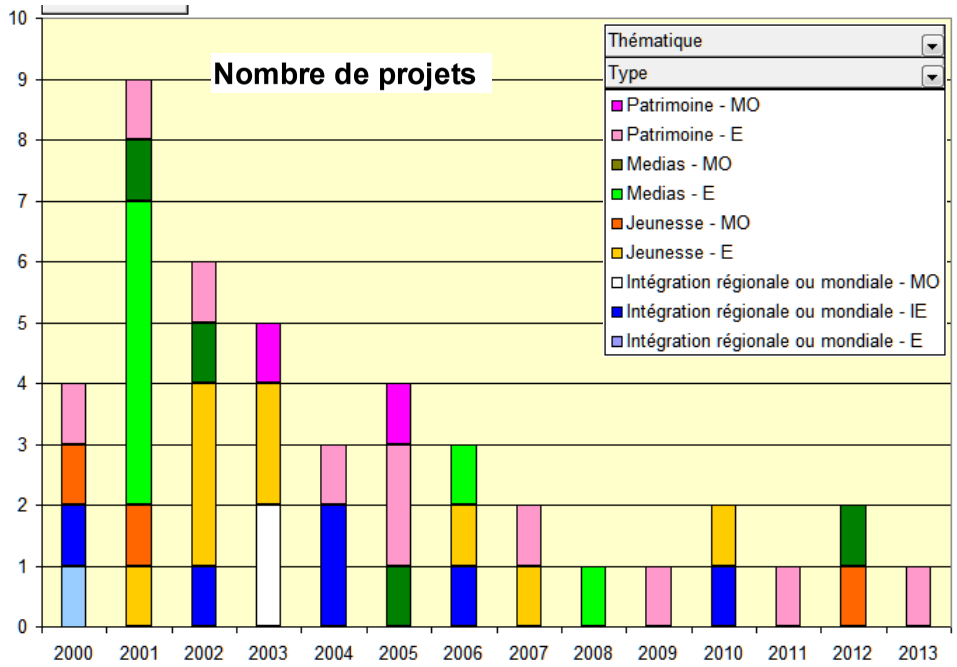
On constate qu'après 2006, il n'y a plus eu de projet mobilisateur culture et que le dernier projet pays situé à Madagascar a été imputé sur l'année budgétaire 2008.

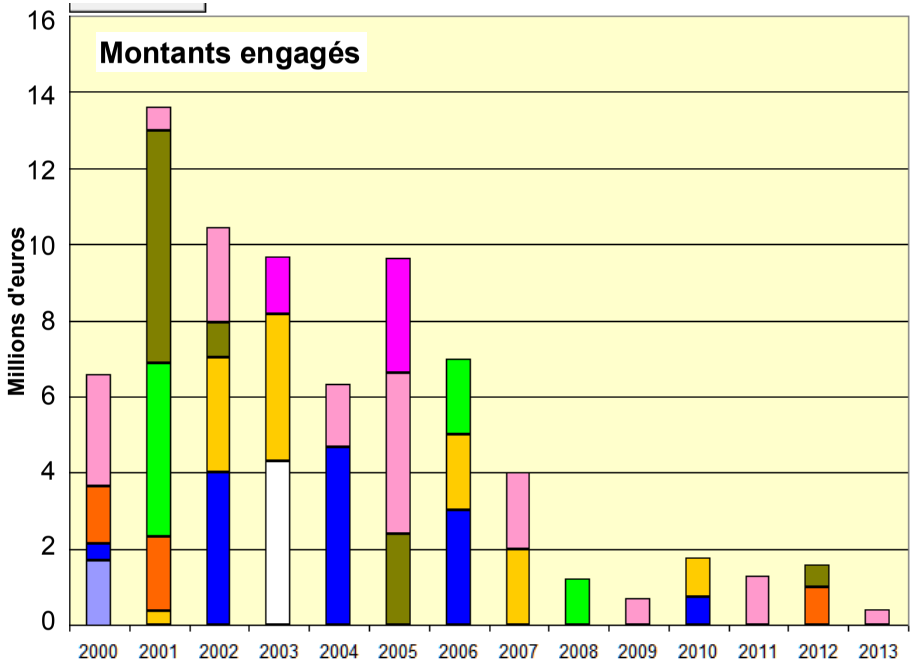
Comme ce dernier projet est sur le point de se terminer, il s'agit donc d'une thématique qui n'existera bientôt plus au sein du FSP. Il est vrai qu'elle peut être considérée comme non prioritaire dans les pays pauvres, mais ce serait le revirement d'une doctrine antérieure constante, spécificité française aussi, qui faisait de la culture un vecteur essentiel du développement.



A noter un témoignage exprimé dans l'enquête courriel : Le FSP mobilisateur 2004-75 (le n° cité n'est pas correct, il doit s'agit du 2003-75) consacré au renforcement des images dans les pays d'Afrique subsaharienne a permis l'émergence d'opérateurs privés africains, la professionnalisation des métiers de l'audiovisuel africain et le renforcement des images du Sud au sein du paysage audiovisuel africain. Ces effets perdurent encore.

3.7.9- Jeunesse, patrimoine, média, intégration régionale, des thématiques qui occupent une faible place





La thématique jeunesse a bénéficié de 12 projets (dont 3 mobilisateurs), pour un montant de 17 Mo€. C'est peu pour construire un capital de savoir faire. Les deux évaluations disponibles donnent des résultats partiels.

Le rapport de présentation du dernier mobilisateur jeunesse est analysé ci-dessous.

2012-18 "Solidarité avec la jeunesse des pays du Sud de la Méditerranée" (Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie) (1 M€) :
- Le résumé du projet, très court, peine à justifier l'investissement.
- Le budget est limité : 0,2 M€ par pays, c'est très peu au regard des ambitions du projet.
- Les réalités sont différentes d'un pays à l'autre, par exemple au Maroc et en Lybie.
- Le RP précise que pour rédiger ce FSP aucune évaluation n'était disponible, que ce soit dans les domaines des médias, du débat d'idée ou de l'appui au français.
- Comment contractualiser ce type de mobilisateur ? Maîtrise de d'œuvre, coordination et gestion du programme mal définies, intervenants non identifiés, ce qui reflète un sentiment de précipitation dans le montage du FSP.

- Des groupes de bénéficiaires trop larges pour un budget très limité :
1- Pour la composante 1
- Sous-composante 1 "média" : les étudiants, les jeunes diplômés, les enseignants (volet 1), ainsi que les jeunes professionnels dans les médias de proximité et les formateurs de formateurs, en régions (volet 2).
- Sous-composante 2 "débat d'idées" : les bénéficiaires directs seront les participants aux débats, publics comme intervenants, acteurs culturels publics et privés, acteurs associatifs, sociétés civiles, leaders d'opinion, étudiants, chercheurs, journalistes…
2- Pour la composante 2
- Les jeunes sélectionnés dans le cadre de la deuxième édition de SafirLab qui, désireux de parfaire leur français dans leur domaine professionnel pour bénéficier au mieux des formations ad-hoc organisées en France, suivront des stages d'immersion linguistique en France.
- Les enseignants/formateurs des 3 pays du Maghreb qui auront reçu une formation professionnelle pour enseigner le français de remédiation et le français pour un meilleur emploi.
- Les enseignants/formateurs égyptiens qui suivront le master FLE et les formations FOS.

En conclusion, il s'agit d'un FSP monté dans l'urgence après les printemps arabes, qui aura sans doute très peu d'effets car, pour les activités qu'il se propose de mener, le FSP n'était pas le bon vecteur. Les instituts français et le CFI ne peuvent-ils pas intervenir dans chaque pays sur ces composantes ?

La thématique "patrimoine" a bénéficié de 12 projets (dont 2 mobilisateurs), pour un total alloué de 20,8 Mo€, avec une répartition régulière tout au long des années. Les évaluateurs ont eu accès à deux évaluations, qui relèvent un succès et un succès partiel. La France dispose d'un excellent savoir-faire dans ce domaine, qui est financé par le FSP mais aussi par l'AFD.

Analyse du rapport de présentation du projet **2005-30 MO** "Les musées au service du développement" (3 Mo€)
L'objectif principal était de contribuer à la mise en œuvre d'une politique des publics, pour relancer la fréquentation en instaurant prioritairement des partenariats musée-école et en développant par ailleurs l'offre culturelle et scientifique des musées dans le cadre d'un renouvellement de leurs modes de financement et de gestion.

Ce projet peut être considéré comme un projet pilote car il n'existe pas, à proprement parler, de projet antérieur du même type. Il eut été sans doute préférable de réaliser d'abord un FSP-pays sur cette thématique, d'en tirer les enseignements avant de lancer un mobilisateur sur 26 pays ayant trois langues différentes.

Ce projet a été mis en œuvre par l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA), basée à Porto Novo au Bénin. L'EPA, créée pour pérenniser le programme de formation du Centre international pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM/UNESCO), est au cœur d'un réseau de 400 professionnels formés dans ce cadre et intervient dans 26 pays d'Afrique francophone, lusophone et hispanophone. Il n'est pas précisé comment l'EPA intervient et avec quels moyens.

Concernant les moyens de mise en œuvre, ce FSP avait prévu un renforcement des effectifs de l'EPA mais aucune assistance technique française spécifique. Sa gestion a cependant bénéficié de la présence d'un volontaire international mis à disposition de l'EPA (depuis 2000) par la Direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche.

Si l'objectif principal du FSP est conforme à la logique d'un mobilisateur qui est de contribuer à l'élaboration de politiques sectorielles de développement, ses composantes semblent s'en éloigner au regard des activités prévues. Beaucoup d'activités auraient pu être soutenues directement pas les Instituts Français avec l'objectif de capitaliser les bonnes pratiques.

La composante 1 "Développer et valoriser l'offre éducative des musées publics et privés" s'inscrit directement dans les perspectives définies par le programme PREMA II de l'ICCROM/UNESCO. Quelle est la valeur ajoutée de cette composante par rapport à ce programme ? La coopération française ne se singularise pas à travers cette action.
Par ailleurs, cette composante est mise en œuvre à travers principalement des appels à projets soumis à l'expertise d'un comité d'experts constitué par l'EPA et l'ICCROM, chargé d'étudier la pertinence et la faisabilité des projets présentés (l'aménagement des collections permanentes, l'organisation d'expositions temporaires…) et d'en assurer le suivi. En quoi des appels à projets peuvent-ils contribuer à l'élaboration de politiques publiques? Les modalités de suivi des projets ne sont pas précisées.

La composante 2 "Développer et valoriser l'offre culturelle et scientifique des musées publics et privés" vise à relancer la fréquentation par les autres publics grâce à l'organisation d'événements pouvant répondre à leurs attentes ou la mise à disposition d'une offre culturelle et scientifique nouvelle. Là encore, l'organisation d'événements peut-elle contribuer à l'élaboration de politique publique ?

La composante 3 "Renouveler le mode de gestion des musées" concerne des actions à même d'augmenter les ressources propres des musées et de contribuer à une plus grande autonomie financière. Il n'est pas prévu de faire un audit dans chaque musée. Comment l'EPA peut-elle assurer cette mission ?

Les crédits prévus pour l'évaluation d'un mobilisateur sur 26 pays sont extrêmement faibles : 5 000 € pour l'évaluation à mi-parcours et 15 000 € pour l'évaluation finale. Comment assurer l'évaluation d'un mobilisateur sur 26 pays avec un tel budget ? Le RP n'apporte aucune information sur ce point.

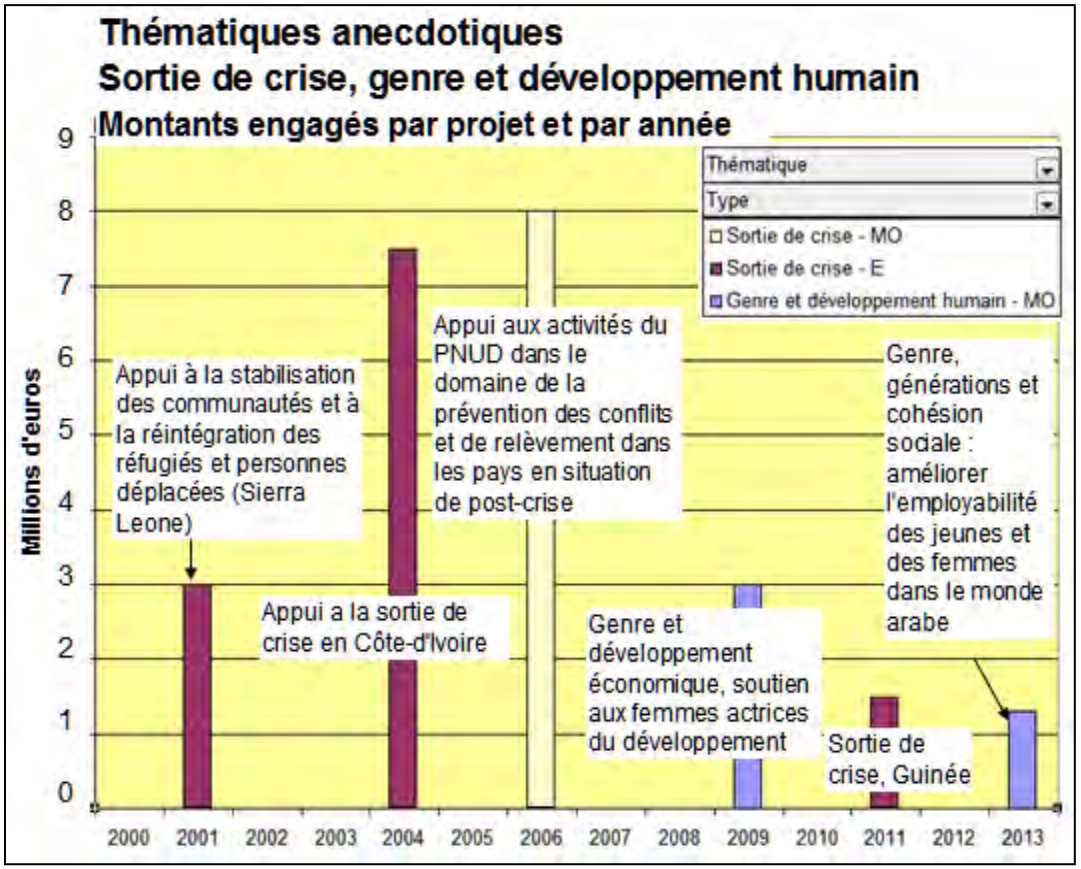
Cette évaluation est d'autant plus délicate que l'EPA a été responsable de l'attribution des aides financières aux musées africains qui ont participé aux appels à projets.

La thématique "média" a bénéficié de 11 projets (dont 4 mobilisateurs), pour un total de 18 Mo€ (1,2% de l'enveloppe totale du FSP) sur la période. Les évaluateurs ont eu accès à deux évaluations, qui rendent compte de deux succès. La France dispose de savoir faire et de bons opérateurs. Mais une intervention de ce niveau à travers le FSP n'a pas de sens car les moyens du FSP sont trop faibles et éparpillés. Si la France veut avoir un effet significatif en matière de média dans les pays en développement, il serait préférable de financer directement les opérateurs.

La thématique "intégration régionale" ou mondiale a connu 9 projets seulement (6 inter-Etats, 2 mobilisateurs et 1 projet-pays) pour une enveloppe globale de 19 Mo€. Les évaluateurs ont eu accès à deux évaluations qui décrivent des succès assez mitigés. Les inter-Etats, qui impliquent de travailler avec des organisations régionales, requièrent souvent beaucoup d'efforts pour avancer. Cette thématique, qui pourrait être associée au renforcement de l'Etat, a été moins activée en fin de période. Les deux derniers projets datent l'un de 2006 et l'autre de 2010 (encore opérationnel en septembre 2013).

3.7.10- Deux thématiques occupant une très faible place : sortie de crise et genre et développement humain

Ces deux thématiques occupent une très faible place dans le portefeuille. Le graphique ci-contre situe les projets de ces deux thématiques dans le temps.



A) Sortie de crise : 4 projets (3 projets-pays et 1 mobilisateur), pour un total de 20 Mo€ sur la période 2000-2013.

- **2001-166** : projet-pays "Appui à la stabilisation des communautés et à la réintégration des réfugiés et personnes déplacées (Sierra Leone)". Le montant est de 3 Mo€ sur l'année budgétaire 2001 ; la durée a été 1,5 fois la durée contractuelle ; le projet est clôturé en comptabilité ; le taux d'exécution financière a été de 70%.
- **2003-100** : projet-pays "Appui à la sortie de crise en Côte-d'Ivoire". Le montant est de 7,5 Mo€ sur l'année budgétaire 2004 ; la durée a été égale à 3 fois la durée contractuelle initiale ; le projet est clôturé en comptabilité ; le taux d'exécution financière a été de 2,2% !
- **2005-57** : projet mobilisateur "Appui aux activités du PNUD dans le domaine de la prévention des conflits et de relèvement dans les pays en situation de post-crise". Le montant est de 8 Mo€ sur l'année budgétaire 2006 ; la durée a été de 3 ans comme prévu initialement ; le projet est clôturé en comptabilité ; il n'y a pas eu d'information sur le taux de consommation des crédits.
- **2011-8** : projet "Sortie de crise, Guinée", d'un montant de 1,5 Mo€ sur l'année budgétaire 2011. Le projet est opérationnel et sa fin est prévue le 21/10/2014.

Les évaluateurs n'ont pas reçu d'évaluation pour cette thématique.

Ces projets semblent déborder du cadre du FSP. Concernant les réfugiés et personnes déplacées (2001-166), il y a une autre ligne budgétaire disponible. Le 2005-57 "Appui aux activités du PNUD" est plutôt du domaine multilatéral (il s'agit d'une subvention et non pas d'un contrat de prestation de service donnant au PNUD un rôle d'opérateur). Quand aux deux projets "Sortie de crise" (RCI et

Guinée), ils auraient pu émarger sur les crédits budgétaires spécifiques prévus.

L'examen des données de la base montre que le gros projet 2003-100 "Sortie de crise en Côte-d'Ivoire" n'a pas réussi à décaisser. Il a démarré en janvier 2004, aussitôt après sa présentation au Comité des projets, sans convention de financement. Prévu pour 24 mois, il a duré 71 mois, mais avec seulement 163 K€ décaissés au 31/12/2005. Le fait que ce projet n'ait pas pu être mis en œuvre semble montrer que son contenu n'était pas très adapté à une sortie de crise qui nécessite des interventions rapides.

B) Genre et développement humain : les deux projets sont des mobilisateurs, pour un montant total alloué de 4,3 Mo€ :

- **2009-10** "Genre et développement économique, soutien aux femmes actrices du développement", d'un montant de 3 Mo€ sur l'année budgétaire 2009 ; la fin du projet figurant dans la base de données est le 21/05/2013. Le projet était opérationnel en septembre 2013.
- **2013-29** "Genre, générations et cohésion sociale : améliorer l'employabilité des jeunes et des femmes dans le monde arabe", d'un montant de 1,3 Mo€ sur l'année budgétaire 2013. La fin du projet programmée dans la base de données est le 08/07/2016.

Il n'y a pas eu d'évaluation reçue pour les projets de cette thématique.

Contenu du projet 2009-10 "Genre et développement économique, soutien aux femmes actrices du développement"

Le rapport de présentation comprend 159 pages ! (dont 73 pages d'annexes). Le résumé ci-dessous est issu de : "http://www.huitfoisoui.fr/2011/12/genre-et-developpement-economique-soutien-aux-femmes-actrices-du-developpement/".

Le schéma du cadre logique qui suit est établi à partir du rapport de présentation et les commentaires sur ce cadre logique émanent des évaluateurs.

Le FSP mobilisateur "Genre et économie, femmes actrices du développement" est une composante essentielle du plan d'action en faveur de l'égalité hommes-femmes voulu par le Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie pour contribuer à la réalisation de l'objectif 3 du millénaire ("promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes"). Il doit constituer une étape supplémentaire de la dynamique française en faveur de l'égalité hommes/femmes et fait de la reconnaissance des femmes en tant qu'actrices économiques du développement une priorité dans la lutte contre la pauvreté, particulièrement en période de crise.

Doté de trois millions d'euros, le FSP mobilisateur soutient des projets dans une zone géographique qui constitue le "cœur de cible" de la coopération française. Six pays d'Afrique de l'Ouest sont en effet concernés : Burkina Faso, Mali, Niger, Togo, Bénin et Sénégal.

Les principales bénéficiaires sont des femmes d'Afrique de l'Ouest qui travaillent dans les secteurs agroalimentaire et du petit élevage, de l'artisanat et du commerce, notamment transfrontalier, ainsi que les coopératives, organisations et réseaux de femmes actives impliquées dans le développement économique.

Le FSP mobilisateur est conçu comme un ensemble dont les différentes composantes opérationnelles sont cohérentes entre elles et s'interpénètrent de façon transversale. Ces composantes sont les suivantes :
1- Soutien à l'activité des femmes en appuyant des projets économiques porteurs dans trois domaines : les filières agricoles et agroalimentaires, l'artisanat et l'entreprenariat féminins, le commerce transfrontalier ;

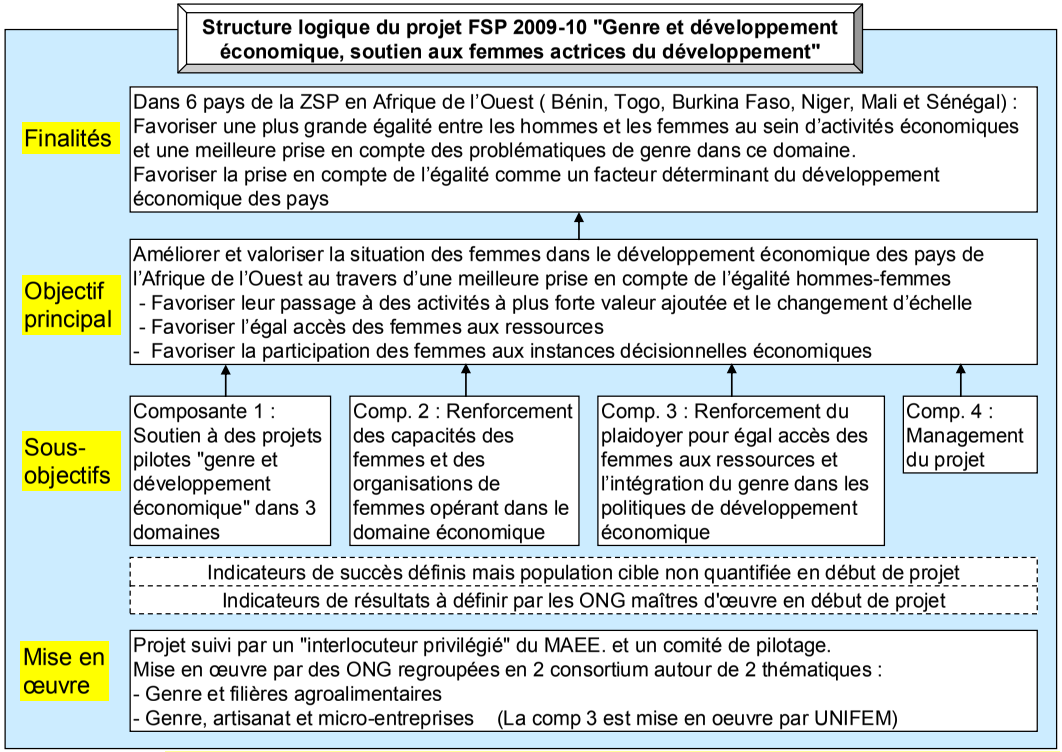
2- Renforcement des capacités techniques et organisationnelles des femmes et des organisations de femmes ;
3- Soutien au plaidoyer en faveur d'une plus grande prise en compte du genre dans les politiques de lutte contre la pauvreté ;
4- Une composante management est également comprise dans le FSP.

Les projets économiques de la composante 1 ont été retenus en fonction de l'intégration, dans leur conception et leur mise en œuvre, d'une dimension formation et plaidoyer en faveur de l'égalité hommes/femmes, complémentaire de la composante économique pure.

Ce FSP constitue également une avancée exemplaire du point de vue de la coopération entre l'administration et les sociétés civiles. Douze ONG françaises et leurs partenaires du Sud ont en effet été étroitement associés à sa conception et vont assurer la mise en œuvre de l'essentiel des projets. Elles se sont regroupées en consortium associant ONG techniciennes et spécialistes des questions de genre. Un "pôle genre" assurera un accompagnement permanent des projets (ateliers communs, formation, sites Internet et Intranet dédiés, visites de terrain…). Ce travail concerté favorisera l'élaboration et la mise en œuvre d'une méthodologie commune. Le management du FSP sera placé sous la responsabilité d'un comité de pilotage associant représentants de l'administration et personnalités du Nord et du Sud. Les postes diplomatiques seront constamment associés à la mise en œuvre du FSP.

Enfin, la capitalisation de cette expérimentation à grande échelle des orientations stratégiques en faveur de l'égalité hommes/femmes sur le terrain économique dans la coopération au développement devrait permettre d'affiner la politique du genre dans la coopération française au développement et de mettre en lumière des bonnes pratiques généralisables.

La **structure logique** (schéma ci-dessus) illustre la démarche du



projet : financer des ONG françaises et leurs associées africaines pour mettre en œuvre dans 6 pays des projets visant à améliorer et valoriser la situation des femmes dans le développement économique ; financer également une organisation internationale (UNIFEM) pour effectuer du plaidoyer.

Commentaires des évaluateurs :
- L'analyse présentée dans le RP ne permet pas d'affirmer que le contenu de ce projet est bien la meilleure des choses à faire pour atteindre l'objectif et les finalités du projet.

- Bien que doté d'un budget consistant (3 Mo€), le projet, par sa conception, présente un risque de saupoudrage (6 pays, beaucoup d'ONG françaises, encore plus d'ONG dans les pays bénéficiaires).
- Selon le MAE, ce projet est pilote pour "affiner la politique du genre dans la coopération française au développement et mettre en lumière des bonnes pratiques généralisables". Cette orientation, présente dans le RP au niveau des activités que doivent réaliser les ONG, n'apparaît pas assez dans la structure des objectifs. Un objectif de ce projet aurait dû être de produire un document d'orientation, de sorte que ce rôle de projet-pilote aurait été mieux suivi en cours de projet et évalué en fin de projet.
- Ce projet n'a pas l'approche structurante d'un FSP et est très proche des appuis ONG gérés par l'AFD : des ONG sont sélectionnées et cofinancées pour travailler suivant des orientations fournies par le financeur. Sauf que, dans ce cas précis, les ONG attributaires des subventions n'ont pas été sélectionnées sur appel d'offres et leurs apports financiers ont été réduits à 10% (contre 50% exigés dans les projets co-financés par l'AFD). De ce fait, on peut se demander pourquoi il a été nécessaire de déroger aux règles du FSP et à la répartition des rôles MAE/AFD et comment un projet si dérogatoire pourra avoir un caractère pilote. Il aurait été plus efficace pour le MAE de demander à l'AFD d'organiser un appel d'offres orienté vers cette thématique et d'attribuer les subventions selon les procédures rôdées de l'appui public aux ONG.
- Le RP indique que les postes seront associés. Mais, en dehors des invitations aux séminaires qu'ils ont dû recevoir de la part des ONG opératrices, le RP ne précise aucun rôle laissé aux postes.
- Sur les sites des ONG, on peut observer que celles-ci ont travaillé à la mise en œuvre du projet et qu'elles communiquent autour de ce sujet. Des réflexions ont eu lieu en 2010 sur les indicateurs, mais toujours sans quantification.
- L'évaluation du projet semble ne pas avoir eu lieu alors que, selon la base de données, la date limite du projet est le 21/05/2013.

Analyse du rapport de présentation du 2013-29 "Genre, générations et cohésion sociale : améliorer l'employabilité des jeunes et des femmes dans le monde arabe".

La lecture du RP ne permet pas de comprendre pourquoi trois pays, Maroc, Tunisie et Egypte ont été retenus, alors que 5 pays ont été retenus pour le FSP 2012-18 "Solidarité avec la jeunesse des pays du Sud de la Méditerranée" (Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie).

Le FSP "Genre et cohésion sociale" vise à soutenir l'accès des femmes et des jeunes à l'emploi et à l'entreprenariat, notamment agricole, en milieu rural, urbain et périurbain, en travaillant sur le renforcement des capacités des associations qui font de l'accompagnement économique et en luttant contre les discriminations de genre qui empêchent les femmes, notamment les jeunes femmes, d'accéder à l'emploi.

En principe, un mobilisateur ne se justifie pas pour mettre en œuvre des opérations. Or, les composantes sont essentiellement opérationnelles :

Composante 1 : Accompagner les femmes et les jeunes entrepreneurs ou en recherche d'emploi et lutter contre les inégalités de genre dans l'accès au marché de l'emploi.
Mise en œuvre par l'association BATIK international, spécialisée dans l'accompagnement des jeunes femmes dans l'emploi. La mise en œuvre est également coordonnée par les Services d'action et de coopération culturelle (SCAC) des Ambassades de France à Rabat (Maroc), Tunis (Tunisie) et le Caire (Egypte) sous forme de financement à des associations locales.
Là encore, l'utilisation d'un projet mobilisateur ne se justifie pas car BATIK peut bénéficier des subventions de l'AFD en tant qu'ONG française pour ce type d'activités. Les associations locales peuvent aussi être financées sur le CD-FSD, qui est approprié pour mettre en œuvre la stratégie genre et développement.

Composante 2 : Soutenir l'autonomisation des femmes rurales.
Cette composante est réalisée par le bureau sous régional d'ONU Femmes basé à Rabat.

Pourquoi confier la mise en œuvre à une organisation multilatérale qui dispose d'autres financements ? ONU femmes a lancé, le 17 octobre 2012, en partenariat avec la Commission européenne, le programme régional "Spring Forward for Women" pour l'autonomisation économique et politique des femmes dans la région Afrique du Nord, Moyen Orient (WEPE). "Spring Forward for Women" est financé par des contributions de 7 Mo€ de l'instrument de voisinage et du partenariat européen (IEVP) et de 1,2 Mo€ sur le budget d'ONU Femmes.

Composante 3 : Accroître la compréhension et la visibilité des transformations sociales en cours dans les trois pays. Cette composante est coordonnée par l'Institut national d'études démographiques (INED) dans le cadre du programme d'Observatoire des transformations dans le monde arabe (OTMA).

L'utilisation d'un projet mobilisateur est plus justifiée pour un objectif visant à "mieux comprendre une problématique" mais, en l'occurrence, les fonds du FSP ne font que cofinancer un programme déjà existant.

Quelle est la plus value de ce mobilisateur dont toutes les composantes auraient pu être financées avec des outils plus appropriés ?

Comme le FSP 2012-18 "Solidarité avec la jeunesse des pays du Sud de la Méditerranée", ce FSP a été monté dans l'urgence après les printemps arabes, sans doute pour afficher une présence française sur la scène internationale. La France s'est engagée en mai 2011, au travers du partenariat de Deauville du G8, à soutenir la croissance économique et l'emploi des jeunes dans le monde arabe, particulièrement en Egypte et en Tunisie. Lors de la conférence "Printemps arabe, printemps des femmes ?" du 7 mars 2012, la France a accueilli la Conférence interministérielle des ministres en charge des droits des femmes de l'Union pour la Méditerranée (UPM). La question de l'autonomisation économique des femmes a été l'un des sujets à l'ordre du jour de cette conférence.

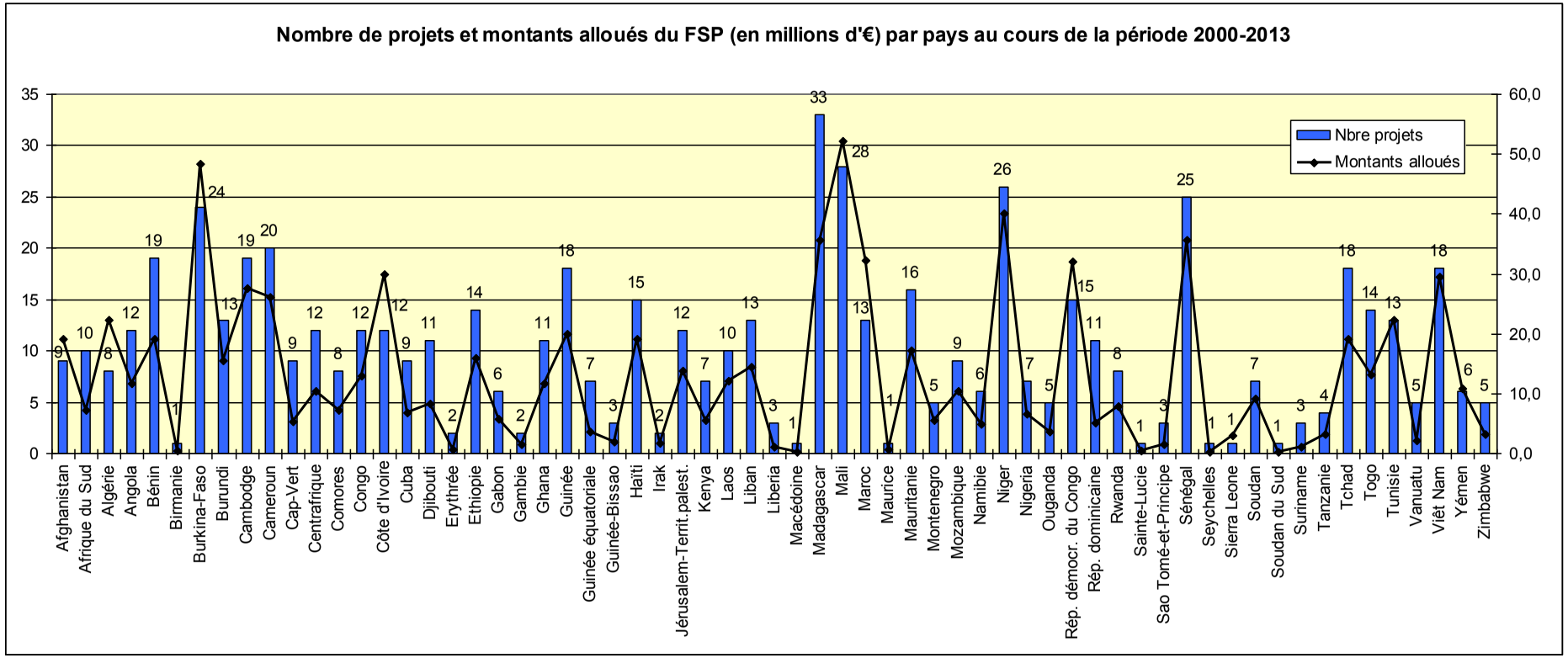
Ce FSP est en cohérence avec la nouvelle stratégie Genre et développement du MAEE adoptée en juillet 2013, mais il n'était pas le bon instrument pour les activités prévues.

Par ailleurs, les montants financiers sont faibles pour une thématique très généraliste et sur le thème de l'employabilité. L'AFD travaille sur ces questions par l'intermédiaire de projets de formation (entre 2000 et 2011, les concours autorisés de l'AFD visant la formation professionnelle dans la région Afrique du Nord et Moyen Orient représentent 328 Mo €). En Tunisie, l'AFD a accordé 90 Mo€ pour la conception et la création de 30 centres de formation spécialisés bénéficiant à 13 000 apprenants par an, pour tous les secteurs modernes de l'économie. Au lendemain de la révolution tunisienne, l'AFD a en outre octroyé 185 Mo€ au gouvernement de transition tunisien pour soutenir son plan d'appui à la relance et pour améliorer l'employabilité des jeunes diplômés qui représentent 200 000 chômeurs sur les 700 000 que compte la Tunisie. Cet appui porte essentiellement sur un accompagnement à la recherche active d'emploi (formations complémentaires, coaching) et le versement d'une allocation d'aide à la recherche d'emploi. Au Maroc, l'AFD a accordé 53 Mo€ pour la conception et la création de 22 centres de formation qui accueillent plus de 10 000 apprenants par an dans les secteurs textile, mécanique, plasturgie, agroalimentaire, BTP, automobile et aéronautique.

L'AFD accompagne la politique des gouvernements, fondée sur trois grands principes : l'approche par les compétences, la formation par l'alternance et l'apprentissage, la gestion des centres de formation déléguée aux branches professionnelles. Cette démarche, qui consolide l'enracinement de la formation dans le milieu professionnel, permet une amélioration notable de l'employabilité des formés.
A la demande du Ministre délégué chargé du développement, dans son courrier daté du 18 février 2013, l'Agence française de développement a lancé un travail de réflexion interne et adoptera un cadre d'intervention transversal sur le genre et développement d'ici la fin de l'année 2013.

4- Les projets par pays

63 pays ont bénéficié du FSP.



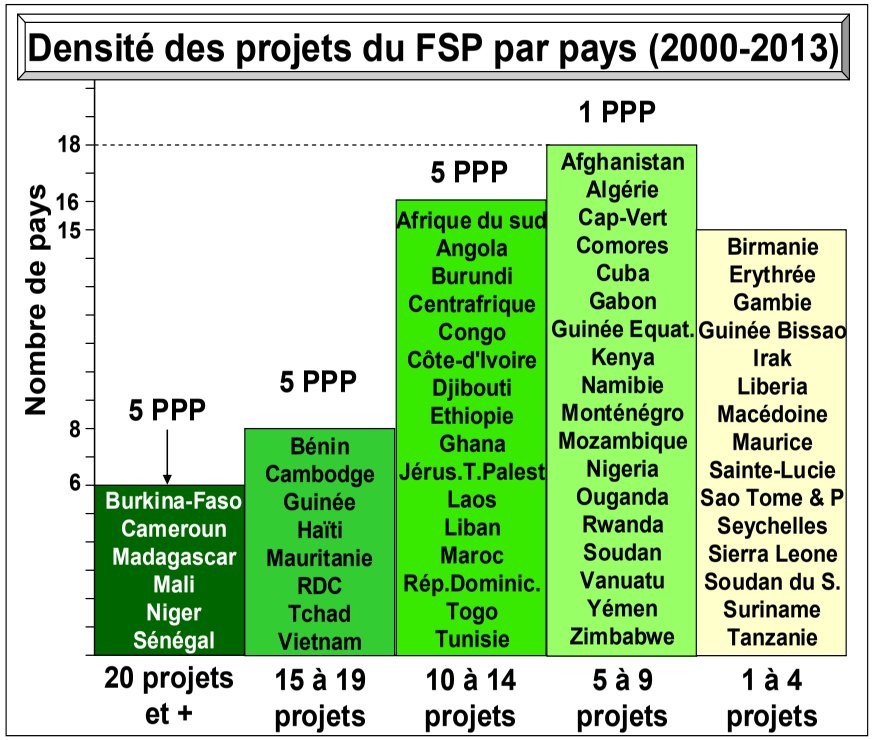
Les projets lancés au cours de la période 2000-2013 ont été répartis ainsi entre les 63 pays :

- 6 pays ont bénéficié de 20 projets ou plus : Madagascar, Mali, Niger, Sénégal, Burkina-Faso, Cameroun.
- 8 pays ont bénéficié de 15 à 19 projets : Bénin, Cambodge, Guinée, Tchad, Vietnam, Mauritanie, Haïti et République démocratique du Congo.
- 16 pays ont bénéficié de 10 à 14 projets : Ethiopie, Togo, Burundi, Liban, Maroc, Tunisie, Angola, Centrafrique, Congo, Côte-d'Ivoire,

Jérusalem-Territoires palestiniens, Djibouti, Ghana, République dominicaine, Afrique du Sud, Laos.
- 18 pays ont bénéficié de 5 à 9 projets : Afghanistan, Cap-Vert, Cuba, Mozambique, Algérie, Comores, Rwanda, Guinée équatoriale, Kenya, Nigeria, Soudan, Gabon, Namibie, Yémen, Monténégro, Ouganda, Vanuatu et Zimbabwe.
- 15 pays ont bénéficié de 1 à 4 projets : Tanzanie (4), Guinée Bissau (3), Liberia (3), Sao Tomé et Principe (3), Suriname (3), Erythrée (2), Gambie (2), Irak (2), Birmanie (1), Macédoine (1), Maurice (1), Sainte-Lucie (1), Seychelles (1), Sierra Leone (1), Soudan du Sud (1).

En termes de montants alloués, l'Afrique (yc Afrique du Nord et Madagascar) a bénéficié de 80% du total des projet-pays.

Les **16 pays pauvres prioritaires** (PPP, selon la liste annexée au relevé des conclusions du CICID de juillet 2013) ont bénéficié de 291 projets, soit **34% de l'ensemble** des projets du FSP : Bénin (19), Burkina-Faso (24), Burundi (13), Comores (8), Djibouti (11), Ghana (11), Guinée (18), Madagascar (33), Mali (28), Mauritanie (16), Niger (26), République centrafricaine (12), République démocratique du Congo (15), Tchad (18), Togo (14), Sénégal (25). Cette part s'établit à **45% en ne considérant que les projets pays** du portefeuille (642).



En termes de moyens alloués, les PPP ont bénéficié de **25% de l'ensemble des montants affectés** (47,3% par rapport aux moyens affectés aux seuls projets pays).

Si l'on considère la seule période 2010-2013 (après la décision du CICID de 2009), la part des investissements du FSP allouée aux 16 PPP est de 36% du total général, 44% du total hors projets mobilisateurs en nombre de projets. Elle est de 35% du total général et 51% du total hors projets mobilisateurs en montants affectés. Il est à noter que certains pays fragiles parmi les PPP ont bénéficié de peu ou pas d'investissements du FSP sur la période 2010-2013 : Mali, pas de projets en 2010, 2011 et 2012, Guinée, un seul projet en 2011, Centrafrique, un seul projet en 2012, RDC, aucun projet en 4 ans.

Le tableau de la page suivante présente les **projets approuvés par pays bénéficiaire et par année**.

Projets du FSP par pays bénéciciaires et par année (nombre)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Afghanistan				1	1	2	1			2	1			1	9
Afrique du Sud	1	7					1			1					10
Algérie		1		2		1	1	1	1	1					8
Angola	2	4	1			1	1	1	1		1				12
Bénin	3	2	5	3		1		2	1		1		1		19
Birmanie													1		1
Burkina-Faso	5	4	1	4	1	2	2	1	1	1				2	24
Burundi	3		1		2	2	1		1			1	1	1	13
Cambodge	4	4	2		3	2				1	1	1		1	19
Cameroun	4	4	3	3	1	1	1	1		1				1	20
Cap-Vert	1	2		1		1	1	1		2					9
Centrafrique	3	1	1	2	1	1		1		1			1		12
Comores	2				1	1				1	1		1	1	8
Congo	4	3		2		1			1					1	12
Côte d'Ivoire	2	2	2	1	2					1		1	1		12
Cuba	5	3										1			9
Djibouti	3	1	2	1			1	1	1			1			11
Erythrée							1		1						2
Ethiopie	3	1	2	1	1	1	2		1		1			1	14
Gabon	1	1	1			1			1		1				6
Gambie	1							1							2
Ghana	1	2	1	1		2	2		1	1					11
Guinée	2	2	4	2	1		2	2	1	1		1			18
Guinée équato	4				1					2					7
Guinée-Bissao			1			1				1					3
Haïti	2	2	1	1	1	1		1	3	1	1	1			15
Irak						1				1					2
Jérusalem-Ter	1	1				1	3		1	2	1	1	1		12
Kenya	1	1		1				2		1			1		7
Laos	3		2			2		1		1				1	10
Liban	2	2	1			1	1	1	1	1	1	1		1	13
Liberia	1		1									1			3

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Macédoine					1										1
Madagasca	7	3	8	2		3	1	3	2	1	1	1		1	33
Mali	5	3	4	2	2	1	2	3	2	1				3	28
Maroc	1	2	2		3	1	2				1			1	13
Maurice	1														1
Mauritanie	3	3	2	1			2		1	1		2		1	16
Montenegro		5													5
Mozambiqu	3	1	2					2					1		9
Namibie	2	2	1					1							6
Niger	7	3	3	4	1	2		1			3	1	1		26
Nigeria	1	2		1				1	1					1	7
Ouganda		1	1					1		1				1	5
Rép. démocr. du	3	3	1	1	1		1	1	1	1	1	1			15
Rép. domir	1	2	1		1	1	1	1			1	2			11
Rwanda	1	1	3	1		1					1				8
Sainte-Lucie		1													1
Sao Tomé-	1		1							1					3
Sénégal	6	2	3	1	2	3	1	2	1	1			1	2	25
Seychelles	1														1
Sierra Leone		1													1
Soudan			1		1	1	1		1		2				7
Soudan du Sud												1			1
Suriname	1		1							1					3
Tanzanie		1	1					1		1					4
Tchad	4		3	2		3	1		2			1		2	18
Togo	2		2	1		1	1	2	1	1			2	1	14
Tunisie	1	2	2	2	1		1		1			1	1	1	13
Vanuatu	1	2						1		1					5
Viêt Nam	5	8	1	2	1		1								18
Yémen				2		1	1	1		1					6
Zimbabwe	1		1		1			1				1			5
Grand Tota	119	98	78	48	31	46	36	39	30	36	20	21	15	25	642

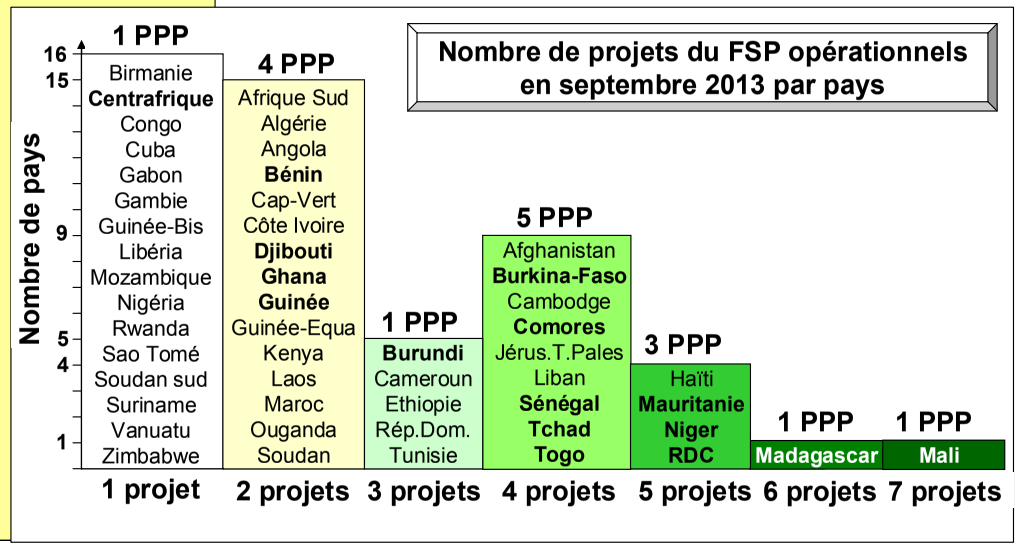
Pour discerner une tendance concernant l'évolution des pays bénéficiaires, le schéma de la page suivante présente les pays bénéficiaires selon l'année de leur dernier projet du FSP. 53 pays ont été bénéficiaires d'un projet au moins au cours des 5 dernières années.

Le tableau présenté également page suivante permet de discerner une évolution en fin de période (2012 et 2013) avec une plus grande concentration sur l'Afrique sub-saharienne et sur les PPP.

2013	Afghanistan **Burkina-Faso** **Burundi** Cambodge Cameroun **Comores** Congo Ethiopie Laos Liban **Madagascar** **Mali** Maroc **Mauritanie** Nigéria Ouganda **Sénégal** **Tchad** **Togo** Tunisie
2012	**Bénin** Birmanie **Centrafrique** Côte-d'Ivoire Jérus.Territ.palest. Kenya Mozambique **Niger** **RDC**
2011	Cuba **Djibouti** **Guinée** Haïti Libéria Rep. dominicaine Soudan du sud Zimbabwe
2010	Angola Gabon Rwanda Soudan
2009	Afrique du sud Algérie Cap-Vert **Ghana** Guinée Bissau Guinée équato. Irak Sao Tomé Suriname Tanzanie Vanuatu Yémen
2008	Erythrée
2007	Gambie Namibie
2006	Vietnam
2005	
2004	Macédoine
2003	
2002	
2001	Monténégro Sainte-Lucie Sierra Leone
2000	Maurice Seychelles

Pays classés selon l'année de leur dernier projet du FSP

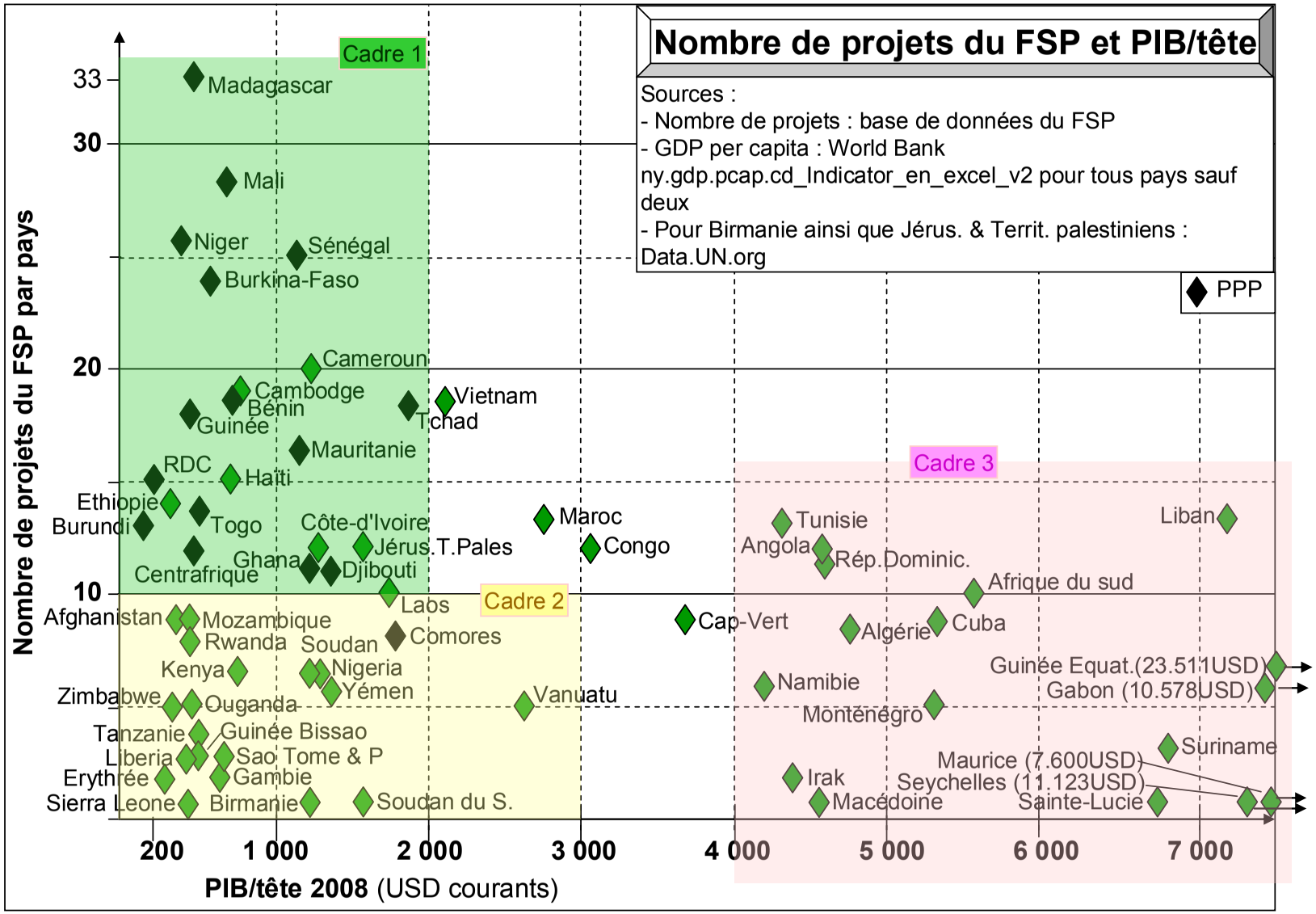
Les PPP sont en caractère gras



Montants alloués en €, parts en %

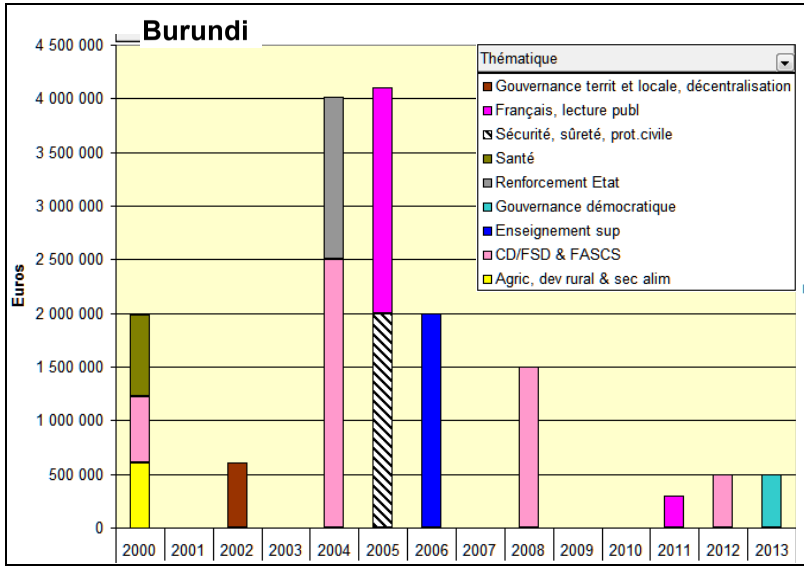
		2000-2013	2000-2005	2006-2010	2011-2013	2011	2012	2013
Total Projets	1	1 479 506 551	1 029 259 931	390 273 020	59 973 600	23 323 600	15 200 000	21 450 000
Total projets-pays	2	815 295 647	575 092 627	198 823 020	41 380 000	13 130 000	10 200 000	18 050 000
Part projets-pays/total projets	2/1	55,1	55,9	50,9	69,0	56,3	67,1	84,1
Total Afrique	3	644 433 269	457 699 269	153 669 000	33 065 000	8 830 000	8 900 000	15 335 000
Part Afrique/total projets	3/1	43,6	44,5	39,4	55,1	37,9	58,6	71,5
Part Afrique/projets-pays	3/2	79,0	79,6	77,3	79,9	67,3	87,3	85,0
Afrique sub-s & Madagascar	4	567 671 400	400 609 400	136 697 000	30 365 000	8330000	8100000	13935000
Part Afr. sub-s/total projets	4/1	38,4	38,9	35,0	50,6	35,7	53,3	65,0
Part Afr. sub-s/projets-pays	4/2	69,6	69,7	68,8	73,4	63,4	79,4	77,2
Pays pauvres prioritaires	5	385 289 397	268 752 397	91 652 000	24 885 000	6550000	6100000	12235000
Part PPP/Total projets	5/1	26,0	26,1	23,5	41,5	28,1	40,1	57,0
Part PPP/Projets-pays	5/2	47,3	46,7	46,1	60,1	49,9	59,8	67,8

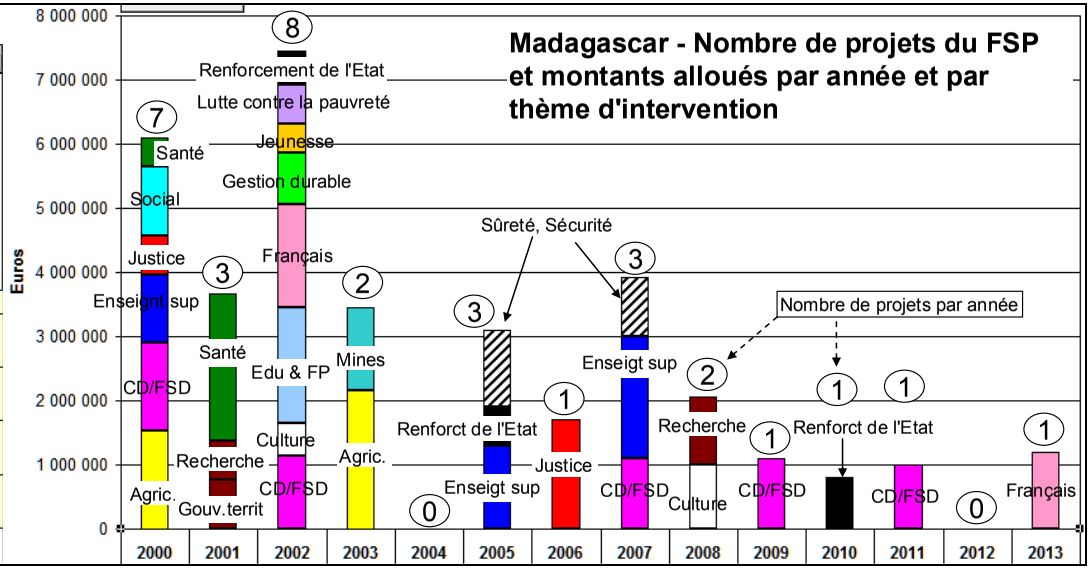
Le schéma ci-dessous indique la répartition des pays bénéficiaires des projets selon leur niveau de revenu par tête.



Sur ce graphique, les pays situés dans **le cadre 1** ont bénéficié de 10 projets ou plus et sont dans la zone des pays à PIB/tête faible ou très faible. Il s'agit du cœur de cible du FSP. Tous les PPP y figurent, à l'exception des Comores, pays qui, peut-être en raison de sa faible population ou de relations diplomatiques parfois difficiles au cours de la période, n'a bénéficié que de 8 projets sur la période 2000-2012.

Les pays situés dans ce cadre 1 ont bénéficié chacun d'un ensemble de projets diversifié. Deux exemples, le Burundi et Madagascar, sont présentés ci-dessous.





Dans **le cadre 2** sont situés des pays toujours pauvres ou très pauvres, qui n'appartiennent pas au premier cercle de la solidarité française et ont bénéficié de 1 à 9 projets.

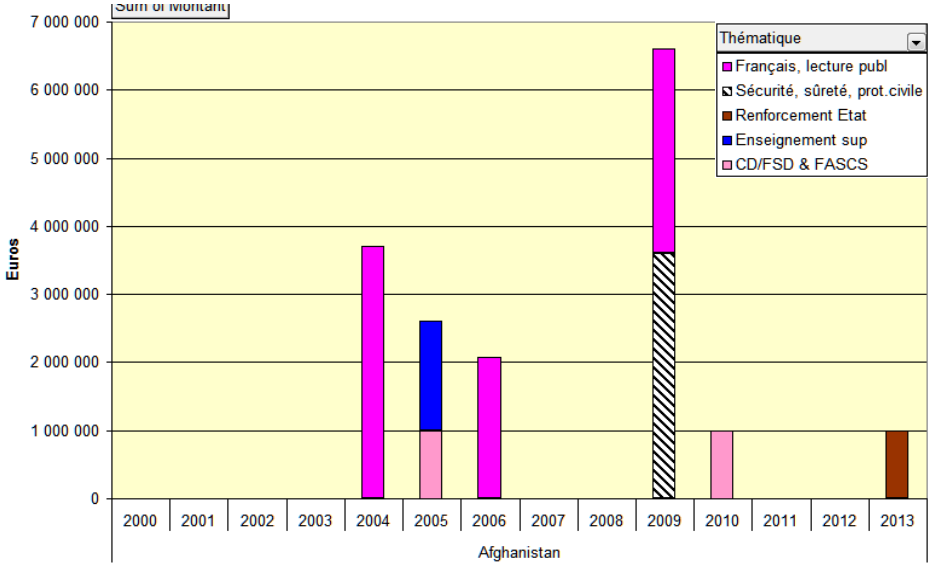
Deux pays ne sont là que pour la promotion du français (Gambie et Soudan du sud).

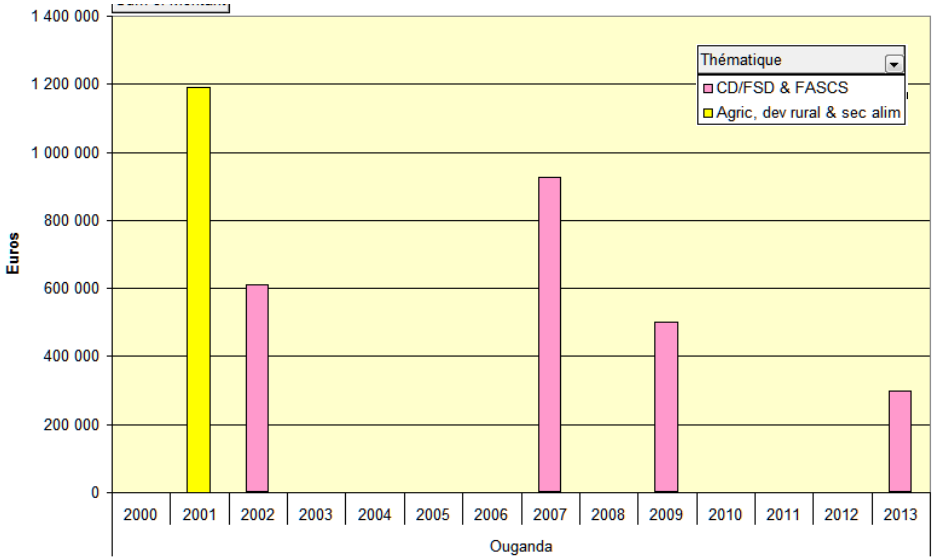
Sept pays bénéficient d'un effort de solidarité qui se traduit pas la mise en place d'enveloppes CD.FSD (Birmanie, Erythrée, Guinée-Bissau, Liberia, Ouganda, Rwanda, Vanuatu), avec des retombées positives pour l'image de la France et pour son influence, comme cela a été détaillé dans l'enquête courriel.

Trois pays anglophones d'Afrique ont reçu un programme mixte, influence et solidarité, avec des projets en français et des enveloppes CD/FSD (Kenya, Nigeria, Tanzanie).

On trouve également dans ce cadre trois pays en sortie de crise : Afghanistan, Sierra Leone et Soudan.

Dans deux cas, Afghanistan et Mozambique, le portefeuille est légèrement plus étoffé avec des projets dans le domaine du renforcement de l'Etat. Voici, ci-dessous, deux exemples contrastés, l'Afghanistan et l'Ouganda.



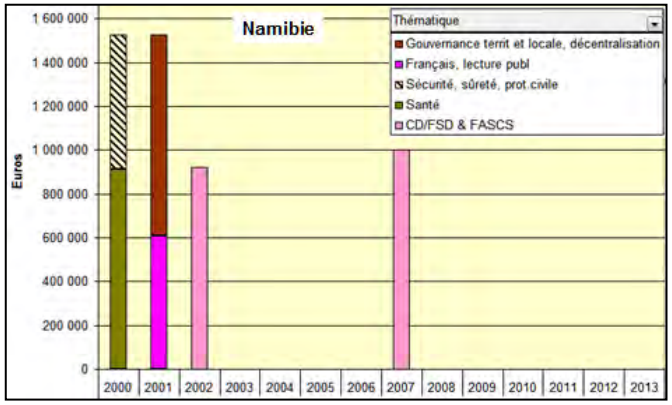


Dans **le cadre 3**, sont situés 17 pays ayant des revenus par tête supérieurs à 4 000 USD, qui ont été bénéficiaires du FSP, parfois pour 10 projets ou plus (5 cas).

La promotion du français est la seule justification pour 4 de ces pays (Angola, Gabon, Maurice, Seychelles).

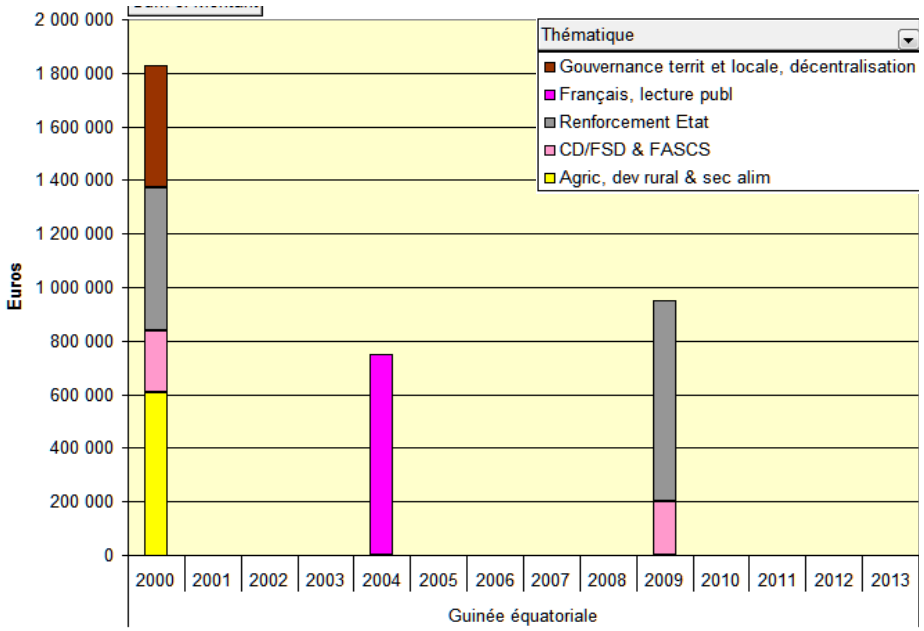
Certains pays étaient en sortie de crise au moment où ils ont bénéficié de projets du FSP : Irak, Monténégro, Liban, Tunisie.

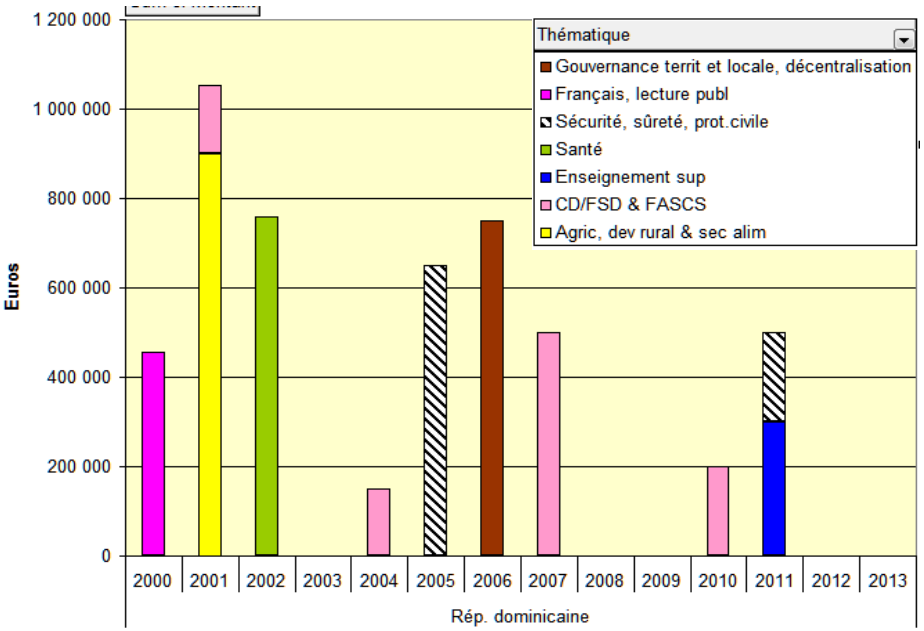
D'autres pays bénéficient



d'une attention car ils représentent un intérêt particulier pour la France : Suriname (sécurité aux frontières de la Guyane), Algérie, Tunisie, Liban.

Pour 5 pays, la politique suivie n'est pas compréhensible : Macédoine (un seul petit projet santé en 2004), Cuba (aucun projet depuis 2001, puis un petit projet de coopération scientifique en 2011), Namibie (plus aucun projet depuis 2002, puis un appui social en 2007, puis rien à nouveau (voir ci-dessus), République dominicaine (traité comme un pays d'importance stratégique, voir ci-dessous) et la Guinée équatoriale (voir ci-dessous).

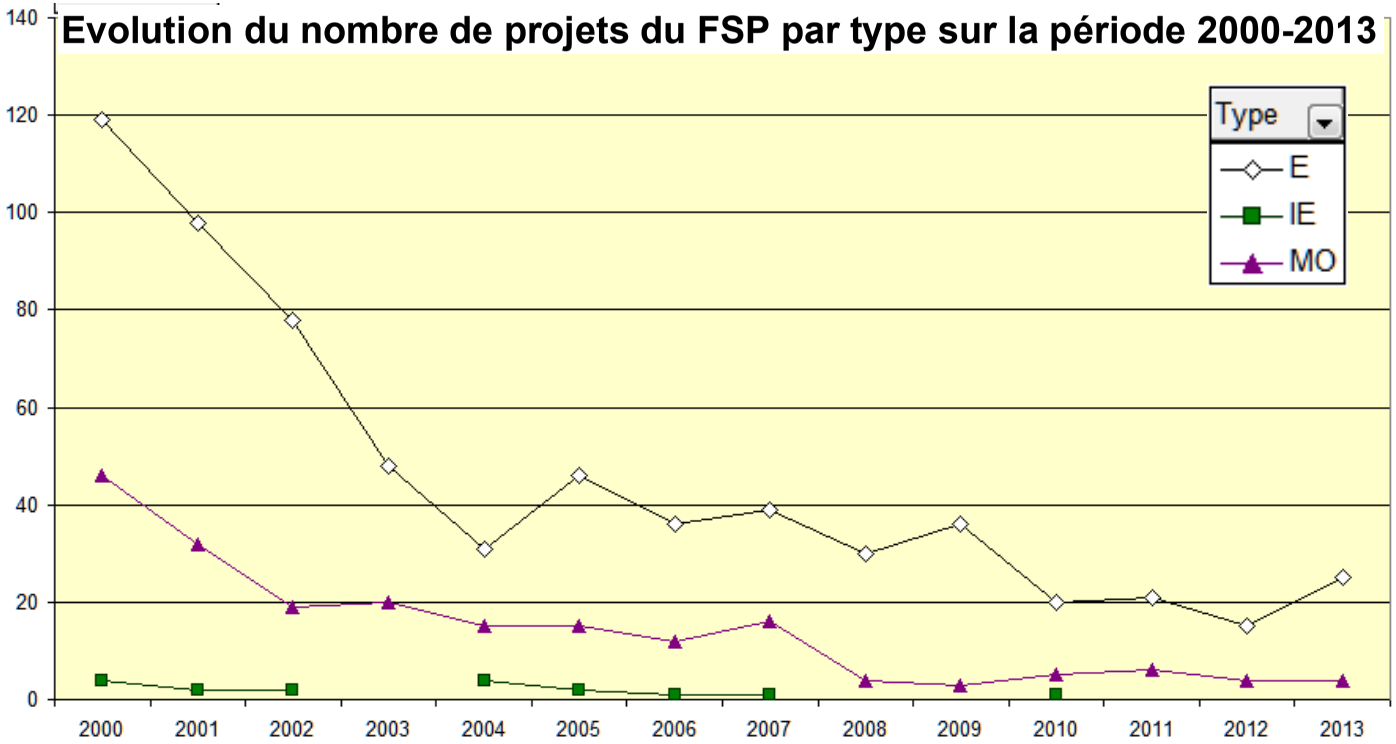




Une présentation des portefeuilles de projets des 5 pays visités durant cette évaluation (Bénin, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo) est présentée dans la note transversale de fin de missions, en annexe A2 de ce rapport.

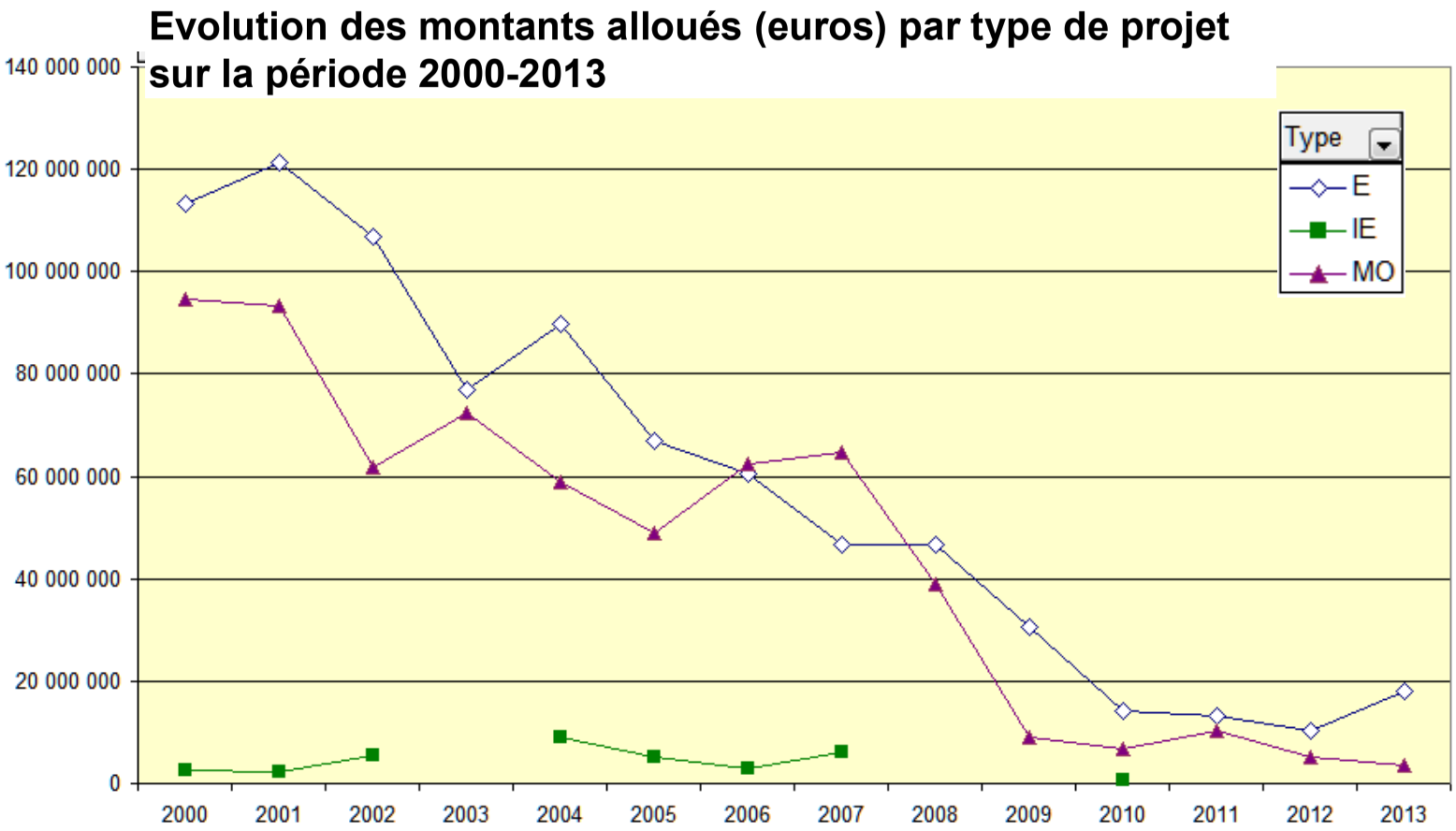
5- Les projets mobilisateurs

Rappel de la définition des projets «mobilisateurs" : projets contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple, lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement...), notamment par l'entremise d'opérations pilotes (source : circulaire d'application du décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au Fonds de solidarité prioritaire).

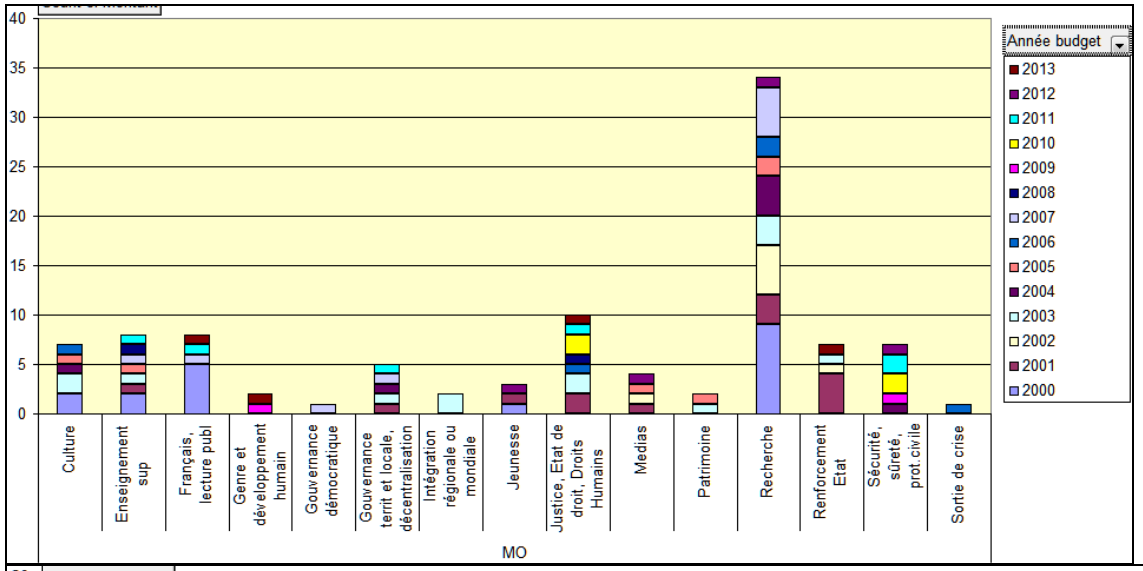


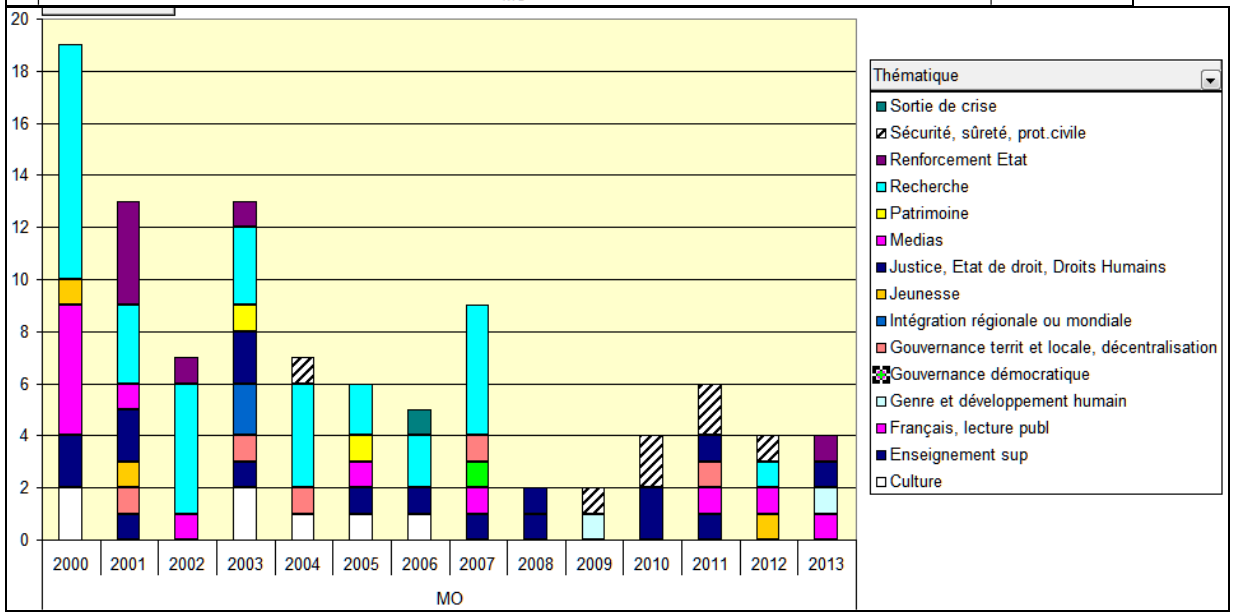
Le nombre de projets mobilisateurs approuvés et dotés entre 2000 et 2013 est égal à 201, pour un montant total affecté de 630 Mo€. Le nombre des projets mobilisateurs baisse comme celui des autres projets du FSP (voir graphique ci-dessous), contrairement à une idée entendue fréquemment sur le terrain ("les projets mobilisateurs se sont multipliés au cours des dernières années")

En termes de montants alloués, cependant, la part des mobilisateurs a augmentée jusqu'à dépasser celle des projets-pays en 2006 et 2007, puis elle s'est réduite ensuite (voir graphique de la page suivante).



Il y des mobilisateurs dans toutes les thématiques centrales. La thématique "recherche" domine très largement l'ensemble (voir les deux schémas de la page suivante.


40
35
30
25
20
15
10
5
0
Culture
Enseignement sup
Français, lecture publ
Genre et développement humain
Gouvernance démocratique
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Intégration régionale ou mondiale
Jeunesse
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Medias
Patrimoine
Recherche
Renforcement Etat
Sécurité, sûreté, prot.civile
Sortie de crise
MO
Année budget
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000


20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
MO
Thématique
Sortie de crise
Sécurité, sûreté, prot.civile
Renforcement Etat
Recherche
Patrimoine
Medias
Justice, Etat de droit, Droits Humains
Jeunesse
Intégration régionale ou mondiale
Gouvernance territ et locale, décentralisation
Gouvernance démocratique
Genre et développement humain
Français, lecture publ
Enseignement sup
Culture

Quelques rapports de présentation de projets mobilisateurs ont été analysés. Les analyses sont présentées avec chacune des thématiques concernées.

D'une manière générale, ces mobilisateurs ont souvent des vues opérationnelles, avec parfois des ambitions de projet pilote mais leur conception manque souvent de pertinence et de cohérence. Les problèmes de conception observés sont liés à la méconnaissance du terrain, à des besoins à satisfaire très imprécis, à des objectifs trop ambitieux eu égard aux moyens mobilisables et à des stratégies de mise en œuvre inappropriées. Le point de vue des évaluateurs à ce sujet est que ce n'est pas la capacité des rédacteurs qui est en cause, mais un processus de définition des projets qui n'implique pas les partenaires-bénéficiaires et se déroule trop loin du terrain.

Concernant les projets mobilisateurs dans le domaine de la sécurité, qui se multiplient en fin de période, certains d'entre eux concernent un nombre limité de pays et sont bien articulés avec les problématiques de ces pays. Ils connaissent cependant des problèmes de coordination et de répartition des tâches avec les postes et gagneraient à être formalisés par des conventions signées avec les pays bénéficiaires.

Les évaluateurs n'ont reçu que 14 évaluations de projets mobilisateurs pour 201 projets mobilisateurs dotés entre 2000 et 2013 (7%). Cinq de ces évaluations signalent des projets réussis et 9 décrivent des projets ayant eu des succès mitigés (56%).

6- Evolution des modes de mise en œuvre

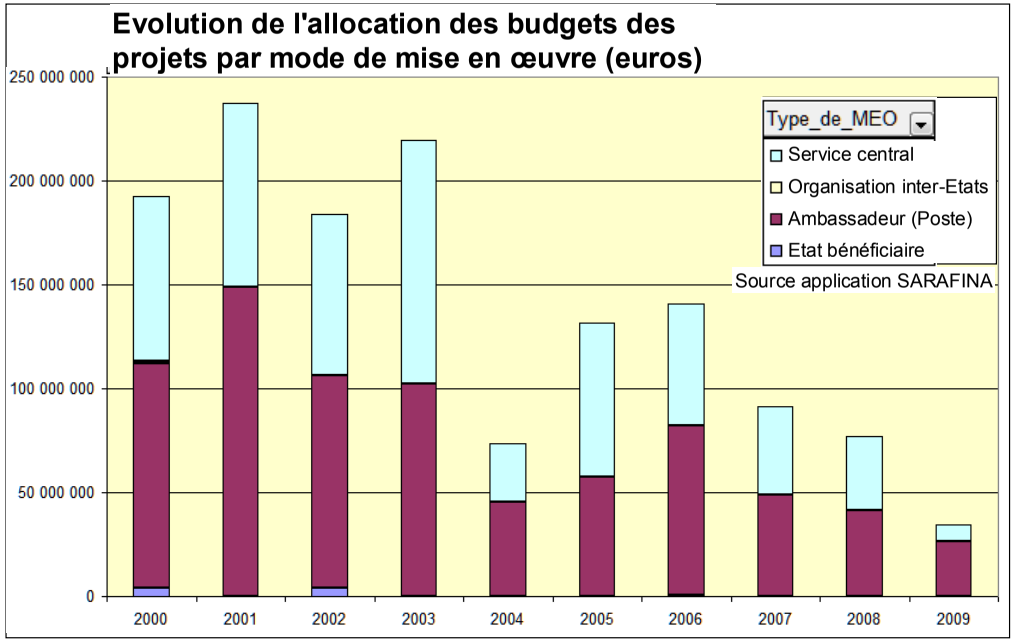
Selon les textes qui ont mis en place le FSP, la mise en œuvre des projets et programmes, et des crédits correspondants, pouvait être confiée à l'administration centrale, à l'Ambassadeur, à l'État bénéficiaire ou à l'organisme intergouvernemental bénéficiaire, selon le choix de l'ordonnateur principal, après avis du comité des projets. Il est intéressant d'observer comment il a été fait recours à ces différents modes de mise en œuvre au cours de la période sous revue.

Montants des budgets des projets alloués aux différentes mises en oeuvre (en euros)

Année millésime du projet	Mode de mise en oeuvre				Total
	Etat	Ambassade	Organisation IE	Service central	
2000	3 794 377	108 231 967	1 342 466	79 358 060	192 726 870
2001	0	148 887 321	0	88 595 427	237 482 748
2002	4 100 573	102 148 719		77 667 721	183 917 014
2003		102 405 057		117 304 647	219 709 704
2004		45 562 033		27 922 467	73 484 500
2005		57 466 318		74 425 932	131 892 250
2006	750 000	81 672 910		58 099 110	140 522 020
2007		48 877 976		42 777 024	91 655 000
2008		41 384 919		35 409 289	76 794 208
2009		26 669 230		8 030 770	34 700 000
Total	8 644 950	763 306 450	1 342 466	609 590 447	1 382 884 313

Les évaluateurs n'ont pas eu une information exhaustive sur ce sujet car l'extraction TIDEJ-FSP qui leur a été fourni (12/9/13) ne comportait pas cette variable.

L'extraction 2010 de l'application SARAFINA dont les évaluateurs ont disposée indique pour chaque projet, les modes de mise en œuvre retenus (qui peuvent être mixés) et les montants affectés à chaque mise en œuvre. Cette extraction ne couvre pas les années 2010 et postérieures mais montre tout de même une évolution intéressante.



On s'aperçoit qu'il a été très peu fait recours aux mises en œuvre "Etat", qui représente 0,6% des montants engagés, concernant 13 projets (sur 755 entre 2000 et 2009) et les pays suivants :
2000 : Burundi, Mali, Centrafrique, Togo, Burkina Faso, Tunisie
2001 : Ghana, Nigéria
2002 : Tunisie (2), Zimbabwe, Ethiopie
2006 : Mali (projet Etat civil).

Il semble qu'il n'y ait plus eu de projets en mise en œuvre Etat

après 2006 et cette hypothèse est confirmée par les échanges qui ont eu lieu à ce sujet sur le terrain au cours des missions pays.

Cette évolution montre une forte propension à la mise en œuvre directe des projets par la DGCIS/DGM mais est surprenante car la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre assurées par une entité nationale du pays bénéficiaire est en principe une condition de la bonne appropriation de l'aide au sens de la Déclaration de Paris et du Partenariat de Busan.

Les opinions recueillies dans les services et les postes à ce sujet font état d'expériences malheureuses (mise en œuvre mal contrôlée) qui auraient découragé la DGCID/DGM de recourir à ce type de solution. Une autre explication ressort également des discussions : les projets du FSP sont le plus souvent, et de manière croissante avec la diminution des crédits, mis en œuvre dans des pays où les capacités nationales sont faibles, en particulier de maîtrise d'ouvrage.

De même, la possibilité d'utiliser la mise en œuvre par une organisation inter-Etats n'a pratiquement pas été utilisée : 2 occurrences en 2000 et une en 2001, avec des montants très faibles (0,1% des montants engagés sur la période 2000-2009, qui n'apparaissent même pas sur le graphique de la page précédente). Cette observation est à mettre en relation avec la quasi disparition des projets inter-Etats sur la période et traduit une diminution de la préoccupation d'intégration régionale (voir analyse des projets par thématique, section 3.7.9 de la présente annexe).

7- Estimation de l'efficacité

S'agissant de faire un bilan, cette évaluation doit se prononcer sur l'efficacité des projets. D'ailleurs, les termes de référence contiennent une question sur ce sujet (Dans quelle mesure peut-on affirmer que les projets mis en œuvre ont produit les changements escomptés ?).

Pour estimer l'efficacité, les évaluateurs pensaient au départ utiliser les indicateurs approchants ("proxies") habituels : respect du calendrier et niveau d'exécution financière. En effet, on estime généralement que les projets qui se sont déroulés comme prévu et ont consommé le budget prévu sont également susceptibles d'avoir atteint leurs objectifs dans une bonne proportion.

Mais les projets du FSP ont une particularité : comme ils ne reçoivent pas leurs crédits selon le planning des déboursements (ce qui n'est pas imputable à l'instrument lui-même), ils ne peuvent pas suivre le chronogramme initial et sont prolongés jusqu'à ce qu'ils aient dépensé tout le budget prévu. Ainsi, les deux indicateurs "respect du calendrier" et "niveau d'exécution financière" perdent leur signification. Le taux d'exécution financière indique encore que les activités prévues ont pu être réalisées, mais, avec l'allongement des délais qui dépassent parfois plus de deux fois la durée initialement prévue, le projet devient dépendant de l'évolution plus ou moins déterminante du contexte, ce qui rend le lien entre cet indicateur et l'atteinte des objectifs moins fort.

L'efficacité a été estimée en utilisant une autre approche : l'appréciation des projets à travers les jugements formulés dans les évaluations disponibles, évaluations commanditées par la DGM.

L'estimation n'a porté que sur les thématiques qui sont au cœur du FSP, à l'exclusion des thématiques transférées à l'AFD (pour lesquelles des projets ont été fermés avant d'avoir été terminés), des projets isolés (non significatifs) et des thématiques abandonnées (non significatives).

L'estimation a été simplifiée avec un classement des projets suivant seulement trois niveaux d'efficacité :
- Réussite (lorsque les évaluations indiquent un taux d'atteinte des objectifs initiaux égal à 75% ou plus).
- Réussite partielle (de 25 à 74% de taux d'atteinte des objectifs prévus au départ).
- Echec (de 0% à 24% de taux d'atteinte des objectifs prévus au départ)

Les résultats apparaissent sur le tableau présenté ci-dessous. **Le résultat général s'établi à 60% d'efficacité, toutes thématiques confondues et en s'appuyant sur les 92 évaluations mises à la disposition des consultants.**

Estimation de l'efficacité

Thèmatique	Nombre de projets	Nombre d' évaluations*	% projets évalués	Niveau efficacité				Niveau Efficacité (%)
				Succès	Partiel	Echec	?**	
CD/FSD & FASCS	198	22	11,1	13	9			73,6
Culture	20	4	20,0	1	2	1		47,5
Enseignement sup	51	8	15,7	2	4	1	1	47,5
Français, lecture publ	70	15	21,4	2	12		1	52,0
Genre et développement humai	2	0	0,0					Non det.
Gouvernance démocratique	4	0	0,0					Non det.
Gouvernance territ et locale, dé	37	4	10,8	3	1			80,0
Intégration régionale ou mondia	9	3	33,3		3			50,0
Jeunesse	12	2	16,7		2			50,0
Justice, Etat de droit, Droits Hu	34	6	17,6	2	4			63,3
Medias	11	2	18,2	2				90,0
Patrimoine	12	2	16,7	1	1			70,0
Recherche	57	9	15,8	4	5			67,8
Renforcement Etat	46	3	6,5		3			50,0
Sécurité, sûreté, prot.civile	43	12	27,9	4	7	1		59,2
Sortie de crise	4	0	0,0					Non det.
Ensemble	610	92	15,1	34	53	3	2	62,1
				37,8	58,9	3,3	%	

Pondération : Succès = 90 Partiel = 50 Echec = 0 %

* en comptant pour plusieurs évaluations les évaluation qui couvrent plusieurs projets

** évaluation inexploitable

Ce résultat, 60% d'efficacité, est certainement un peu favorable pour deux raisons : 1) les projets CD/FSD sont évalués par des consultants locaux qui sont en général plus généreux dans leurs appréciations que les évaluateurs français et 2) les projets les moins réussis sont probablement aussi ceux pour lesquels la propension à l'évaluation est la plus faible.

Ce résultat est toutefois intéressant car : 1) il est en cohérence avec les niveaux d'appréciation des autres critères (voir section 5 du rapport, conclusions d'évaluation) et 2) il montre qu'un grande marge de progrès existe pour l'efficacité du FSP.

En pondérant les résultats par les montants alloués aux différentes thématiques, le résultat global ne change pas (62,3 au lieu de 62,1 ci-dessus).

Par souci de transparence, les numéros des projets concernés par thématique sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Thèmatique	Nombre d'évaluations	Numéros des projets concernés			
		Succès	Partiel	Echec	?**
CD/FSD & FASCS	22	2001-83, 2002-077, 2003-58, 2007-017, 2007-25, 2007-29, 2007-32, 2007-44, 2008-42, 2009-01, 2009-08, 2009-12, 2010-02	2003-03, 2005-48, 2006-23, 2006-25, 2006-33, 2006-60, 2006-70, 2007-23, 2008-01		
Culture	4	2000-152	2006-88, 2007-018	2003-18	
Enseignement sup	8	2000-134, 2003-14	2001-91, 2003-86, 2006-16, 2006-82	2008-10	2001-49
Français, lecture publ	15	2000-75, 2000-131	2000-145, 2000-151, 2001-109, 2001-135, 2003-76, 2004-12, 2006-02, 2006-09, 2006-37, 2006-54, 2007-12, 2007-40		2006-54
Gouvernance territ et locale, décent	4	2001-26, 2005-83, 2008-85	2004-42		
Intégration régionale ou mondiale	3		2000-148, 2002-56, 2005-55		
Jeunesse	2		2000-157, 2007-36		
Justice, Etat de droit, Droits Humai	6	2000-33, 2006-73	2000-112, 2000-90, 2001-44, 2006-80		
Medias	2	2000-105, 2000-65			
Patrimoine	2	2005-75	2005-33		
Recherche	9	2002-69, 2006-84, 2006-22, 2006-83	2001-20, 2001-72, 2004-33, 2005-44, 2006-72		
Renforcement Etat	3		2000-143, 2004-16, 2006-87		
Sécurité, sûreté, prot.civile	12	2000-118, 2000-19, 2004-51, 2005-23	2000-110, 2000-111, 2000-115, 2003-33, 2005-34, 2006-78, 2007-45	2004-055	

** évaluation inexploitable

Cette méthode, qui était la seule praticable dans le cadre du dispositif méthodologique prévu et dans les temps impartis, **présente plusieurs limites** dont les consultants sont conscients:

- Les évaluations ne sont pas toujours bonnes et ont dû être appréciées et parfois interprétées.
- L'estimation repose sur 92 rapports d'évaluation, alors que plusieurs centaines de projets sont présents dans le portefeuille, mais ce sont les ressources qui ont été mises à disposition des consultants car la DGM n'a pas pratiqué l'évaluation systématique de ses projets.
- Les estimations par thématique ont peu de valeur en raison du nombre très restreint de rapports d'évaluation sur lesquels elles reposent (quelques unités).

A2- Note d'analyse transversale post-missions

Évaluation de l'instrument FSP

Annexe 2
Note d'analyse transversale post-missions

Projet mis en œuvre par SOFRECO

Christian Dessallien et Jean-Luc Perramant

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES 208

1 CONSTATS TRANSVERSAUX EFFECTUES PAR LES CONSULTANTS A L'ISSUE DES 5 MISSIONS 210

2 INTRODUCTION 215

3 PROJETS OBSERVES DURANT LES MISSIONS 218

4 RAPPEL DE LA DIVERSITE DES CONTEXTES 220
4.1 Bénin 220
4.2 Madagascar 222
4.3 Mali 225
4.4 Sénégal 227
4.5 Togo 229

5 L'INSTRUMENT FSP : APPRECIATION GENERALE DES POSTES 233
5.1 Une opinion généralement positive 233
5.2 Mais parfois sans concession 236

6 INTERET DES DIFFERENTS TYPES DE PROJET POUR LES POSTES 237
6.1 Les FSP-pays 237
6.2 Les FSP mobilisateurs 240
6.3 Les CD/FSD 248

7 PERTINENCE ET COHERENCE DES PROJETS DU FSP 253

8 FONCTIONNEMENT DES PROJETS DU FSP AU NIVEAU DES POSTES 256
8.1 La gestion des FSP 256
8.2 Le positionnement et le rôle des ETI 260

9 EFFETS PRODUITS DANS LE PAYS GRACE AUX FSP 264

10 PERCEPTION DES PARTENAIRES 270

11 PERSPECTIVES EVOQUEES, IDEES D'AMELIORATION OU RECOMMANDATIONS REÇUES 274

12 PROGRAMMES DES MISSIONS ET PERSONNES RENCONTREES 277

12.1 Bénin 277
12.1.1 Programme suivi par la mission 277
12.1.2 Personnesrencontrées 278
12.2 Madagascar 279
12.2.1 Programmesuivi par la mission 279
12.2.2 Personnesrencontrées 279
12.3 Mali 282
12.3.1 Programmesuivi par la mission 282
12.3.2 Personnesrencontrées 282
12.4 Sénégal 284
12.4.1 Programmesuivi par la mission 284
12.4.2 Personnesrencontrées 285
12.5 Togo 286
12.5.1 Programmesuivi par la mission 286
12.5.2 Personnesrencontrées 287

1 CONSTATS TRANSVERSAUX EFFECTUES PAR LES CONSULTANTS A L'ISSUE DES 5 MISSIONS

Les évaluateurs retiennent de ces missions les idées fortes suivantes :

- **L'instrument FSP s'adapte bien à des contextes** différents (les 5 pays visités) et à des thématiques variées (les 8 thématiques pour lesquelles des projets ont été observés) ;

- Par contre, **il n'est pas conçu pour les pays en crise** car il suppose la présence active de partenaires locaux. Sans partenaires, pas de partenariat et sans partenariat, pas de FSP valable ;

- Le **portefeuille des projets qui étaient opérationnels** au moment des missions est évidemment **variable selon les pays** (Bénin 2, Madagascar 3, Mali 7, Sénégal 4 et Togo 3), mais **en réduction partout**, sauf au Mali qui a fait l'objet d'une priorité politique importante en 2013 et a bénéficié d'une part élevée de l'enveloppe totale disponible (25%), mais après 3 années sans projets (2010, 2011 et 2012). Des pays aussi importants que Madagascar ou le Sénégal ne disposeront bientôt plus que d'un encours de 2 à 3 FSP-pays, pour des investissements annuels compris entre 0,8 et 1,3 Mo€ ;

- **Pour faire face à l'insuffisance des CP, la durée de réalisation des projets s'est allongée systématiquement.** Les mêmes objectifs restent poursuivis mais des modifications sont souvent introduites, en accord avec le partenaire, pour faire face aux changements qui sont plus fréquents avec l'allongement des projets. Dans les meilleurs des cas, le projet augmente de 1,5, 1,8 ou 2 fois la durée initiale prévue mais parvient finalement à un taux d'exécution financière satisfaisant proche de 100% ;

- **Les rapports de présentation des projets** (étudiés par les consultants avant les départs en mission) **suivent à peu près les formats requis**

mais **les analyses justificatives sont parfois faibles, de même que l'identification et la quantification des indicateurs** de succès et de résultat ;

- Ces missions ont permis d'**observer sur le terrain les divers contenu que peut prendre le mot "solidarité" lorsque les projets du FSP sont à l'œuvre** : éducation pré-scolaire des enfants pauvres pour améliorer les apprentissages futurs, renforcement des liens mères-enfants dans des quartiers en difficulté, appui à une école de bande dessinée, soutien à des chercheurs en sciences sociales, formation des officiers de police au droit pénal, mise en place d'une maison du Droit, amélioration de la chaîne de la dépense dans un ministère clé, etc... Il est clair que pratiquement tous les projets atteignent des objectifs et produisent des effets. Mais dans quelle proportion par rapport aux objectifs visés au départ, et à quel coût ? Ce sont des questions auxquelles il est difficile de répondre. En raison d'objectifs parfois changeants et de l'imprécision des indicateurs de succès, **l'efficacité des projets du FSP est difficile à apprécier**. Les évaluations faites n'y parviennent que partiellement ;

- **Tous les projets contribuent à nourrir les relations bilatérales de coopération**, généralement en renforçant ces relations. Les évaluations n'en tiennent souvent pas compte car cet objectif implicite n'est souvent pas inscrit dans le cadre logique des projets ;

- **Les partenaires-bénéficiaires ne connaissent en général pas l'instrument FSP mais seulement le projet dont ils bénéficient.** Ils apprécient la souplesse des projets, l'adaptation des contenus de projet à leurs besoins, ainsi que le fait d'être associés au pilotage. Ils regrettent les montants trop faibles des projets ;

- **Les postes ont une appréciation globalement positive de l'instrument. En effet le FSP est considéré comme un bon instrument de coopération bilatérale et de proximité** car :
  - Il permet de prendre en compte les priorités politiques des pays bénéficiaires. Dans la majorité des pays, le FSP bénéficie aussi de l'homothétie des systèmes institutionnels avec la France, qui fait de cet instrument un véritable outil d'influence, notamment dans le domaine de la gouvernance démocratique. Il y a un leadership naturel de la France sur les questions de gouvernance dans ces pays. Les autres bailleurs, dont l'Union Européenne, n'ont pas une pratique et une connaissance aussi fines que la France des systèmes institutionnels africains,
  - Il oblige, de par ses procédures de conception et de pilotage, à un partenariat rapproché avec les pays bénéficiaires, ce qui favorise la co-construction des projets et leur appropriation,
  - Il est bien décentralisé, dans sa composante projets-pays, ce qui laisse au poste une large capacité d'initiative pour définir les projets

les plus pertinents et les dispositifs de mise en œuvre technique appropriés,
- Malgré ses difficultés financières, il reste assez rapide à mettre en œuvre, plus rapide en tout cas que les projets de la plupart des autres bailleurs de fonds,
- Il autorise une relation directe de proximité avec les communautés et la société civile qu'aucun autre instrument français ne permet. Il a vocation à faire émerger de nouveaux acteurs au sein de la société civile.

- **Cet instrument d'influence dépend toutefois de l'assistance technique et du bon positionnement des ETI auprès des administrations centrales**. Le FSP ne peut pas fonctionner correctement sans assistance technique. Avec une expertise sur marché (type AFD), il perdrait sa spécificité. L'influence passe avant tout par l'expertise et non par les projets. La spécificité de la coopération mise en œuvre par les postes, c'est de déployer de l'expertise avec des ETI qui peuvent disposer de divers moyens d'intervention, dont des projets du FSP. Un FSP devrait donc s'inscrire dans un appui institutionnel de longue durée et non pas correspondre à une opération ponctuelle. Si le FSP-pays ne s'inscrit pas dans une continuité de coopération, ses effets, qui se veulent structurants, resteront très limités ;

- **Le FSP est un instrument souple qui se singularise par rapport aux outils des autres bailleurs :**
  - Le FSP est plus souple, en termes de procédures, que les instruments de financement des bailleurs multilatéraux,
  - Les projets du FSP sont complémentaires des démarches des autres bailleurs (Banque Mondiale, Union Européenne,) qui privilégient souvent l'appui budgétaire,
  - Les projets mobilisent des montants modestes mais sur des actions bien identifiées, contrairement aux bailleurs multilatéraux qui ne s'engagent que sur des montants de plusieurs millions d'euros et ne peuvent pas intervenir facilement sur des problématiques limitées,
  - Le FSP peut s'intéresser à des champs d'actions spécifiques, qui peuvent être typiquement français, que n'investissent pas ou peu les autres bailleurs.

- **L'instrument est diversement apprécié suivant les types de projets qu'il finance :**
  - Pour les postes, le FSP-pays est l'instrument privilégié de la coopération bilatérale,
  - Les FSP mobilisateurs sont diversement appréciés dans les postes. L'intérêt des mobilisateurs "sécurité" est indéniable car la France en attend aussi un retour en sécurité intérieure. De plus, les questions de sécurité se traite rarement à l'échelle d'un seul Etat, mais au minimum avec des états voisins. Mais les postes sont critiques vis-à-vis des FSP mobilisateurs relevant des autres thématiques dont les

objectifs sont trop ambitieux par rapport aux moyens qu'ils mobilisent, qui ne reposent pas sur une convention de partenariat, dont les montants par pays sont ridiculement faibles et ingérables et qui n'apportent pas de valeur ajoutée au poste en termes d'appui aux politiques publiques. Le nombre de mobilisateurs est jugé trop important, notamment parce qu'ils captent des ressources au détriment des FSP-pays qui sont de moins en moins nombreux.

- **Le FSP a été fortement handicapé, au cours des dernières années par des difficultés de gestion financière qui durent encore aujourd'hui.** Son efficience et son efficacité en sont réduites, ce qui correspond à un gaspillage de ressources :
  - Selon l'opinion générale des postes, le circuit de la dépense est difficile à gérer. Les CP arrivent en Avril, voire en Mai, avec l'obligation de clôturer l'exercice en novembre. Il ne reste que 6 à 7 mois pour mettre les actions en œuvre, et il faut tenir compte des mois de Juillet et Août qui sont forcément peu actifs. Quand les crédits arrivent en fin d'année, ils sont mis en œuvre dans l'urgence. Cette gestion rend difficile le respect des conventions signées avec les bénéficiaires. Les observations sur le terrain montrent cependant de grandes différences entre les postes au niveau de la gestion des CP, certains d'entre eux arrivant régulièrement à des taux d'utilisation de 100%. Pour parvenir à ce résultat, un poste doit disposer de très bonnes compétences de gestion financière, d'un système avec de bonnes relations entre les ETI, le COCAC ou l'ASI et le SCG, et une forte capacité d'anticipation. Les postes qui ne réunissent pas ces trois éléments enregistrent des taux d'utilisation plus faibles,
  - Concernant les AE, la négation du principe de la pluri annualité est catastrophique. Des engagements sont faits dans la précipitation pour tenter de protéger la ressource, des demandes de report sont introduites sans assurance qu'elles seront acceptées, des engagements financiers pris pour la mise en œuvre d'un projet ne peuvent pas être respectés, ce qui conduit à une perte de crédibilité pour la France. De plus, des cas ayant eu lieu où les CP n'ont pas suivi les engagements juridiques, certains postes hésitent à engager même quand ils sont pressés de le faire par Paris.

- **La gestion de l'expertise pourrait être améliorée :**
  - On observe quelques problèmes de correspondance entre les calendriers de projets et ceux des ETI qui leur sont affectés. Lorsqu'il y a succession sur un même projet, il n'y a jamais de tuilage et la vacance entre deux ETI peut être de plusieurs mois. Seuls les ETI venant de la même administration peuvent assurer un certain échange d'information entre eux car ils ont la possibilité de rester en contact. Il arrive aussi que les ETI ne soient pas remplacés en cours de projet. La mission des ETI doit être repensée. Ce devrait être une mission plus globale au service de l'ensemble des opérateurs de l'aide française,

- Les ETI se sentent parfois isolés. En général, ils n'ont pas reçu une formation de préparation à leur poste et, en dehors d'une réunion de quelques jours par an dont certains bénéficient (journées du réseau, journées thématiques), ils ne sont pas insérés dans un réseau actif de réflexion et d'échange d'expériences. La situation est cependant très variable à ce sujet. Les consultants ont visité des postes où l'animation du réseau des ETI est active et leur suivi rapproché, d'autres où la situation est moins favorable. L'animation et la mise en réseau sont des fonctions d'autant plus nécessaires que la rotation du personnel des SCAC et des services centraux est importante.

- **Le suivi technique des projets est inégal mais généralement correct.** Dans certains postes, le suivi est rapproché, des réunions sont organisées, les ETI font des rapports réguliers et remplissent fréquemment des fiches de suivi. Dans d'autres postes, on trouve moins de documents de suivi et certains ETI se disent livrés à eux-mêmes. Dans tous les cas, un minimum de suivi est assuré avec l'organisation des réunions du comité de pilotage et les fiches de suivi demandées par Paris à certaines échéances (demande de prolongation notamment).

2 INTRODUCTION

Les termes de référence de l'évaluation de l'instrument FSP prévoyaient 3 missions de terrain. A la suite d'une proposition du bureau d'étude attributaire, il a été convenu avec le comité de pilotage d'effectuer 5 missions, de 5 jours ouvrables chacune, dans les pays suivants :

Pays visité	Dates de la mission	Expert en charge
Bénin	27/10 au 2/11/13	Jean-Luc Perramant
Madagascar	16/11 au 23/11/13	Christian Dessallien
Mali	3/11 au 9/11/13	Jean-Luc Perramant
Sénégal	17/11 au 23/11/13	Jean-Luc Perramant
Togo	24/11 au 29/11/13	Jean-Luc Perramant

Les **pays de destination** ont été choisis par le Comité de pilotage.

Les missions se sont intéressées aux **projets du FSP en cours ou terminés** très récemment ainsi qu'à un ou deux **projets plus anciens** (clôturés depuis plusieurs années) de manière à apprécier l'impact ou les effets qui peuvent perdurer à moyen terme. Des listes de projets par pays avaient été établies avant le départ en mission et des documents relatifs à ces projets rassemblés. Suivant les programmes de travail établis par chacun des postes dans la limite du temps disponible (5 jours ouvrables sur place), les évaluateurs n'ont pu s'intéresser qu'à une partie de ces projets. Les projets qui ont pu être observés durant ces missions sont présentés ci-dessous section 3.

Des **rencontres** ont eu lieu dans chacun des pays avec Mme ou M. l'Ambassadeur, le COCAC, l'ASI, le directeur de l'AFD, les Attachés de coopération, les ETI et VI, le responsable du service comptable, le Régisseur ou le Trésorier, les partenaires locaux concernés par des projets du FSP (ministères, représentants des services partenaires, etc.), d'autres donateurs avec lesquels le poste est en relation pour la mise en œuvre des FSP, ou qui réalisent eux-mêmes des projets (UE, AFD et autres PTF), des opérateurs internationaux et/ou locaux, des bénéficiaires de projets FSP et

FSD (actuels et plus anciens). La **liste des personnes rencontrées** dans chacun des pays figure section 12 ci-dessous.

Des **visites** ont également eu lieu pour voir des réalisations financées sur le FSP et des réalisations de projets financés sur CD/FSD. Les **programmes suivis** dans chacun des pays visités sont rappelés section 12 ci-dessous.

Suivant les interlocuteurs, les **points d'intérêt** ont été les suivants :

- Intérêt de l'instrument FSP pour le poste, complémentarité avec les autres instruments d'intervention disponibles, qualités du FSP que les autres instruments d'intervention ne peuvent pas remplacer, avantages et inconvénients des 3 types de projet (pays, mobilisateur, CD/FSD) ;
- Les effets produits dans le pays grâce au FSP (problèmes réglés, performances améliorées, attitudes modifiées,...), partenariats développés ;
- Perception des partenaires (autorités nationales, administration, société civile) concernant cet instrument, selon les types de projet ; place donnée au FSP dans la gamme des outils d'aide au développement mise en œuvre par la France et les autres donateurs ;
- Cohérence des projets du FSP avec les politiques nationales et celles poursuivies par les autres donateurs ;
- Contraintes liées à cet instrument : conception, procédures, financement, expertise, opérateurs... Comparaison avec les outils utilisés par les autres donateurs ;
- Comment les différentes fonctions permettant à cet instrument de fonctionner sont-elles assurées au niveau du poste ? ;
- Recherche de cas de modalités d'exécution particulièrement efficientes ou au contraire particulièrement inefficientes ;
- Quelle place réserver au FSP parmi les instruments de l'aide française dans l'avenir ? Comment pourraient être améliorés la conception, l'efficience, l'efficacité et l'impact de cet instrument ? Quelles pourraient être les modalités de mise en œuvre d'un nouveau dispositif, logé au sein du FSP, dévolu au soutien des sociétés civiles du Sud ?

Les évaluateurs tiennent à remercier toutes les personnes qui ont pris sur leur temps pour organiser ces missions, les recevoir, les renseigner et les accompagner. Ils ont ainsi contribué à rendre l'évaluation de l'instrument FSP plus riche et plus factuelle.

Les données collectées au cours de ces missions sont très nombreuses et auraient pu nourrir un rapport par pays. Toutefois, dans le respect des termes de référence et en raison de fortes contraintes de temps, la présente note transversale se résume à l'essentiel des constats et opinions jugées utiles pour l'évaluation de l'instrument FSP.

Les pays visités constituent des contextes très différents, de même que sont très différents les profils de l'instrument FSP dans chacun d'eux, aussi

bien en termes de dispositif en place, nombre de projets et mode de fonctionnement, que de résultats. Toutes ces différences sont intéressantes et ne devaient pas être minimisées dans cette note transversale dont l'objectif est de transmettre aux membres du comité de pilotage les éléments les plus marquants de ces visites. Le présent document est donc essentiellement descriptif tout en étant synthétique. Il commence toutefois par la présentation des constats transversaux que les consultants tirent au sujet de l'instrument FSP à l'issue de ces 5 missions (section 2). Seront ensuite présentées la liste des projets observés (section 3) et une très brève description des caractéristiques des pays visités (section 4), les sections 5 à 11 reprennent l'essentiel de ce qui a été vu et entendu dans les pays, suivant une organisation qui met en avant quelques idées fortes mais conserve la diversité qui correspond à la réalité. La section 12 indique les programmes suivis dans chacun des pays et les noms des personnes rencontrées.

3 PROJETS OBSERVES DURANT LES MISSIONS

Thématique	Bénin	Madagascar	Mali	Sénégal	Togo
Culture		Appui au développement culturel de Madagascar (2008)	- Promotion diversité culturelle (2007) - Solidarités francophones (2013)		
CD/FSD	FSD 2010	FSD VI et VII	FSD 2009 et 2013	FSD 2009 & 2012	FASCS
Sécurité	Projet d'appui au renforcement sécurité intérieure au Bénin (PAR SIB 2006)	- Sureté aéroportuaire (2005) - Renforcement des capacités en matière de police judiciaire (2007)		- Projets mobilisateurs ASACA, AFORMA - Plan d'action contre le terrorisme (PACT 2013)	Projets mobilisateurs - AFORMA, - ASECMAR
Justice - Etat de droit	Projet mobilisateur Lutte contre la traite des êtres humains (TEH) (MO 2013)	Projet d'appui à la consolidation de l'Etat de droit (2006)		- Appui au programme sectoriel justice (2005) - Modernisation de la justice au Sénégal (MOJU-SEN) (2013)	Projet mobilisateur Lutte contre la traite des êtres humains (TEH) (MO 2013)
Enseignement supérieur	Appui à la restructuration de l'enseignement supérieur (ARHES) (2006)	Appui à la rénovation de l'enseignement supérieur (MADES 2007)	Appui au PRODEC modernisation de l'enseignement supérieur malien (2003)		- Appui au réseau des centres de français langue étrangère (2009) - Compétences professionnelles sup. (MO 2011) - Projet d'appui à la gouvernance et à la réforme de l'enseignement supérieur togolais (AGREST 2012)

Thématique	Bénin	Madagascar	Mali	Sénégal	Togo
Recherche		Promotion de la recherche en partenariat (PARRUR 2008)	Soutien aux recherches en sciences sociales et humaines sur le Mali contemporain (2008)		
Renforcement de l'Etat et Gouvernant-ce démocratique	Projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (PA2D) (2012)	Accompagnement de la relance institutionnelle (ARI 2010)	- Renforcement de la gouvernance au Mali (2008). - Consolidation des Institutions publiques, de l'Etat de droit et de la société civile (CIPEDSC) (2013) - Gouvernance urbaine et fiscalité locale (GUFL) (MO 2011)	- Projet d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES) (2007) - Gouvernance urbaine et fiscalité locale (GUFL Mobilisateur 2011)	- Appui au processus de décentralisation au Togo (APRODECT) (2007) - Gouvernance urbaine et fiscalité locale (GUFL Mobilisateur 2011)
Jeunesse			Programme d'appui à la jeunesse malienne (PAJM)		

4 RAPPEL DE LA DIVERSITE DES CONTEXTES

4.1 Bénin

La population du Bénin est d'environ 10 millions d'habitants. Elle est à 45,6% urbaine et très largement concentrée dans le quart sud du pays. En dépit des progrès accomplis, l'accès aux services sociaux de base est encore limité. Avec un revenu moyen par habitant de 580 US$ par an, le Bénin est au 166ème rang mondial (sur 187) en niveau d'IDH, et le taux de pauvreté demeure encore préoccupant avec 37,4% de la population vivant actuellement au-dessous du seuil de pauvreté.

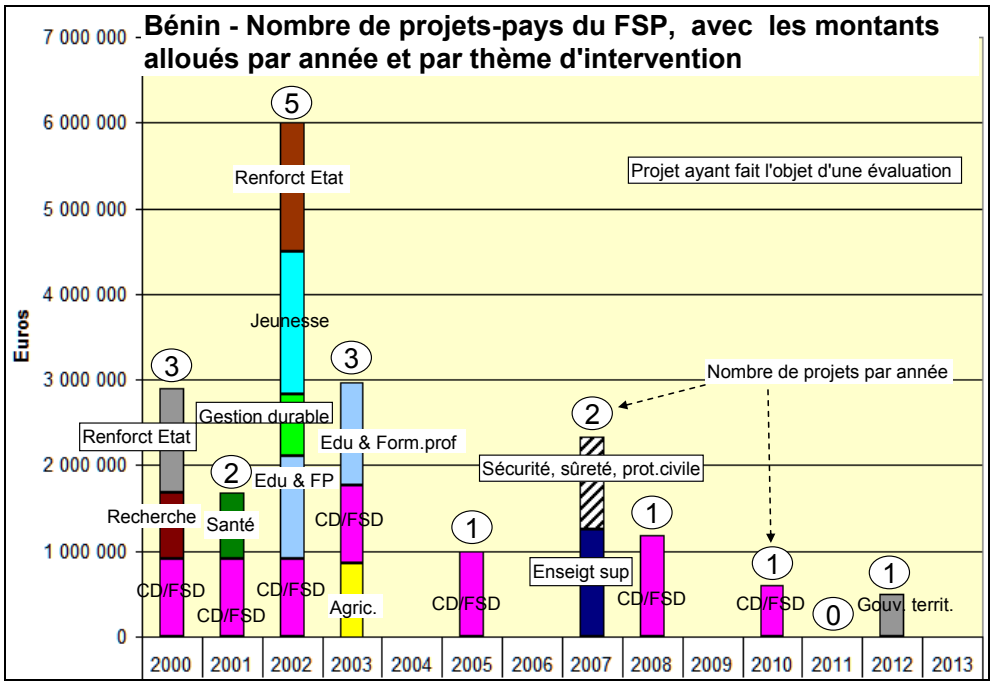
Un nouveau DCP (2014-2017) a été signé le 29 novembre 2013, lors de la visite du ministre français délégué chargé du développement. Dans la mise en œuvre de ce DCP, l'accent a été mis sur la coordination des acteurs au développement, le rôle de la société civile et l'égalité femme-homme. Ce nouveau DCP marque une évolution dans plusieurs domaines. Il s'agit essentiellement du développement durable avec les questions liées à l'énergie, l'eau et l'agriculture, et au changement climatique qui devient un secteur de concentration de l'aide française au Bénin. L'accent a été mis aussi sur le financement de l'économie. Pour la première fois, le Bénin pourra bénéficier dans ce domaine de prêts à taux concessionnels, en renfort des dons, et d'un soutien ciblé qui est apporté pour appuyer la gouvernance en matière de justice dans le cadre de la sécurité en mer, de la lutte contre les trafics et la cybercriminalité, de la formation des Forces armées béninoises. Au total, ce DCP représente 102 millions d'euros soit environ 67 milliards FCFA pour les trois années à venir, pour des engagements nouveaux qui seront focalisés sur trois principaux secteurs de concentration, à savoir : la gouvernance démocratique, le développement durable, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que la santé à travers les retombées pour le Bénin des engagements globaux pris par la France dans la lutte contre les pandémies du Sida, du paludisme, de la tuberculose et pour la santé maternelle et infantile.

Si l'AFD est le principal bailleur dans ces secteurs de concentration, le MAE à travers le FSP n'en est pas moins un acteur essentiel, notamment dans les domaines de la gouvernance démocratique et de la sécurité.

Dans le domaine de la sécurité, le FSP-pays PARSIB (Projet d'Appui au Renforcement de la Sécurité Intérieure au Bénin) vient de se clôturer mais d'autres FSP mobilisateurs sont opérationnels (ASACA, APCA, ALCAO, AFORMA).

Dans le domaine de la gouvernance, la France soutient le processus de décentralisation au Bénin depuis 1991. Un nouveau projet FSP-pays intitulé « Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (PA2D) au Bénin»vient de démarrer. C'est actuellement le seul FSP « pays » opérationnel.

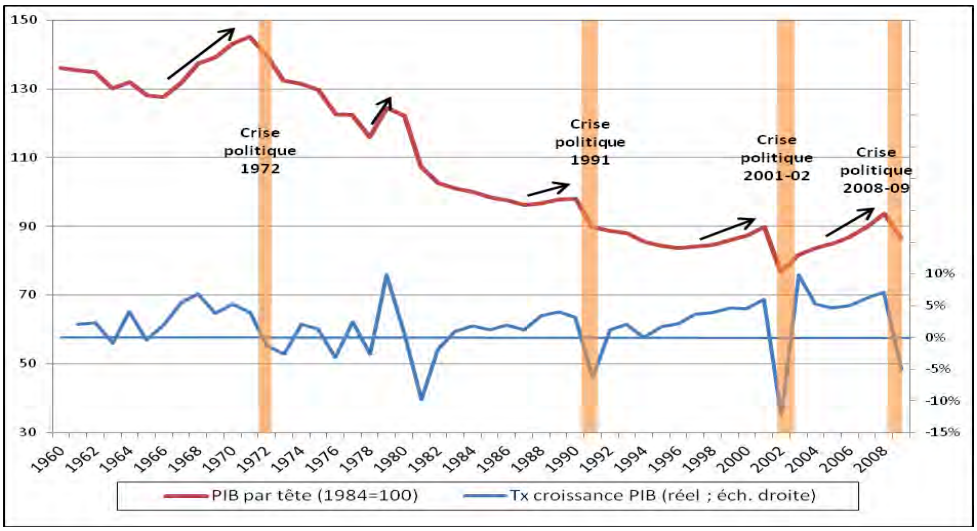
Le schéma ci-dessous rappelle tous les projets-pays du FSP auxquels le Bénin a participé depuis 2000. A partir de 2004, le nombre de projets s'est beaucoup réduit avec, sur les 10 dernières années, seulement 3 projets thématiques (sécurité, enseignement supérieur, gouvernance) et trois enveloppes de CD/FSD.



Les projets ont duré en moyenne 1,35 fois le temps prévu, ce qui est plutôt bien. Les taux d'exécution financière sont élevés, 95% et plus pour tous les projets, sauf le projet "Appui à la décentralisation et à la gestion urbaine" de 2000 (54%) et "Projet d'appui aux formations techniques et professionnelles" de 2002, 86%, sans doute fermé pour transfert à l'AFD. (Source base de données TIDEJ-FSP).

4.2 Madagascar

Madagascar est un grand pays (22,3 millions de personnes sur 587.000 km2), isolé, où sévit une énorme pauvreté (75 à 80 % des habitants vivent avec moins de 1 USD par jour), qui vit des crises politiques à répétition. Ci-dessous un graphique extrait d'une note communiquée par l'AFD (Source : Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger - Institutions, Gouvernance et Croissance), qui montre la réduction importante du PIB par tête depuis 1971.



Ce pays a été classé par l'OCDE parmi les pays les moins aidés du monde. L'année 2013 était l'année de tous les dangers pour ce pays où tous les voyants sont au rouge (chômage, inflation, baisse du pouvoir d'achat des ménages, situations sanitaire et alimentaire). Des élections sont en cours (fin 2013) qui devraient mettre fin à une période sans gouvernement élu, au cours de laquelle la plupart des bailleurs de fonds ont suspendu leur aide.

Juste au moment de la mission, le poste était sous le choc de la disparition subite de l'ASI, à la suite d'un accident de santé survenu brutalement.

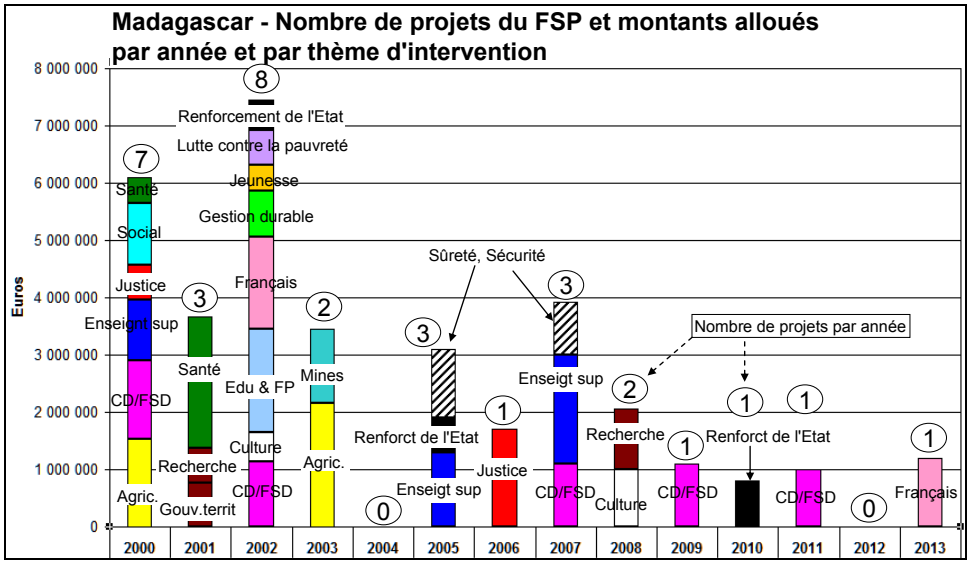
A cause de la crise politique que vit le pays, le poste ne dispose pas d'un DCP actualisé. Le précédent, qui date de 2006, est pour l'instant le document de référence. Un nouveau DCP sera défini dès qu'un gouvernement légitime sera en place. L'UE est dans la même position d'attente (pas de PIN XIème FED à ce jour).

Le SCAC dispose à Madagascar d'une équipe bien expérimentée, en particulier pour le pilotage stratégique du FSP, l'animation des relations de coopération, le suivi des projets et leur gestion financière. Ce service gère remarquablement bien ses AE et CP, avec d'excellents documents de suivi et une consommation de CP qui a toujours approché les 100% depuis l'année 2010 (incluse).

Le portefeuille des projets était encore un peu étoffé au moment de la mission, mais en cours de réduction drastique (voir graphique ci-dessous). Plusieurs d'entre eux se terminent (police judiciaire, justice) ou vont se terminer prochainement (culture, enseignement supérieur, recherche). De même, le poste disposait encore, au moment de la mission, d'une équipe d'experts étoffée avec 7 ETI et 2 VI, mais la programmation prévoit la réduction de ces effectifs. Les relations avec les partenaires malgaches sont étroites, les ETI bien insérés au sein des administrations partenaires et les opérations financées par la France sont généralement très appréciées. Le FSP, pour les projets dont les conventions de financement avaient été signées avant la crise, est l'un des seuls instruments de financement actifs et les services bénéficiaires de l'Etat Malgache en sont très reconnaissants à la France. Les autres PTF n'étaient pas très actifs au moment de la mission (suspension de l'aide) mais le consultant a pu observer que des relations de confiance existent avec l'UE.

En raison des faibles crédits de paiement alloués au poste, la plupart des projets ont été allongés, sans modification des objectifs poursuivis. Les crédits disponibles sont répartis en priorisant les projets qui doivent se terminer de manière à ce qu'ils arrivent à la clôture avec un taux d'exécution financière proche de 100%, malgré la situation particulièrement difficile de Madagascar.

Parmi les projets opérationnels, le projet de renforcement de l'Etat (Appui à la relance institutionnelle) est très pertinent dans la situation actuelle de Madagascar, de même que l'enveloppe de CD/FSD qui soutient des associations très modestes apportant elles-mêmes des soins palliatifs à des secteurs extrêmement pauvres de la société malgache. La mission n'a pas pris en considération le projet dans le domaine du français, l'ETI en charge étant absent de Madagascar au moment où elle se déroulait.



Le projet "Justice" est en fin de parcours, mais il aura réalisé la plupart de ses objectifs et même quelques objectifs supplémentaires (en particulier la construction d'une "Maison du Droit") retenus avec le comité de pilotage pour compenser l'arrêt des autres coopérations dans ce domaine (en particulier l'UE). L'expertise a une excellente position de conseil et d'animation, non seulement au sein du ministère de la Justice mais également en relation avec tous les acteurs qui comptent dans ce domaine (Ecole de la magistrature, Barreau, centre d'Arbitrage et de médiation, Université...).

Le projet "Culture" Art-Mada a pu bénéficier d'un prolongement du poste de chef de projet pour accompagner le prolongement de la durée de mise en œuvre. Avec des dépenses annuelles assez faibles, de l'ordre des montants pouvant être mobilisés sur crédits d'intervention (2009 : 166K€ ; 2010 : 144K€ ; 2011 : 189K€ ; 2012 : 134K€, 2013 : 175k€), le projet a créé et animé un large réseau d'acteurs culturels très actifs et mis en place avec l'accord du comité de pilotage un outil nouveau, le Centre de ressources des arts actuels.

Certains projets anciens ou terminés récemment ont été pris en défaut par une gouvernance imprévisible ou par la crise politique actuelle. Ainsi, le projet de sûreté aéroportuaire a amélioré les compétences du personnel malgache, mais n'a pas eu d'effet à long terme, les Autorités ayant finalement décidé de confier la sûreté des aéroports à un prestataire privé.

Ainsi également, le projet police judiciaire a atteint ses objectifs (ce que montre une évaluation qui vient à peine de se terminer), mais avec un partenaire qui fonctionne au ralenti en n'ayant reçu en 2013 que 10% de son budget de fonctionnement. Néanmoins, l'excellent positionnement de l'ETI (au sein de la PJ) avec des relations de confiance dans plusieurs services permet de penser que le poste pourra raviver l'intérêt des Autorités malgaches pour une poursuite de l'amélioration des compétences et des performances de la police judiciaire, dès que le pays sera sorti de la crise politique.

Les responsables du poste, comme les ETI, assistent impuissants au dépérissement progressif du FSP, sans comprendre pourquoi la France abandonne un outil de coopération bilatérale qui leur paraît essentiel et qui produit des résultats qui ne peuvent pas être mis en doute.

Quels projets préparer aujourd'hui, sachant que le COCAC a calculé, par application des contraintes définies par le dernier CICID, et compte tenu de l'enveloppe globale très faible qu'il est prévu d'accorder au FSP, que les AE disponibles en moyenne par an pour chacun des PPP (dont Madagascar fait partie) serait compris en moyenne entre 450 et 900 K€ par an pour les projets-pays (hors CD/FSD), soit l'équivalent d'un seul tout petit projet. Quel secteur choisir ? Et peut-on espérer un impact significatif avec un tel budget ?

4.3 Mali

Le Mali (16 millions d'habitants) est fragilisé depuis de nombreuses années par des pratiques généralisées de mauvaise gouvernance. L'indice de développement humain du Mali place le pays au 182ème rang mondial sur 187 pays (PNUD, 2012).

La rébellion armée, caractérisée par une double inspiration identitaire (touareg et salafiste), qui a débuté dans le nord en janvier 2012, a provoqué un profond traumatisme dans l'institution militaire malienne. Ce traumatisme est à l'origine du coup d'État du 22 mars 2012 qui a marqué le début d'une crise institutionnelle, politique, économique et sociétale dont les conséquences ont profondément marqué la société malienne.

L'intervention des armées françaises et africaines dans le cadre de l'opération Serval à partir de janvier 2013 a certes permis d'amorcer la libération des régions du Nord, mais l'appui de la Communauté internationale est aujourd'hui indispensable à la relance économique, au rétablissement des institutions et à l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance dans le pays.

Le budget de l'Etat, revu à la baisse en 2012, se concentre sur le strict nécessaire en 2013 : traitements de fonctionnaires, arriérés externes, secteurs sociaux, financement des élections et dépenses de défense. Avec l'enlisement de la crise politique et sécuritaire au Mali, on enregistre une baisse de 23% des recettes de l'Etat par rapport à 2011 principalement liée à la suspension de l'aide internationale. En effet, à la suite du coup d'Etat, les principaux bailleurs internationaux ont cessé leur coopération, sauf pour les projets humanitaires et ceux touchant directement les populations.

Cependant, l'aide a repris progressivement depuis l'adoption de la feuille de route par le Parlement malien le 29 janvier 2013. Lors de la conférence des donateurs « Ensemble pour le renouveau du Mali » qui s'est tenue à Bruxelles le 15 mai 2013, 3,25 milliards d'euros de financement sur deux ans ont été promis pour aider au relèvement du Mali. La France a, pour sa part, annoncé une contribution de 280 millions d'euros. Cette conférence a manifesté un fort soutien de la Communauté internationale à ce pays, soutien conditionné néanmoins au respect d'engagements forts de l'État malien dans le domaine de la gouvernance.

Pour la France, le Ministre délégué chargé du développement, a annoncé la reprise de la coopération française lors de sa visite au Mali les 18 et 19 février 2013.

Deux nouveaux FSP-pays ont été élaborés en 2013 : le CIPEDSC (consolidation des Institutions publiques, de l'État de droit et de la société civile) pour un montant de 2M€ et, la francophonie étant vue par le Mali comme un instrument important de sa diplomatie, le projet « Solidarités

Francophones au Mali » pour un montant de 0,950M€. En 2013, un nouveau FSD a été approuvé pour un montant de 2M€.

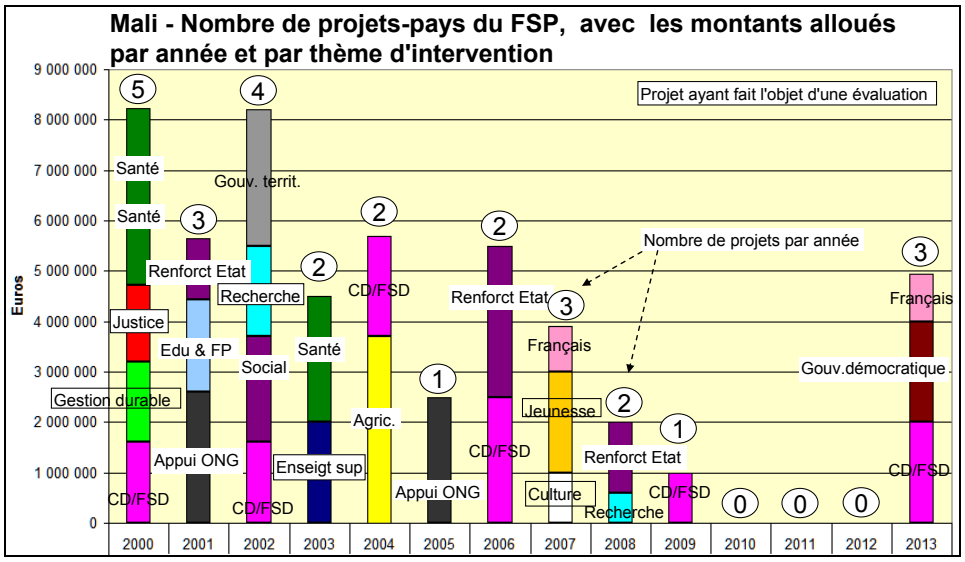
Le CIPEDSC vient de démarrer fin 2013, il rappelle que la France est un acteur majeur dans le domaine de la gouvernance démocratique. C'est un projet qui accompagnera le gouvernement malien dans ses efforts en matière de gouvernance. Efforts qui conditionnent l'engagement des bailleurs. Ce projet comporte aussi un appui à la société civile dans le prolongement du FSP 2007-36 « Programme d'appui à la jeunesse malienne » qui avait été très apprécié pour notamment l'accompagnement des jeunes à la création d'entreprises.

Le projet « Solidarités Francophones au Mali » devrait démarrer dans le courant du premier semestre 2014

De 2009 à 2012, jusqu'à la reprise de la coopération française en 2013, aucun nouveau FSP pays n'a été lancé au Mali. Le FSP 2008-20 « Renforcement de la gouvernance au Mali » vient de se clôturer et fait actuellement l'objet d'une méta évaluation (plusieurs projets FSP) dont les conclusions devraient être rendues pour le second trimestre 2014. Pour le commissariat au développement institutionnel, ce FSP a permis d'organiser de nombreux forums qui ont fait l'objet de synthèses et d'élaboration de propositions qu'il convient maintenant de capitaliser par une large diffusion auprès des bailleurs et des ministères, afin notamment de mieux coordonner leurs actions à venir.

Le FSP 2008-21 « Soutien aux recherches en sciences sociales et humaine sur le mali contemporain » (0,6M€) vient lui aussi de se clôturer et son évaluation est prévue en 2014. L'IRD a été retenu comme opérateur sur le programme de bourses et les programmes de recherche, le SCAC étant opérateur pour renforcer les capacités administratives et techniques de l'Institut en Sciences Humaines (ISH), principale structure locale de recherche. Bien qu'ayant été affecté comme tous les projets, par la crise malienne durant laquelle les déplacements ont été limités, ce FSP est très apprécié pour avoir permis aux chercheurs maliens, sans moyens propres, de se mettre en réseau et de collaborer avec leurs collègues français sur des programmes de recherche.

Le Mali bénéficie aussi du projet FSP mobilisateur GUFL (Gouvernance urbaine et fiscalité locale mise en œuvre par l'ETI gouvernance urbaine auprès de la municipalité de Bamako. Ce FSP s'articule avec le PADUB (Projet d'assainissement et de développement urbain de Bamako) de l'AFD et la coopération décentralisée du Grand Lyon.



Dans ce pays, les projets ont duré en moyenne 1,47 fois le temps prévu, ce qui n'est pas excessif. Le taux d'exécution financière est par contre très mauvais en début de période (moins de 50%) pour 4 projets. Le taux est plus élevé par la suite, 90% ou plus pour 6 projets. (Source base de données TIDEJ-FSP).

4.4 Sénégal

Le Sénégal est un pays moins avancé (PMA) qui a connu une croissance démographique forte depuis son indépendance. Sa population est passée de 3 millions d'habitants dans les années 60 à plus de 13 millions aujourd'hui. Le Sénégal reste l'un des rares pays stable politiquement en Afrique de l'Ouest.

Si la croissance a été soutenue de 1995 à 2005, elle s'est depuis ralenti pour cause de facteurs externes (hausse des hydrocarbures, crise mondiale) et internes (crise de l'électricité notamment). Ce ralentissement a eu des effets négatifs sur la réduction de la pauvreté et n'a pas permis de relever les défis du développement autant qu'on pouvait l'espérer. L'indice de développement humain du Sénégal place le pays au 155ème rang mondial sur 187 pays. Le taux de pauvreté, selon les statistiques nationales, est de 47% soit un niveau équivalent à celui de 2005.

L'Etat ne disposant pas des capacités suffisantes pour financer seul son développement, l'aide extérieure, incluant prêts et dons, couvrait, en 2011, plus de 21% des dépenses de l'Etat. L'APD totale s'élevait à 756 M€. Le principal bailleur du Sénégal en 2011 était la France avec une aide bilatérale de 128 M€ (162 M€ en y ajoutant l'APD multilatérale transitant par les organisations internationales), suivie de près par la Banque Mondiale (123 M€) et l'Union Européenne (81 M€).

Le 12 septembre 2013, un nouveau DCP 2013-2017 a été signé. Trois secteurs de concentration ont été retenus : le développement durable, la

gouvernance démocratique et le développement humain (éducation et santé). La coopération culturelle et l'appui au secteur privé constituent également des priorités affichées.

Ce DCP a été élaboré en fonction du bilan du DCP 2006-2010 qui souligne notamment la pertinence et les résultats des FSP-pays mis en œuvre dans des domaines comme la consolidation de l'Etat de droit et l'amélioration de la gouvernance démocratique (FSP PASEJ justice, PAFIES gouvernance financière et 3UE éducation). Deux FSP sont opérationnels actuellement dans ce domaine : un FSP mobilisateur (2011-29) GUFL (gouvernance urbaine et finance locale) et un FSP-pays (2013-14) MOJUSEN (modernisation de la justice au Sénégal).

Le FSP mobilisateur GUFL dispose de moins de crédits qu'un FSP pays mais bénéficie de l'appui de deux ETI auprès du ministère sénégalais des finances qui accompagnent la municipalité de Saint-Louis dans le renforcement de ses capacités en matière de finances publiques (la moyenne annuelle des décaissements de ce mobilisateur est d'environ 82.000 € par pays).

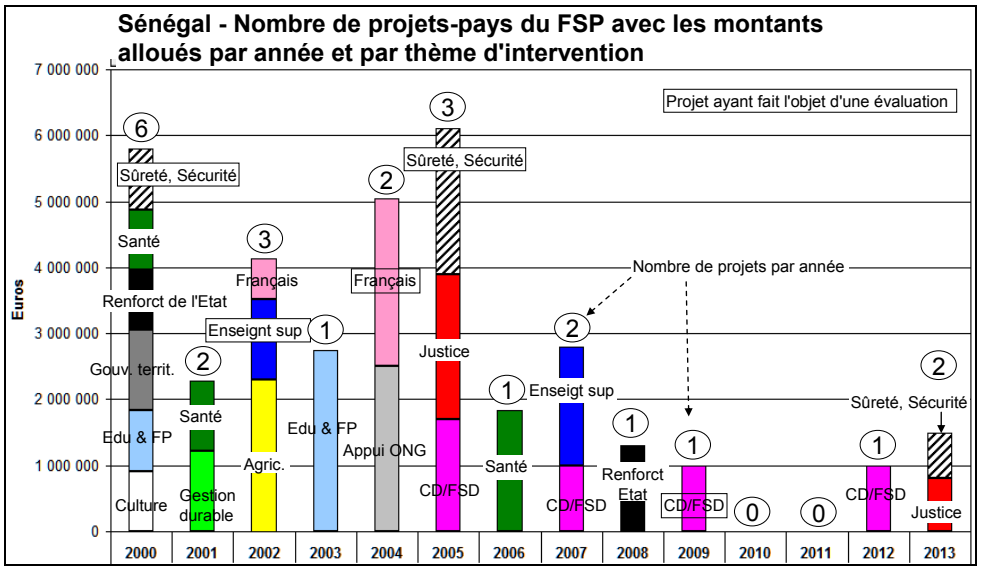
Le FSP-pays "MOJUSEN" qui vient de démarrer s'inscrit dans une coopération de long terme avec le ministère de la Justice. Il fait suite au PASEJ (2005-72) « programme sectoriel justice ». Il comporte un volet justice de proximité, composante essentielle pour le maintien de la paix sociale. Cette composante avait déjà été développée dans le PASEJ et avait produit des résultats très significatifs et avait rencontré une réelle adhésion des populations (voir chapitre 9). Le concept de justice de proximité est une approche française qui singularise la coopération française par rapport aux autres bailleurs et la rend d'autant plus visible que des pays voisins, comme le Burkina Faso, reprennent aujourd'hui ce concept.

Le DCP souligne aussi la nécessité de prendre en compte les défis sécuritaires auxquels l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest est confronté. Dans ce domaine, la France intervient au travers de nombreux FSP mobilisateurs (AFORMA, ASACA, APCA, ALCAO) et d'un FSP-pays (2013-6) PACT (Plan d'Action Contre le terrorisme).

Le PACT qui vient de démarrer fait aussi le lien avec Le MOJUSEN sur la formation des magistrats et des officiers de police judiciaire qui n'avaient pas jusqu'à maintenant l'habitude de travailler ensemble. Cela révèle une dimension de plus en plus interministérielle des projets FSP-pays dans le domaine de la gouvernance. L'ASI souligne que les FSP Pays dans le domaine de la sécurité ont toute leur place dans le dispositif avec les FSP mobilisateurs. C'est aussi à partir d'un FSP pays que l'on peut tirer des enseignements et les appliquer à une échelle territoriale plus large.

Comparativement aux SCAC de Cotonou et de Lomé, le SCAC de Dakar dispose de plus de moyens humains et financiers. Ses décaissements sur le FSP (1,7 M€ en 2103) sont trois plus élevés qu'au Bénin (0,48 M€) et qu'au Togo (0,55 M€).

Il est a noté que sur la période 2009-2012 (hors CD-FSD) le Sénégal n'a bénéficié d'aucun nouveau FSP-pays.



Les projets au Sénégal ont en moyenne duré 1,6 fois la durée prévue, ce qui est assez bien.

Tous les projets se sont terminés avec 90% ou plus d'exécution financière, ce qui est très bien, sauf un projet (Appui au développement culturel - 2000) qui n'a dépensé que 44% du budget prévu (source base de données TIDEJ-FSP). Les consultants ont eu communication de 5 évaluations de ces projets : Sécurité de 2000, enseignement supérieur de 2002, Français de 2004, Sécurité de 2005 et CD/FSD de 2009. A travers ces évaluations on peut noter une bonne participation de la partie sénégalaise dans la mise en œuvre des projets de renforcement institutionnel.

4.5 Togo

Le Togo est l'un des plus petits États africains d'Afrique occidentale, avec 56.785 km². La population est évaluée à 6,6 millions d'habitants (chiffres 2012), avec une croissance démographique annuelle de 2,6%.

La situation au Togo a été marquée, entre 1993 et 2005, par d'importants troubles sociaux et politiques, qui ont conduit à un déclin économique, une pauvreté croissante, un désengagement des partenaires au développement en raison du "déficit démocratique", des manquements au niveau des droits de l'homme et une sérieuse dégradation de l'environnement et des ressources naturelles.

Des élections présidentielles ont été organisées avec l'appui des partenaires et en particulier de l'UE en mars 2010 dans un climat politique apaisé. Après une période caractérisée par de fortes tensions, des élections législatives ont eu lieu en juillet 2013 dans le calme. Ces élections législatives devraient être suivies par des élections locales dans un contexte politique qui reste caractérisé par une crise de confiance entre le pouvoir et l'opposition.

Sur le plan économique, le Togo se remet progressivement d'une longue période de stagnation. Malgré la reprise de la croissance économique, les dernières données sur la pauvreté (enquête QUIBB 2011) indiquent que jusqu'à présent la croissance n'a bénéficié qu'aux plus riches et que 60% de la population demeure toujours pauvre. Sur le plan social, l'Indice de Développement Humain du Togo est de 0,459 en 2012, ce qui le place à la 159ème place sur 187 pays, parmi le groupe des pays à indices de développement les plus faibles.

Le potentiel de développement du Togo ne se réalisera pas sans la consolidation de la démocratie, le renforcement de la cohésion sociale et de la sécurité, la réconciliation nationale, la lutte contre l'impunité et la corruption. La stabilité et la sécurité dans la région sont des objectifs stratégiques de l'UE et le Togo peut y jouer un rôle significatif. L'instabilité politique et sécuritaire potentielle de la région représente un réel défi pour l'UE au vu de son impact direct pour les pays d'Europe (migrations, commerce maritime, trafics illégaux..). La France joue un rôle important dans le domaine de la sécurité puisque le Togo est bénéficiaire de nombreux FSP mobilisateurs en cours (AFORMA, ALCAO, ASACA, ASECMAR, APCA).

Dans le cadre d'une programmation conjointe en cours d'élaboration, l'Union européenne, la France et l'Allemagne (seuls Etats Membres de l'UE résidant au Togo) prévoient de concentrer leurs efforts dans des domaines communs (gouvernance politique, gestion des finances publiques, développement urbain) ou complémentaires (développement rural, développement du capital humain, etc.).

Sur la période 2004-2011 (hors CD-FSD) le Togo n'a bénéficié que de deux FSP pays : le FSP 2006-74 « Appui au programme de modernisation de la justice » qui n'a pas été évalué et dont il est difficile d'identifier aujourd'hui les bénéficiaires ; le FSP 2007-51 APRODEC (appui au processus de décentralisation au Togo) qui vient de se terminer et qui, lui non plus, n'a pas encore été évalué. Ce projet qui visait au renforcement des capacités des collectivités locales et du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATDCL) n'a pas pu se dérouler comme prévu du fait du report des élections locales qui n'ont toujours pas au lieu. Il a donc bénéficié avant tout au MATDCL qui peine à exercer ses prérogatives en l'absence de pouvoirs locaux. C'est la raison pour laquelle la coopération allemande préfère attendre les élections locales pour

engager son programme de coopération en appui à trois collectivités pilotes.

Actuellement, le SCAC (dont les effectifs sont réduits avec un COCAC assisté uniquement d'agents de droit local et de VI) met en œuvre un seul FSP pays, AGREST (Appui à la Gouvernance et à la Réforme de l'Enseignement Supérieur Togolais), mais il est aussi concerné par de nombreux projets mobilisateurs : GUFL (gouvernance urbaine et fiscalité locale), TEH (lutte contre la traite des êtres humains dans les pays du golfe de Guinée), compétences professionnelles supérieures, genre et développement économique – soutien aux femmes actrices du développement. Ce dernier mobilisateur étant largement mis en œuvre par la centrale, le SCAC n'en a qu'une visibilité très réduite.

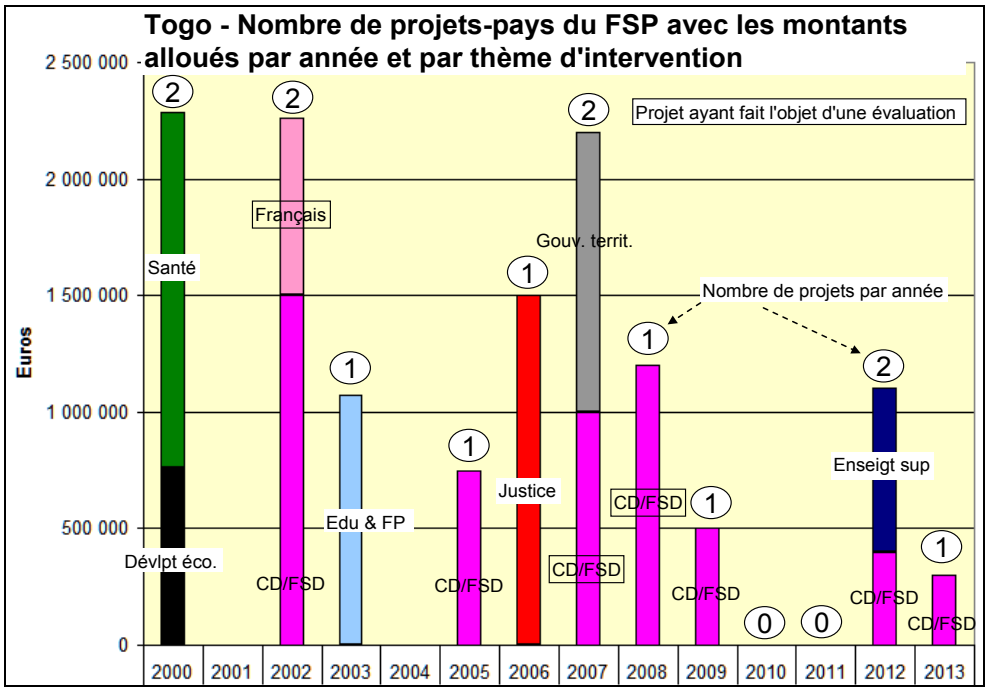
Le SCAC est aussi pilote dans le cadre de la réforme du CD-FSP qui devient le Fonds d'appui aux sociétés civiles du Sud (FASCS).

Le projet AGREST est un projet bien mené. Il a été rédigé en 2010 par l'ETI arrivé en 2009. Malheureusement il n'a réellement démarré qu'en janvier 2013 avec un appui très fort du COCAC qui a pu relancer le projet. Ces retards dans la mise en œuvre font que l'ETI partira en août 2014 à mi-parcours laissant seul, s'il n'est pas remplacé, le Vice Président de l'université de Lomé comme chef de projet.

Le FSP mobilisateur GULF (290 K€ pour la partie Togo) bénéfice pour sa mise en œuvre au Togo d'un ETI auprès du ministère des finances qui a pris le relais au départ de l'ETI en charge du FSP APRODEC. Ce mobilisateur a pour objectif au Togo de contribuer au renforcement des capacités de mobilisation et de gestion des ressources locales. Ces actions doivent appuyer les collectivités locales, le ministère des Finances et le MATDCL. Là encore avec le report des élections locales, le projet n'a bénéficié pour l'instant qu'aux administrations centrales.

Pour le projet TEH, l'ETI n'est arrivé qu'en décembre 2103 pour le séminaire de lancement du FSP dont la préparation a été confiée à une VI également en charge d'assurer la coordination des autres VI mobilisés par ce projet dans les autres pays. Le mobilisateur « compétences professionnelles supérieures » a pour l'instant démarré dans les pays du Maghreb mais pas encore en Afrique subsaharienne.

Le Togo est aussi bénéficiaire de plusieurs mobilisateurs « sécurité » : AFORMA, ASACA, APCA, ALCAO, ASECMAR.



Les projets ont duré en moyenne 1,51 fois le temps prévu, ce qui est assez bien. Les taux d'exécution financière sont très élevés, 90% ou plus pour tous les projets (Source base de données TIDEJ-FSP).

5 L'INSTRUMENT FSP : APPRECIATION GENERALE DES POSTES

5.1 Une opinion généralement positive

Le FSP est un instrument de dialogue utile à la coopération bilatérale française.

Le FSP est un instrument politique de dialogue dans le cadre d'une coopération bilatérale. Il colle aux priorités politiques des pays partenaires en matière de gouvernance. En ce sens, c'est un véritable outil d'influence. A condition toutefois que les ETI soient bien positionnés auprès des administrations centrales.

Malgré son poids financier relatif, les mécanismes du FSP (FPC, RP, Convention) s'avèrent appropriés à la construction d'une coopération bilatérale car ils obligent à un partenariat rapproché.

C'est un outil qui permet de répondre rapidement à une demande émanant d'un Etat bénéficiaire. Lorsqu'ils font l'objet d'une véritable co-construction, les projets ont plus de chances d'être la "propriété" des partenaires et leurs effets seront probablement plus pérennes.

A titres d'exemple, un FSP sur la décentralisation est en préparation à la demande de l'Etat sénégalais. Le ministre (MATD) a pu s'en entretenir directement avec le ministre français délégué au développement. Un dialogue politique a été généré, favorisant ainsi la mobilisation des acteurs (CNFPT, ENA, ADETEF).

Le FSP est un bon outil car, dans la majorité des pays, il y a une symétrie des systèmes institutionnels et, de ce fait, la France compte beaucoup sur les questions de gouvernance institutionnelle.

A Madagascar, un FSP a réussi à accélérer le passage de l'enseignement supérieur au Système LMD, grâce à la proximité des universités malgaches et françaises, la France ayant suivi le même chemin de modernisation de la structure de ses diplômes récemment.

L'Union Européenne n'a pas la même connaissance fine et la pratique que la France a des systèmes institutionnels africains. Il y a un leadership naturel de la France sur les questions de gouvernance dans ces pays.

Le FSP est un instrument singulier qui peut être complémentaire des démarches des autres bailleurs (Banque Mondiale, Union Européenne) qui privilégient l'appui budgétaire au détriment de l'aide projet ou délèguent entièrement la réalisation, sans rester aux côtés des partenaires.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, le FSP garde toute son utilité car l'on peut faire des projets FSP avec peu d'argent quand on privilégie la formation, l'animation, les mises en réseau, plus que les investissements. Les restrictions budgétaires ont obligé à repenser les projets. Et à se concentrer sur ceux qui ont une bonne visibilité c'est à dire ceux qui non seulement répondent à une vraie demande mais produisent aussi des résultats dans des temps assez courts.

Un outil souple qui se démarque des procédures des bailleurs multilatéraux jugées souvent trop lourdes et très bureaucratiques.

La souplesse du FSP permet de rééquilibrer les composantes en cours de projet, si par exemple l'une d'entre elles s'avère moins pertinente ou difficile à mettre en œuvre. Elle permet de s'adapter à des évolutions qui peuvent être rapides comme au Mali où il a été nécessaire de revoir certaines actions du FSP-pays CIPEDSC (Consolidation des Institutions Publiques, de l'Etat de Droit et de la Société Civile) car la situation du pays avait évolué rapidement.

D'autres bailleurs peuvent aussi après le démarrage d'un FSP se positionner sur des actions similaires. Le FSP peut alors être davantage orienté sur des actions plus spécifiques à la coopération française. Mais cette possibilité qu'offre le FSP n'est pas toujours utilisée. Au Mali par exemple, le FSP 2008-20 Renforcement de la gouvernance s'est un peu trop aligné sur le projet PARADDER (programme d'appui à la réforme administrative à la décentralisation et au développement économique régional) de l'Union Européenne qui a pris le leadership sur le projet français.

Toujours au Mali, les états généraux de la décentralisation se sont tenus en octobre 2013, après le lancement du programme CIPEDSC. Ils offrent un cadre d'intervention à d'autres coopération (allemande, suisse) dont il convient de tenir compte dès à présent afin d'adapter les projets de gouvernance financés sur le FSP.

Il ne faut plus concevoir des projets FSP trop fermés. « Mettre en œuvre un FSP sur 5 ans selon une approche trop fermée, ce n'est plus possible. Tout évolue trop vite. »

Un outil de coopération de proximité qui repose sur une bonne connaissance du terrain.

Le FSP est un outil de coopération de proximité.

Avec leurs ETI, les SCAC sont seuls à faire du terrain, à rencontrer le public, à faire une coopération de proximité. Ils ont une connaissance du terrain que l'AFD ne possède pas toujours.

Notons une réaction emblématique d'un COCAC : « Si cet instrument est supprimé, on va s'en mordre les doigts. Si l'AFD pouvait avoir un outil de ce type avec des ETI au contact des bénéficiaires, le transfert total de l'aide projet ne poserait pas de problème. »

Bon outil à condition qu'il soit bien piloté.

Un FSP marche quand :
- Les composantes sont vraiment opérationnelles et qu'elles impliquent les partenaires locaux. ;
- Il y a un vrai cadrage stratégique. Quand il est mal préparé ou qu'il arrive comme un simple complément budgétaire d'une administration centrale, alors le FSP est inutile et il faudrait pouvoir l'arrêter, ce qui n'est jamais le cas ;
- On a des résultats en cours de projet ;
- On s'est assuré d'indicateurs de résultats fiables et pas nécessairement nombreux (il n'y en pas sur les mobilisateurs) ;
- Les moyens humains sont suffisants et biens gérés (les ETI arrivent parfois en cours de projet ou peuvent aussi arriver quelques mois avant que les premiers financements ne soient débloqués ; la gestion des ressources humaines est souvent découplée de la gestion même des projets) ;
- On sait rester humble surtout dans une situation budgétaire qui nous oblige à ajuster nos ambitions.

L'instrument est jugé globalement efficace. Il s'agit plutôt de l'améliorer à la marge. Ce que les postes déplorent, c'est que **le FSP ne soit pas mis au service d'une stratégie**. Il y a trop de saupoudrage. Pas de concentration. Ils déplorent aussi les difficultés financières.

L'outil permet un bon contrôle de la dépense lorsqu'il est mis en œuvre par le poste

Le FSP est un bon outil qui permet une gestion efficace des actions. Il s'appuie sur une convention de financement et sur une planification des

actions. Il permet de garder le contrôle de la dépense : « Les procédures du FSP de mise en œuvre poste nous protègent financièrement, ce n’est pas la même chose que si on déléguait la gestion à un opérateur local ».

5.2 Mais parfois sans concession

Les hauts responsables des postes ont exprimé parfois des opinions plus tranchées qu'il est important de ne pas passer sous silence. Voici les plus marquantes :

- On s'obstine à faire fonctionner des projets avec des procédures de gestion qui ne marchent pas ;
- Il y a une dérive bureaucratique de notre politique d'aide au développement. Les gestionnaires ont pris le pas sur la stratégie ;
- Le FSP ne pèse plus grand chose et ses coûts de gestion sont trop élevés ;
- Le FSP est coincé entre l'AFD et les fonds d'urgence. Le développement c'est l'AFD. Le FSP doit être postérieur aux sorties de crise et s'inscrire dans une stratégie politique ;
- Les montants des mobilisateurs sont ridiculement faibles. On a l'impression de vendre du vent ;
- Avec des crédits de plus en plus faibles laissés à l'aide bilatérale, alors que les Autorités publiques françaises ont clairement décidé de privilégier l'aide multilatérale, ne vaudrait-il pas mieux saborder le FSP plutôt que de continuer ces efforts un peu dérisoires et qui risquent de nous décrédibiliser ?

6 INTERET DES DIFFERENTS TYPES DE PROJET POUR LES POSTES

6.1 Les FSP-pays

Le FSP-pays est l'instrument de la coopération bilatérale

Pour les postes, le FSP-pays est l'instrument de la coopération bilatérale, contrairement au FSP mobilisateur piloté de Paris qui n'associe pas réellement les SCAC et les partenaires locaux.

Le FSP-pays reste pour les SCAC le seul instrument disponible pour de l'aide projet, le programme 185 étant utilisé pour les bourses, pour quelques autres interventions et pour l'Institut Français.

Le FSP-pays un outil de coopération de proximité. Il est pertinent pour une diplomatie de contact au quotidien. Il permet de mieux comprendre les enjeux locaux et d'apprécier rapidement les effets d'une action. Malheureusement, les services centraux ne prennent pas assez en compte cet outil pour élaborer des stratégies d'action. "On ne capitalise pas sur nos FSP".

Toutefois, avant de préparer un FSP, il faut veiller à ce que les bénéficiaires soient en capacité minimale de suivre et de s'approprier le projet : "Quand un gouvernement est absent, on fait de petites actions mais les véritable réformes ne sont pas possibles".

Un outil spécifique à la coopération française

Le FSP-pays est aussi un outil qui permet de se singulariser par rapport aux autres coopérations et d'investir des champs de coopération où les autres bailleurs sont absents.

A titre d'exemple : au Togo, au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays, la France est la seule coopération bilatérale à s'investir dans l'enseignement supérieur. Cette position rend aussi la coopération française plus visible. Elle le serait moins dans des domaines où les partenaires financiers se font parfois concurrence, comme sur la décentralisation au Mali.

Au Sénégal, le FSP-pays MOJUSEN (Modernisation de la Justice au Sénégal) s'inscrit dans une coopération de long terme avec le ministère de la Justice (il fait suite au PASEJ programme sectoriel justice). Il comporte un volet justice de proximité, composante essentielle pour le maintien de la paix sociale. C'est une approche française qui se singularise des autres bailleurs et qui rend cette coopération d'autant plus visible que des pays voisins, comme le Burkina Faso, reprennent ce concept. En amont du FSP MOJUSEN, un séminaire a été organisé sur la justice de proximité, sur les crédits centraux de la DGM. Les crédits centraux peuvent aussi être utilisés pour préfigurer des FSP.

Le MOJUSEN fait aussi le lien avec le FSP-Pays 2013-6 PACT (Plan d'Action Contre le Terrorisme) sur la formation des magistrats et des officiers de police judiciaire qui n'avaient pas jusqu'à maintenant l'habitude de travailler ensemble. Cela révèle une dimension de plus en plus interministérielle des projets FSP-pays dans le domaine de la gouvernance.

A Madagascar, le projet Art-Mada se singularise par l'animation qu'il effectue dans le domaine de la culture et par la dynamisation culturelle qu'il produit, avec peu de dépenses mais au bénéfice d'un large éventail d'acteurs. Il matérialise l'approche française de la culture partie intégrante du développement.

Le FSP doit s'inscrire dans une coopération de long terme

Si le FSP-pays ne s'inscrit pas dans une continuité de coopération, le contact avec les bénéficiaires est vite perdu et le suivi des effets du FSP sur le moyen terme impossible.

L'absence ou le non renouvellement des ETI auprès d'une administration suffit à perdre le contact et donc le bénéfice d'un FSP-pays.

La rotation rapide dans les postes fait que le contact est vite perdu et qu'il est d'autant plus difficile de le reprendre que, souvent, il y a eu dans le même temps des changements d'affectation dans l'administration concernée (exemple : FSP 2006-74 Appui au programme de modernisation de la justice togolaise. Projet non évalué).

Il faut garder la maîtrise du pilotage des FSP

A titre d'exemple : confier le pilotage du FSP à la partie bénéficiaire, comme cela a été demandé par la centrale sur le projet FSP-pays 2012-19 AGREST (appui à la réforme de l'enseignement supérieur togolais), pose des problèmes. L'ETI partira un an avant la fin du projet et le SCAC n'aura plus la main sur le contrôle du projet, ce qui peut créer rapidement des tensions dans la conduite du projet. Cette situation risque de s'aggraver car le chef de projet local n'est pas formé à la gestion de projet et ses fonctions le mettent dans une position délicate. En effet, comment réformer la gouvernance de l'enseignement supérieur (un des objectifs du FSP) quand le chef de projet local, vice-président de l'Université de Lomé, est responsable de la gouvernance actuelle ? On le met devant ses insuffisances, c'est très inconfortable.

Certains projets peuvent être décidés dans la précipitation, ce qui peut nuire à leur cohérence et à leur efficacité

A titre d'exemple, on peut s'interroger sur l'utilité du FSP 2007-51 APRODECT (appui au processus de décentralisation au Togo) avant que n'aient eu lieu les élections municipales. Ces élections n'ayant toujours pas eu lieu, le ministère de la Décentralisation reste une coquille vide. L'impact du FSP est donc très faible.

L'Allemagne a une autre attitude puisqu'elle attend la tenue des élections locales avant de lancer ses projets déjà identifiés sur trois communes pilotes.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence du FSP 2013-18 CIPEDSC (Consolidation des Institutions Publiques de l'Etat de Droit et de la Société Civile) au Mali. Dans une situation de post crise, ce projet a été monté dans l'urgence. Ne fallait-il pas attendre que la composition du gouvernement soit stabilisée après les élections législatives de fin 2013 avant de contractualiser un projet ?

La tenue des états généraux de la décentralisation, en octobre 2013, oblige aussi l'ensemble des PTF à coordonner leurs actions. Comment le CIPEDSC s'inscrit-il dans cette coordination ? La multiplicité des projets portés par différents bailleurs comme la Suisse et l'Allemagne devrait

conduire à réexaminer la pertinence des actions programmées dans le cadre du CIPEDSC.

La réduction des moyens oblige à des choix/arbitrages difficiles.

Au Sénégal, plusieurs FSP-pays sont en préparation :

- 2 FSP gouvernance : décentralisation auprès du MATED et poursuite du PAFIES (Projet d'Appui aux Administrations Financières et Economiques du Sénégal). Ces deux projets seront peut être fusionnés en un seul FSP ;
- 1 FSP en matière d'éducation et de francophonie ;
- 1 FSP dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le poste se demande combien de FSP seront retenus au final ? C'est la même situation à Madagascar.

6.2 Les FSP mobilisateurs

Le FSP mobilisateur est un instrument à la fois utilisé par la DSCD pour des projets de sécurité et par la DGM pour des projets relevant de ses propres prérogatives. Il convient donc de distinguer ces deux types de mobilisateurs car leur pilotage et les finalités de leurs projets sont différents.

Les FSP mobilisateurs sur la sécurité

Faire passer un message aux autorités locales en matière de sécurité.

Un FSP permet de faire passer des messages aux autorités locales en matière de sécurité. Le premier des messages est que sans sécurité il n'y pas de développement (selon la déclaration d'un ASI).

Un retour en sécurité intérieure.

La France a un intérêt à mettre en place des FSP sécurité qu'ils soient pays ou mobilisateurs car elle attend de ces projets des retours en sécurité intérieure.

En matière de sécurité maritime, de terrorisme ou de trafic de stupéfiants, les problèmes se traitent bien en amont et en partenariat avec, notamment, les pays africains.

Ces FSP mobilisateurs font sens car ils sont sur des créneaux spécifiques ne pouvant être abordés à l'échelle d'un seul pays, à l'exemple du projet ASECMAR (Appui à la Sécurité Maritime dans le Golfe de Guinée).

Les questions de sécurité dépassant le cadre des frontières, ces FSP permettent de faire un travail sur la sous-région, de regrouper les forces de

sécurité sur un objectif commun, d'harmoniser les méthodes d'intervention, d'échanger des informations.

La multiplication des mobilisateurs est une surcharge de travail.

A titre d'exemple :

- Le Bénin est concerné par 5 FSP mobilisateurs « sécurité » (ASACA, APCA, ALCAO, AFORMA, ASECMAR) ;[1]
- A ces mobilisateurs il faut rajouter le FSP JUSSEC (Justice et sécurité en région sahélo-saharienne) et le FSP TEH (lutte contre la traite des êtres humains) qui vient de démarrer en décembre 2013 ;
- Le Togo est concerné par 5 mobilisateurs « sécurité » (AFORMA, ALCAO, ASACA, ASECMAR, APCA). Le pilotage du TEH est aussi assuré par le SCAC ;
- Le Mali est concerné par 3 mobilisateurs « sécurité » (AFORMA, ASACA, APCA) et le FSP JUSSEC ;
- Le Sénégal est concerné par 4 mobilisateurs « sécurité » (AFORMA, ASACA, APCA, ALCAO).

Si les mobilisateurs font sens en termes de pertinence, la multiplication des projets sans créer de postes supplémentaires pour les mettre en œuvre nuit à leur efficacité.

Réflexion d'un ASI : « Il est très prétentieux d'agir sur autant de mobilisateurs. Quel sens donne-t-on à ce travail quand on a peu de moyens humain et financier pour leur mise en œuvre ? ».

Les ASI sont dans le même temps sollicités pour des coopérations opérationnelles avec les services de sécurité des pays bénéficiaires. Ils n'ont pas réellement de temps à consacrer aux mobilisateurs. La coopération opérationnelle devient prioritaire au détriment d'une coopération technique au travers des FSP où le travail de secrétariat prédomine sur les actions.

Les ASI coordonnent de 3 à 9 ETI suivant les pays. Ils sont accaparés par le suivi administratif des projets et ne bénéficient pas de personnels suffisants pour les seconder dans cette tâche (au Bénin, l'ASI peut compter sur un agent de droit local à mi-temps).

« Il faudrait une cellule de gestion régionale dédiée aux mobilisateurs "sécurité". Les ASI n'ont pas vocation à faire du secrétariat. ».

[1] ASACA : Appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique. APCA : Appui aux services de protection civile en Afrique de l'Ouest. ALCAO : Appui à la lutte contre la cocaïne Afrique de l'Ouest. AFORMA : Appui à la formation de la police et de la gendarmerie en Afrique. ASECMAR : Appui à la réforme du système de sécurité maritime dans le golfe de Guinée.

Les lignes budgétaires sont de plus en plus réduites. La gestion est trop complexe.

Sur ALCAO, au Bénin, 18.500 euros de CP ont été mis en place pour 2013 et rien n'a été décaissé. Dans ce même pays, les USA ont un programme de 2 millions de dollars sur 2 ans pour lutter contre le trafic de stupéfiants.

Au Bénin, il était plus facile de travailler dans le cadre du FSP-pays PARSIB (Projet d'Appui au Renforcement de la Sécurité Intérieure au Bénin) qui vient de se clôturer. Avec un budget de 1,09 M€, il a permis de mettre en place des actions à forte visibilité comme le CDSP (Centre de Documentation de Sécurité Publique).

L'ASI continue à suivre le CDSP après la clôture du PARSIB car ce centre intéresse Interpol et les pays voisins pour la création d'un réseau sous régional. Cela représente une charge supplémentaire, au-delà de la mission initiale de l'ASI.

Tous les ASI s'accordent pour dire que les FSP mobilisateurs sont trop compliqués à gérer. Les mises à disposition trop tardives de CP retardent les programmes. Le saupoudrage des crédits n'a pas de sens, les projets perdent en visibilité. Le rituel des séminaires (lancement, mi-parcours, clôture) consomme beaucoup de crédits et ne sert à rien en termes de sécurité.

Les financements ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les coûts de gestion pour récupérer si peu d'argent sont exorbitants.

A titre d'exemple, voici les données comptables concernant le Bénin :

	2012			2013		
	Mis en place (AE)	Mis en place (CP)	Décaissé	Mis en place (AE)	Mis en place (CP)	Décaissé au 29 oct 2013
FSP 2010-16 ASACA, Février 2011	13 100	13 100	11 950,67	10 000	10 000	5 633,06
FSP 2010-17 AFORMA, Décembre 2010	19 000	19 000	4 049,48	14 950	14 950	0,00
FSP 2011-21 ASECMAR, Juillet 2011	70 000	70 000	27 947,17	149 000	149 000	67 838,71
FSP 2011-31 ALCAO, ND	0,00	0,00	0,00	18 500	18 500	0,00
TOTAL FSP MOBILISATEURS	**102 100**	**102 100**	**43 947,32**	**192 450**	**192 450**	**73 471,77**

Chiffres en euros (pas de données pour le FSP APCA)

Confronté à la difficulté de récupérer des crédits, il est même arrivé à un ASI de demander des délais de paiement à un hôtelier (français) pour pouvoir héberger les formateurs et ne pas avoir à reporter des formations déjà entièrement organisées.

Le manque de visibilité financière pour 2014 sur l'ensemble des FSP Sécurité rend difficile l'identification des experts sur des programmes de formation d'où un recours probable à des experts retraités qui sont plus disponibles.

La nécessité de trouver des financements complémentaires à des moyens trop limités.

La faiblesse des crédits oblige à trouver d'autres sources de financement et/ou à agir en complémentarité avec les autres bailleurs.

A titre d'exemples :

Au Bénin, l'ASI cherche à récupérer des crédits non utilisés par les autres bailleurs, comme la Banque Mondiale qui dispose de 100 000 dollars pour ce type de formation dans le domaine de la sécurité.

Au Togo, en complément du FSP AFORMA, l'Union Européenne (DUE) a financé des équipements et de la formation à l'école de police (3M€), l'Etat Togolais a financé les infrastructures.

Dans le golfe de Guinée, le FSP ASECMAR est un bon outil mais la France ne peut être la seule à supporter cette action. Il serait logique qu'elle bénéficie d'autres financements.

La France, avec le FSP qui fournit avant tout de l'expertise, peut être complémentaire des autres bailleurs comme la Banque Mondiale qui intervient aussi dans le domaine de la sécurité civile (elle finance un Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC) au Sénégal).

La création prochaine d'un poste de coordonnateur régional (Attaché Régional de Sécurité Intérieure) par la DCI au ministère de l'Intérieur facilitera cette recherche de financements auprès de l'UE et des autres bailleurs.

Les FSP mobilisateurs « thématiques » relevant de la DGM

Un instrument qui échappe aux postes.

Les FSP mobilisateurs sont toujours conçus et pilotés par le niveau central. Les postes sont rarement associés à leur élaboration. Pour les postes, « ils n'ont de sens que pour ceux qui les pilotent de Paris. » Cette réflexion spontanée laisse à penser que les postes ne perçoivent pas la pertinence des FSP « mobilisateurs » et qu'ils se sentent peu impliqués dans leur mise en œuvre.

A titre d'exemples :

Au Togo, le poste n'a pas été associé à l'élaboration du FSP TEH « Lutte contre la traite des êtres humains » pour lequel on lui demande d'organiser le séminaire de lancement en décembre 2013 à Lomé. Il n'a pas non plus été associé à la préparation des mobilisateurs 2011-18 « Compétences professionnelles supérieures » et au PARRAF (Programme d'appui à la recherche en réseau en Afrique) qui ne sont pas coordonnés avec le FSP-pays 2012-19 AGREST (appui à la réforme de l'enseignement supérieur togolais).

Pour le 2009-10 « Genre et développement économique, soutien aux femmes actrices du développement », le poste n'a eu aucune information du département. « Nous avons vu débarquer des ONG comme si elles avaient reçu des subventions de l'AFD. Ce n'est pas la peine de faire un FSP mobilisateur pour cela. »

Au Mali, l'attaché de coopération pour l'éducation qui vient de prendre ses fonctions a appris l'existence du FSP mobilisateur « Compétences professionnelles supérieures » géré par FEI, par un courriel lui demandant de préparer le déplacement de 4 experts maliens pour un séminaire de lancement à Ouagadougou en novembre 2013. L'attaché de coopération n'est pas allé au séminaire car il n'y avait pas de budget.

Globalement les SCAC ont du mal à comprendre le dispositif des mobilisateurs. Ils considèrent que les FSP mobilisateurs ne leur apportent rien. Que les montants par pays sont ridicules et ingérables.
Un FSP mobilisateur ne peut apporter de la valeur ajoutée aux postes en termes d'appui aux politiques publiques. Il serait préférable de laisser les postes décliner les politiques à travers les FSP-pays.
Une réaction d'un ambassadeur : « Avec les mobilisateurs, on a l'impression de vendre du vent. »

Des partenaires locaux peu impliqués.

Les pays bénéficiaires sont très peu associés à l'élaboration des FSP mobilisateurs. On leur demande une simple lettre d'intention. Les projets ne font pas l'objet d'une contractualisation avec les pays bénéficiaires. Ils sont vécus comme un projet extérieur, pas toujours en adéquation avec la volonté des pays.

A titre d'exemple :

Le FSP TEH « Lutte contre la traite des êtres humains » a été préparé dans la précipitation. Les postes ont eu très peu de temps de préparation. Aucune réunion n'a eu lieu entre VI et/ou ETI dans les autres postes

concernés pour préparer le projet et arrêter des modalités de mise en œuvre et d'animation du dispositif.

« Le projet n'a pas été discuté par les acteurs locaux qui ne se sont pas approprié le projet. Quelle est leur demande ? Quelle est leur connaissance du projet ? »

« Travailler sur la traite des mineurs au Bénin sans travailler avec le ministère de la Justice, c'est absurde. On n'est pas dans l'esprit du FSP d'appui aux politiques publiques. »

« En mettant les partenaires devant le fait accompli, les postes perdent de leur crédibilité. »

Les Etats bénéficiaires sont-ils réellement intéressés par ce type de FSP ? Pour que ce soit le cas, il conviendrait que les projets répondent à une véritable demande de la part des bénéficiaires qui souhaitent travailler en réseau sur des thématiques bien identifiées. Or les projets sont toujours initiés de Paris sans répondre à une demande de cette nature.

A titre d'exemples :

Au Togo, l'université de Lomé, partenaire du FSP mobilisateur RECFLEA (appui au réseau des centres de français langue étrangère en Afrique, clôturé en 2012), n'a jamais participé à la préparation du projet. Une évaluation du projet a été faite par l'OIF, mais les conclusions n'ont jamais été communiquées à l'Université. Faute d'avoir été associés à la construction du projet, les partenaires locaux n'ont jamais bien compris la répartition des tâches entre l'OIF et le SCAC. Ils n'ont toujours qu'une connaissance très sommaire de l'outil FSP qu'ils appellent le « Fonds spécial ». L'Université a pourtant bénéficié d'une ETI pour conduire ce projet. Depuis la fin du FSP, l'Université n'a pas d'autres projets à l'étude avec le SCAC et n'est pas au courant du nouveau FSP mobilisateur « 100 000 professeurs pour l'Afrique ».

Au Mali, la Direction nationale de l'enseignement supérieur avait participé à la rédaction de la composante 2 du FSP mobilisateur "Compétences Professionnelles Supérieures" et devait initialement la piloter. Tout le projet étant maintenant géré par Paris (FEI), elle n'est plus informée des suites données au projet.

Un manque de visibilité due à des financements très faibles.

Sur le FSP mobilisateur 2011-29 GUFL (Gouvernance Urbaine et Fiscalité Locale), la moyenne annuelle des décaissements est d'environ 82 000€ par pays.

Le FSP mobilisateur TEH « Lutte contre la traite des êtres humains » ne dispose que d'un budget de 800.000€ sur 3 ans pour 5 pays. Soit 53 000 € par an et par pays.

Au Togo comme au Sénégal, les postes n'ont jamais reçu de crédits sur le FSP 2009-10 « Genre et développement économique, soutien aux femmes actrices du développement ».

Les mobilisateurs peuvent aussi faire l'objet de réorientations subites, comme le montre l'exemple du FSP « Compétences professionnelles supérieures », à l'origine prévu pour Afrique subsaharienne et le Maghreb et qui a été largement réorienté au profit du Maghreb après les printemps arabes.

En résumé, les postes ne sont pas très favorables à cet outil qui est chronophage en matière de gestion pour des montants de plus en plus faibles. « Quel est l'intérêt des mobilisateurs s'il y a de moins en moins d'argent ? ». «On n'est pas visible ».

De plus, les FSP mobilisateurs ne se prêtent pas aux cofinancements. En effet, il est difficile de tenir des engagements vis-à-vis de co-financeurs quand un projet ne fait pas l'objet d'une convention avec le pays bénéficiaires, quand les crédits sont faibles et qu'on manque de visibilité sur leur décaissement.

Au Togo, la VI en charge du lancement du FSP TEH a informé les autres PTF du projet mais n'a pas eu de retour.

La multiplication des FSP mobilisateurs se fait au détriment des FSP-pays.

Selon plusieurs responsables interrogés, cette multiplication des FSP mobilisateurs est assez récente, elle va en s'accentuant, tandis qu'il n'y a plus de moyens pour des FSP-pays.

Par exemple, le Togo est concerné par 4 mobilisateurs, hors FSP « sécurité », mis en place depuis 2011 alors que dans le même temps ce pays ne bénéficie que d'un seul FSP-pays : « Appui à la Gouvernance et à la réforme de l'Enseignement Supérieur Togolais » (AGREST). C'est la même situation pour le Bénin qui n'a qu'un seul FSP-pays : « Appui à la décentralisation et à la déconcentration » (PA2D).

« Cette situation complique la préparation de nouveaux FSP-pays car il y a un risque de se voir répondre par la DGM : vous avez déjà un FSP mobilisateur, vous ne pouvez pas avoir un FSP-pays sur la même thématique. »

Une coordination des ETI difficile.

Le pilotage par la centrale et la faible implication des postes sur les FSP mobilisateurs rend difficile la coordination de ETI voire des VI qui, comme au Togo et au Bénin, sont de plus en plus sollicités pour assurer le suivi des mobilisateurs.

A titre d'exemple : le SCAC du Togo est chef de file du mobilisateur TEH (lutte contre la traite des êtres humains) sur 5 pays. L'ETI, chef de projet, n'arrivera que pour le séminaire de lancement en décembre 2013. Entre temps, l'organisation de ce séminaire à été confié à une VIA en charge des droits de l'homme au SCAC et qui consacre déjà la moitié de son temps en appui au réseau de lutte contre la traite des enfants au Togo. Elle est en contact depuis deux mois avec les 4 autres VI/VIA pour l'organisation du séminaire. Ces VI/VIA partiront en début de projet TEH car leur contrat n'est que de deux ans. La VIA au Togo est aussi sur le départ mais souhaiterait rester quelques mois de plus pour assurer une bonne passation des dossiers avec l'ETI, mais rien n'a été prévu pour cela. Travaillant sur la question des droits de l'homme et par conséquent sur les questions de genre, cette même VIA regrette ne pas avoir été informée des résultats de l'évaluation à mi-parcours du FSP mobilisateur "Genre et développement économique, soutien aux femmes actrices du développement" qui concerne aussi le Togo.

Le FSP GUFL se démarque des autres mobilisateurs par ses actions pour animer le réseau des ETI. Plusieurs rencontres ont été organisées et ont facilité les échanges :

- un séminaire à Paris dans le cadre des journées du réseau, fin août de chaque année ;
- un séminaire à Cotonou sur la gouvernance urbaine en juin 2012 ;
- une session sur le GUFL lors du forum de CGLUA à Dakar en décembre 2012 ;
- un séminaire sur la gouvernance urbaine à Abidjan en juin 2013.

Même si les échanges restent encore difficiles en dehors de ces manifestations (forum de discussion difficile d'accès), la lettre « Horizon gouvernance » publiée dans le cadre du FSP GUFL permet au département de renforcer ce réseau d'ETI.

Animer un réseau c'est aussi maintenir un vivier d'experts essentiel au montage de futurs projets[2].

[2] De son côté, l'AFD l'a aussi bien compris qui active le réseau des anciens de son centre de formation du CEFEB (Centre d'études financières, économiques et bancaires) établi à Marseille.

Les appels à projets dans le cadre d'un FSP mobilisateur ont-ils un sens ?

Les ETI doivent–ils être mobilisés pour répondre aux appels à projets lancés dans le cadre de FSP mobilisateurs ? Cette question a été posée au cours de ces missions.

A titre d'exemple : l'appel à projets dans le cadre du FSP mobilisateur PARRAF (Programme d'appui à la recherche en réseau en Afrique) a mobilisé plusieurs équipes dans tous les pays couverts par ce FSP. Au Mali, 8 projets ont été déposés pour un seul retenu. Bon nombre de ces projets ont été construits avec l'aide des ETI. Cela représente un temps non négligeable passé sur ces appels à projets. Ce temps passé au détriment d'autres actions a aussi un coût qui ne semble pas avoir été pris en compte.

6.3 Les CD/FSD

Le FSD se justifie par son positionnement mais reste très modeste au regard de ses financements.

Le FSD est indispensable pour élargir le dialogue avec les communautés et les organisations de la société civile (OSC) souvent très dynamiques en Afrique. Il permet à ces OSC de se professionnaliser en réalisant des actions concrètes.

Les OSC sont au fait des réalités de terrain et renseignent aussi les services de coopération sur l'état de la société et ses problèmes sociologiques, économiques et de développement.

Au Togo, la coopération bilatérale française est la seule à aller dans les villages, à lancer des appels à projets sur tout le territoire. Le FSD s'avère un outil adapté à la réalité du terrain.

Le FSD peut prendre des risques sur de petits financements. Il a vocation à faire émerger de nouveaux acteurs de la société civile qui ne peuvent pas avoir accès à des financements plus importants. En ce sens le FSD est complémentaire des financements des bailleurs comme l'Union européenne car il ne finance que des petites organisations qui sans lui ne seraient pas ou très peu aidées.

Mais, au regard des programmes de l'UE, il reste un instrument très modeste.

A titre d'exemple, le XIème FED au Bénin donne certes la priorité à l'appui budgétaire mais inclut aussi un volet important d'appui à la société civile de l'ordre de 25 à 28 M€ sur 5 ans. Le FED n'est pas uniquement la source de financement des organisations de la société civile. Celles-ci peuvent aussi bénéficier hors FED de projets d'appui aux acteurs non étatiques, d'appels à projets de l'IEDDH (instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme), de programmes thématiques (sécurité alimentaire, migration et asile…). Au total, les crédits de l'UE au Bénin pour la société civile s'élèvent en moyenne à 10M€/an. Ces crédits sont avant tout mobilisés par de grandes ONG.

Il n'existe pas au Bénin de cadre formel d'échanges entre les bailleurs bi et multi latéraux sur l'appui à la société civile. Un cadre informel regroupe l'UE, la France, la Belgique, le Danemark, les Pays Bas. Chacun travaille avec ses outils.

Au Mali, la société civile est en-dehors des secteurs de concentration du XIème FED qui privilégie l'Etat de droit (secteurs justice, décentralisation, renforcement de l'Etat, finances publiques), la sécurité alimentaire, l'éducation et la construction de la route Kidal-Bouren. Cependant la Délégation de l'Union européenne s'est dotée depuis le IXème FED d'un programme PAOSC (programme d'appui aux organisations de la société civile) qui finance de gros projets débouchant en cascade sur de petites associations (sur le Xème FED il est de 12,3M€). La DUE gère aussi un programme multi bailleurs (Danemark, Suisse, Suède, Canada) de 14 M€ en faveur des OSC. Les OSC, comme dans les autres pays, peuvent aussi avoir accès au financement hors FED.

A Madagascar, compte tenu de l'extrême pauvreté qui prévaut, le CD/FSD est un outil très adapté. Mais il dispose de moyens trop faibles compte tenu de la taille de ce pays. L'utilisation de consultants locaux pour les évaluations permet au poste de bien comprendre les besoins et d'identifier les opportunités. Sur le thème des petits projets sociaux de proximité mis en œuvre par les OSC, des échanges conceptuels ont lieu avec l'UE.

Des appels à projets dont le traitement est parfois chronophage.

Au Bénin, 250 dossiers sont déposés à chaque appel à projets du FSD. C'est beaucoup. L'impact en termes de communication est important. Mais faut-il faire de la publicité sur les appels à projets au risque d'avoir trop de projets déposés et pas de temps pour les examiner, ou doit-on comme au Mali communiquer uniquement sur le site de l'ambassade ?

La sélection des projets prend beaucoup de temps et les partenaires membres des comités de sélection n'ont pas toujours de temps à y consacrer. C'est notamment le cas de l'AFD dont les équipes sont assez

restreintes (au Togo par exemple, l'équipe est constituée de deux titulaires (venant du siège) et de deux VI). Au Togo, 424 projets ont été déposés à l'issue de l'appel à projets de juillet-août 2012 pour 18 projets retenus au final (soit 4%).

Certains services de gestion pensent que, pour être plus efficace il faudrait faire des appels à projets plus ciblés et se concentrer sur un nombre limité de projets. A multiplier les projets on multiplie aussi les difficultés pour récupérer auprès des OSC les rapports d'exécution budgétaire et les justificatifs de paiement. Les Services commun de gestion (SCG) y passent beaucoup de temps pour peu de crédits alloués.

Certains SCAC sont dans une logique de guichet sur le FSD. Ils attendent les projets mais ne les anticipent pas. Ils ne sont pas des animateurs. Dans d'autres postes, Madagascar par exemple, la connaissance accumulée du terrain est utilisée de faire un ciblage plus actif des projets.

Un suivi difficile des ONG bénéficiaires.

L'appui à la société civile demande des moyens humains sur place pour assurer un vrai dialogue. Le FSD n'a pas de sens si l'on se contente d'un saupoudrage de crédits sans accompagnement réel des bénéficiaires. Or ces moyens d'accompagnement sont limités. Le FSD est, dans la majorité des SCAC, suivi par un seul VI. Dans certains cas, celui-ci a l'air débordé et doit se concentrer sur les tâches de gestion au détriment de la réflexion stratégique, du suivi et de l'évaluation.

Dans certains pays comme au Mali, le FSD est suivi depuis des années par un agent de droit local et par un VI. C'est une formule qui peut être intéressante dans les pays où les CD/FSD vont se succéder car cela permet d'assurer un tuilage et un suivi sur le long terme des OSI locales.

Au Bénin, le partenariat avec la maison de la société civile (MdSC) permet de créer un lien durable avec les acteurs locaux. L'ambassade de France finance une assistance technique dont la mission est de développer les partenariats de la MdSC et d'animer un service d'appui au financement destiné aux OSC.

Au Sénégal le FSD est ancré auprès de la DAT (Direction nationale de l'Assistance Technique). Il est cofinancé par la partie sénégalaise (via le ministère des Finances), ce qui implique une gouvernance partagée. Cet ancrage évite les problèmes de tuilage lié à la rotation des VI.

Les VI sont souvent isolés, sans formation, sans réseau collaboratif permettant de capitaliser sur les bonnes pratiques.

Les VI en charge des FSD ne sont pas mis en réseau pour échanger et capitaliser les bonnes pratiques.

Au Bénin, le VI en charge du FSD n'est pas au courant que le Togo est un pays pilote sur la réforme du FSD pour sa transformation en FASCS (fonds d'appui à la société civile du sud).

Non seulement les VI n'ont pas reçu de formation pour gérer ce type de projets, mais il leur est confié de plus en plus des missions en dehors du FSD, comme au Togo et au Bénin où ils sont en charge du lancement et du suivi du FSP mobilisateur TEH (lutte contre la traite des êtres humains).

Au Mali, jusqu'en 2011, un agent de droit local faisait équipe avec une Volontaire du Progrès pour suivre le FSD. Aujourd'hui l'agent de droit local est seul pour suivre le FSD alors que 60 projets viennent d'être reçus dans le cadre d'un appel à projets en 2013 (avec une publicité uniquement sur le site de l'ambassade). Même si un bureau d'études privé local a été recruté pour émettre un avis motivé sur chaque projet et le transmettre à un comité de sélection (auquel participe l'AFD), le suivi des projets qui seront retenus incombera à ce seul agent.

Il n'y a aucun tuilage entre les VI qui se succèdent sur le FSD. Cela prend beaucoup de temps pour être opérationnel : "Une fois que l'on se sent opérationnel, il est déjà le temps de partir".

La nécessité de coordonner le dispositif global français d'aide à la société civile.

Si le FSD a vocation à soutenir les petites organisations locales, l'AFD est aussi, via son soutien aux ONG françaises, un bailleur indirect des organisations des sociétés civiles du Sud.

L'appui de l'AFD aux organisations de la société civile (OSC) fait l'objet de deux dispositifs spécifiquement dédiés : le financement de projets innovants sur appel à proposition (facilité FISONG) et le financement des projets relevant de leur propre initiative (outil I-ONG) dont l'objectif principal est de cofinancer des projets de terrain portés par des OSC françaises et visant à soutenir la structuration et le renforcement des capacités des organisations de la société civile du Sud. Au Bénin, par exemple, deux projets, un en santé et un en éducation, sont actuellement appuyés à travers le dispositif FISONG, et une quinzaine d'OSC françaises appuient leurs partenaires nationaux avec le concours du dispositif d'appui aux initiatives OSC (I-ONG).

Comment assurer la coordination avec l'AFD qui appuie également les sociétés civiles en subventionnant les ONG françaises ? La participation de l'AFD aux comités de sélection des projets du FSD ne suffit pas pour définir, avec les SCAC, une stratégie d'appui aux organisations de la société civile. Par ailleurs, les SCAC sont rarement informés du financement des ONG françaises par l'AFD. L'agence AFD au Togo communique depuis peu sur ce sujet mais c'est à l'initiative personnelle de son directeur.

Le nouveau dispositif FASCS ne se distingue guère du FSD.

Le Togo est un pays pilote dans le cadre de cette réforme du FSD. Mais de l'avis du SCAC, il n'y a pas de différence sensible entre le FASC et le FSD sauf à réserver un peu plus de crédits pour des actions en faveur des droits de l'homme. Cette différence est difficile à apprécier car toute action en faveur d'une meilleure représentativité de la société civile relève aussi des droits de l'homme.

Le changement de nom n'apporte rien : le FASCS est un sigle qui ne peut pas être prononcé par les bénéficiaires. Ceux-ci préfèrent toujours parler du FSD.

Des décaissements irréguliers.

Il est de plus en plus difficile de prévoir les décaissements sur le FSD, comme sur le FSP en général. D'où la difficulté de respecter les conventions signées avec les bénéficiaires. « On navigue à vue sur le plan budgétaire ».

A titre d'exemple : au Bénin, les projets retenus sur l'appel à projets de 2011 n'ont pas pu être financés en 2012 car les CP ne sont pas parvenus au poste. « En terme de crédibilité c'est catastrophique ».

Le calendrier des décaissements pose aussi problème puisque, de novembre à mars, il n'est pas possible de financer les OSC locales.

7 PERTINENCE ET COHERENCE DES PROJETS DU FSP

Pertinence par rapport aux politiques nationales

Les projets FSP-pays, y compris les CD/FSD, s'inscrivent généralement dans le cadre des DCP et sont donc en conformité avec les politiques nationales. Quand bien même les DCP ne seraient pas réactualisés, les conventions de partenariat qui lient la France et les Etats bénéficiaires dans le cadre de ces FSP se réfèrent aux politiques publiques nationales correspondantes avec lesquelles elles sont de fait en cohérence.

Les FSP-pays sont d'autant plus pertinents qu'ils sont élaborés à la demande des pays bénéficiaires et qu'ils s'inscrivent dans une coopération construite sur du long terme. La co-construction renforce aussi leur cohérence avec les politiques nationales.

Cohérence avec les autres bailleurs de fonds

La construction même des rapports de présentation des projets FSP impose de prendre en considération les interventions des autres bailleurs bi et multi latéraux dans les secteurs d'intervention de chaque projet. Pour autant, la coordination entre bailleurs reste souvent formelle ou à l'état d'intention. Quels que soient les secteurs d'intervention, il est rare de voir une coordination effective des bailleurs. Les échanges se font le plus souvent dans un cadre informel. A minima, les PTF s'efforcent que leurs différents projets ne fassent pas double emploi et ne se contredisent pas.

Au Bénin par exemple, il n'existe pas de cadre formel de concertation dans le domaine de l'appui aux organisations de la société civile. Plusieurs bailleurs interviennent comme la France en appui aux associations locales (Allemagne, Danemark, Belgique, Canada, Pays-Bas, Suisse, USA). Toutefois, en apportant un soutien à la Maison de la Société Civile (MdSC) sous forme d'assistance technique (mise à disposition d'un VI), la France

contribue à structurer un dispositif permanent d'appui. La MdSC est une association créée en 2008, qui concrétise une dynamique lancée en 2006 par le Programme pour des Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées (OSCAR) sur financement 9ème FED. La MdSC développe des activités qui visent à renforcer les OSC en matière de capacités techniques, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et politiques de développement (documentation et information, appui-conseil, accompagnement, formations, etc.).

Au Mali, les états généraux de la décentralisation se sont tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013.
Si des recommandations ont été formulées dans le cadre de 10 ateliers thématiques, aucune structure de coordination n'a pour l'instant été mise en place pour les mettre en œuvre.

Le Sénégal fait exception, puisque l'ACDI assure le secrétariat de la coordination des PTF et anime son site internet (www.ptfsenegal.org). Le SCAC et l'AFD sont fortement impliqués dans cette coordination. Le SCAC reste aujourd'hui le chef de file du groupe « Justice » des PTF. L'AFD est chef de file dans le secteur de l'eau et de l'assainissement urbains.

Lors de sa visite au Bénin, le 29 novembre 2013, pour la signature du nouveau document cadre de partenariat, le ministre français délégué chargé du développement, a mis l'accent sur la nécessité d'une meilleure coordination des acteurs au développement.

Coordination européenne

Au niveau des bailleurs européens, cette coordination se fera nécessairement dans le cadre de la programmation conjointe avec l'Union Européenne.

L'objectif de la programmation conjointe est d'apporter une réponse plus globale, plus cohérente de l'UE et des Etats membres aux besoins de développement.

Le Togo fait partie des premiers pays pilotes engagés dans un exercice de programmation conjointe, dont les documents sont en cours d'élaboration.

Quelle peut être la place du FSP dans cette programmation conjointe ? Comme outil de programmation triennale de projets, le FSP peut parfaitement s'inscrire dans ce type de programmation. Mais ses montants très faibles lui donnent peu de visibilité au regard des financements de l'UE et de ceux des autres bailleurs européens comme l'Allemagne.

Les projets de l'ambassade de France sont auprès de l'Union européenne, comme de l'ensemble des bailleurs et pays bénéficiaires, différenciés des actions de l'AFD, comme s'il y avait en fait deux coopérations françaises. Ne serait-il pas plus efficace de présenter la coopération française comme une offre globale. Cela lui donnerait plus de cohérence et de visibilité ?

L'UE peut intervenir sous la forme de délégation de crédits dans le cadre du FED. Au Togo, la DUE a délégué 40 M€ à l'AFD pour des projets d'hydraulique urbaine à Lomé. Au Bénin, l'AFD a reçu, en 2012, 9,6 M€ de crédits délégués de l'UE sur le Xème FED pour appuyer le secteur privé.

Dans le cadre d'une programmation conjointe, ce mode d'intervention de l'UE a des chances de se développer.

Par contraste, les SCAC gèrent des montants financiers beaucoup plus modestes et il leur est difficile de gérer de grands programmes. A titre d'exemple, le PAISD (Projet d'Appui aux Initiatives de Solidarité pour le Développement) au Sénégal, de 9M€ sur 3 ans (sur modèle FSP mais sur le programme 301 avant de revenir sur le 209) a exigé beaucoup du SCG qui n'était pas dimensionné pour gérer un programme d cette importance.

Concernant la coordination avec l'AFD

Le transfert de compétences vers l'AFD s'est fait sans développer de modes de collaboration entre l'AFD et les SCAC. Chacun met en œuvre ses projets sans concertation avec l'autre. Les SCAC ont très peu de contact avec l'AFD. En dehors du comité consultatif des projets du FSD, les contacts restent limités. Les ETI, même ceux occupant des postes stratégiques auprès des administrations centrales sont rarement sollicités par l'AFD ne serait-ce que pour émettre un avis d'opportunité.

8 FONCTIONNEMENT DES PROJETS DU FSP AU NIVEAU DES POSTES

8.1 La gestion des FSP

La gestion des FSP est difficile.

Le circuit de la dépense est compliqué. Les CP sont souvent difficiles à obtenir et arrivent trop tardivement. Quand ils arrivent en fin d'année, ils sont mis en œuvre dans l'urgence.

Il faut absolument une arrivée plus précoce des crédits. Les crédits qui arrivent à un mois de la clôture de l'exercice sont difficiles à mettre en œuvre.

Il arrive aussi que des CP non prévus soient versés en fin d'exercice. Il faut alors les dépenser en un mois.

Aucune programmation n'est possible d'une année à l'autre car les SCAC découvrent le montant des CP le jour où ils arrivent.

Exemple : sur le FSP mobilisateur ASECMAR, deux missions avaient été programmées mais les crédits sont arrivés avec retard. Les créanciers locaux ont dû attendre pour être payé. Les formateurs ont dû préfinancer leurs missions.

Il manque un manuel de gestion du FSP validé par Bercy. Les ETI et même parfois les SCG ont l'impression d'être « livrés à eux-mêmes, d'être dans l'improvisation ».

Les SCG ne sont pas systématiquement destinataires des rapports de présentation des projets et des conventions de financement.

Les SCG sont en bout de chaine dans la gestion des projets. Ils ne sont informés de l'avancement des projets qu'au dernier moment. Ils peuvent avoir le sentiment d'être mis devant le fait accompli. « On nous prend pour de simple exécutants, ce qui peut générer des tensions et une mauvaise ambiance. »

Certains projets sont très bien gérés.

Lorsque le SCAC et les ETI ont les compétences et l'expérience nécessaire, les projets peuvent être très bien gérés techniquement.

A Madagascar par exemple, les fiches de suivi des projets sont très complètes et informatives de la situation.

Au Bénin, l'ETI en charge du projet PA2D (projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration) informe de manière très détaillée l'état d'avancement du projet dans ses rapports d'activités. Il bénéfice d'une longue expérience dans ce type de projet. Au Bénin aussi, le VI en charge du FSD tient à jour une fiche d'information détaillée pour chaque projet.

Un manque de relations entre les SCG et les ETI.

Les SCG souhaite travailler en amont avec les ETI et VI. Il y a des principes comptables à respecter pour éviter les rejets des pièces présentées. Quand le travail se fait étroitement avec les ETI, le décaissement est ensuite plus facilement.

Les SCG regrettent que les ETI ne soient pas formés à la gestion de projets. Ils n'anticipent pas sur la mise en place des crédits et ne se rapproche des postes que tardivement pour la gestion de leurs actions. Il est difficile de tout faire passer en fin d'année. Le travail se fait dans la précipitation.

De manière générale, il n'y a pas de communication entre tous les partenaires de la gestion des projets. Les SCG souhaitent davantage de réunions sur les projets associant SCAC, ETI, SCG et régie, sous forme par exemple de revue mensuelle des projets.

Au Mali, l'attaché de droit local au SCG se souvient qu'il y a encore 7 à 8 ans avait eu lieu en septembre un séminaire local sur la gestion des projets avec des formateurs venus de Paris. Il attribue la diminution du taux d'exécution des projets (70 à 80 %) à l'inertie des partenaires maliens mais aussi au problème de formation des ETI. Pour lui, l'outil est "fatigué" en termes de management.

Les ETI ne sont pas formés à la gestion de projets, ni les VI en charge de projets FSD.

Peu d'ETI ont une formation à la gestion de projets FSP. Certains peuvent s'appuyer sur les COCAC et leurs adjoints, mais tout repose sur des relations de personne à personne. Rien n'est formalisé. Au mieux, certains ETI ont pu prendre connaissance du guide du FSP qui date de 1998 (il s'agit du Guide de la gestion locale, un outil utilisé du temps du FAC -NdR).

Les agents de droit local sont occasionnellement de bonnes personnes ressources pour les ETI. Certains ont la mémoire des projets. Ils ont une bonne connaissance des mécanismes de gestion du FSP contrairement à des chefs de SCG qui parfois gèrent des FSP pour la première fois.

Les FSP-pays sont plus faciles à piloter que les mobilisateurs et le FSD.

Les FSP mobilisateurs posent encore plus de problème que les FSP-pays : il n'y a pas d'échanges d'informations comptables sur les mobilisateurs entre les SCG. Pas de vue globale. Chaque poste reçoit ses dotations sans véritable coordination.

Pour les FSD, il est souvent difficile d'obtenir des justificatifs de dépense des OSC. Les OSC ne respectent pas toujours les conventions qu'elles ont signées. « Il faudrait évaluer les projets du FSD surtout les mauvais mais on ne le fait pas par peur de perdre des crédits. On n'exige pas assez de résultats des OSC. Le contrôle des pièces justificatives et difficiles à faire. Il est parfois impossible. Comment vérifier ? »

La gestion des paiements sur des projets FSD représente beaucoup de travail pour des montants décaissés assez faibles.

On continue de financer des projets dont on sait qu'ils ne marchent pas.

« Il faudrait, pour tous les FSP et FSD, pouvoir arrêter un projet en cours de route quand ça ne marche pas. On fait exactement le contraire quand on demande une prolongation pour un projet qui ne marche pas. » « On ne sait pas arrêter un FSP qui ne marche pas. »

Le circuit de la dépense handicape la mise en œuvre des projets.

Les CP arrivent en avril, voire en mai, avec l'obligation de clôturer l'exercice en novembre. Il ne reste que 6 mois pour mettre les actions en œuvre, si l'on excepte les mois de juillet et août période de vacances pour les ETI et les experts sollicités pour des missions courtes.

L'absence de crédit dans les temps oblige souvent à reporter des actions. Mais c'est prendre le risque de perdre des crédits et de se décrédibiliser face aux partenaires locaux. Pour pallier ce risque il arrive de subventionner le bénéficiaire par avance pour des actions ultérieures. Cela suppose une confiance mutuelle mais « cette astuce est très limite. »

Certains ETI ont parfois besoin de crédits complémentaires pour démarrer leurs projets. A titre d'exemple, au Mali, l'ETI auprès de la Direction Générale des Impôts, arrivé en novembre 2013 ne recevra ses premiers crédits du FSP qu'en mars 2104 au plus tôt. C'est sur des crédits hors FSP qu'il pourra démarrer son diagnostic des besoins pour la réinstallation des directions régionales dans le nord du pays.

Le manque de ressources financières nécessite parfois de recourir à d'autres sources de financement.

Les budgets des FSP sont parfois insuffisants et nécessitent des compléments de financements.

A titre d'exemple, sur le FSP PAFIES au Sénégal, des crédits centraux ont été mobilisés pour compléter des actions comme le financement de l'équipe cynophile avec une démonstration au Burkina dans le cadre d'une action sous régionale. En complément du PAFIES, le MILT (mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie) a alloué un budget de 110 000 € pour un séminaire sur le renseignement maritime en 2012 (15 pays d'Afrique de l'Ouest et des Caraïbes). Plus 200 000 euros pour le contrôle de l'aviation privée (tous les SCAC de la sous-région ont été associés).

En période de restriction budgétaire, on demande aux ETI de trouver des co-financements (demande inscrite dans la lettre de mission). Or, le MAE ne dispense aucune formation dans ce sens.

Dans un premier temps, il serait plus efficace, ne serait-ce que pour s'assurer d'une meilleure appropriation des projets, de demander une contribution des Etats bénéficiaires. Tous les FSP devraient intégrer une contribution même symbolique.

Il faudrait aussi être beaucoup plus cohérent dans la gestion de nos crédits de coopération. Paris a accordé 2,2 M€ à ONU Femmes au Sénégal pour mettre en place, dans les maisons de justice, des bureaux d'écoute sur la violence faite aux femmes. C'est plus que l'ensemble des crédits du FSP MOJUSEN (0,8M€) qui met en place ces mêmes maisons de justice.

Le manque de ressources humaines

L'outil FSP est bon, mais il manque de techniciens. Avant, 4 experts pouvaient participer à la rédaction d'un FSP. Maintenant, cela repose souvent sur une seule personne. On a perdu en technicité sur le FSP, ce qui entraîne aussi une perte en qualité.

On demande aux VI de plus en plus de travail. Au Bénin, le VI en charge du FSD suit aussi un FSP mobilisateurs (TEH), 2 projets sur le programme 301 et les politiques environnementales.

« Avec le départ progressif à la retraite des anciens de la coopération, les SCAC ont du mal à se rendre compte des contraintes de mise en œuvre des projets. On a perdu en compétences. Très peu d'AT ont encore cette culture des projets de développement. Les profils sont de plus en plus orientés vers la culture, la francophonie et répondent plus aux exigences des Instituts Français. »

Nous n'avons pas les moyens financiers et humains de nos actions. Au Togo par exemple, à l'exception du COCAC et du Directeur adjoint de l'Institut Français (le poste de COCAC adjoint à été supprimé en 2011), toute l'équipe du SCAC est composée d'agents de droit local (ADL) et de VI. Aucun ADL ne connaît de correspondant au niveau des pôles à la DGM. Si le projet n'est pas porté par le COCAC, l'ADL est perdu.

Le facteur RH a un impact sur l'instrument. Le seul avantage des ADL c'est qu'ils peuvent assurer en général un tuilage puisqu'ils sont sur place. Sinon, la vacance entre deux ETI est souvent de plusieurs mois. Seuls, les ETI venant de la même administration peuvent assurer un tuilage entre eux car ils ont la possibilité de rester en contact.

Au Togo, sur le mobilisateur ETH, l'ETI rattaché au ministère de la Justice n'arrive qu'en décembre 2013 juste pour le séminaire de lancement préparé par une VI.

8.2 Le positionnement et le rôle des ETI

Les ETI sont souvent isolés dans leurs fonctions.

L'ETI doit pouvoir participer à la promotion et à la coordination d'une offre française globale. Pour cela, il doit être en contact avec les autres ETI et ne pas être isolé au sein de l'administration qui l'accueille. Dans le domaine de la gouvernance qui couvre beaucoup de champs différents (finances, justice, décentralisation…), les FSP sont de plus en plus interministériels (PAFIES au Sénégal, CIPEDSC et Renforcement de la gouvernance au Mali,..), ce qui nécessite un vrai travail de coordination entre ETI et attachés de coopération.

La majorité des ETI rencontrés dans le cadre de cette évaluation ont tous déploré ce manque de relations et de coordination entre ETI et parfois aussi entre ETI et attachés de coopération.

Les ETI ayant participé à la rédaction des RP sont peu nombreux. Quand, du fait du « turn-over », les rédacteurs de RP ne sont plus en poste, les ETI ne sont jamais en contact avec eux. Sur les mobilisateurs, ils n'ont aucun contact, sauf exception comme sur le FSP GUFL.

Avec la rotation du personnel, on perd le contact. En 5 ans, l'ETI auprès du ministère des Finances à Lomé a vu passer 3 équipes au pôle GFI à Paris. « L'institution n'est pas en capacité de maintenir de la mémoire ».

Pour les ETI, ce n'est pas le projet qui pose le plus de problèmes mais son environnement : il n'y pas de capitalisation ni de mémoire des projets, pas de mutualisation de l'expertise, pas de tuilage (l'ETI éducation Sénégal auprès de l'école inter-Etats vétérinaire à Dakar qui a bénéficié d'un FSP (2002-2010) est arrivé 6 mois après le départ de son prédécesseur). « On repart à chaque fois de zéro ? On n'est pas pro ».

Il arrive parfois que, sans stratégie, sans management, des projets marchent en fonction de l'appétence des gens. Beaucoup de projets dépendent uniquement des propres capacités des ETI avec ou sans l'appui des SCAC. Ce qui renforce le sentiment d'isolement des ETI. Beaucoup ont du mal à trouver un interlocuteur pour discuter sur le fond des projets. « Par chance on peut trouver un écho au SCAC, mais tout est question de personne ».

Les ETI ne sont pas informés des décisions du CICID. Très peu sont au courant des initiatives de programmation conjointe avec l'UE et pourtant certains sont en charge de trouver des financements complémentaires à leurs projets.

Le lien avec le niveau central est faible.

L'interlocuteur direct de l'ETI c'est le COCAC ou l'attaché de coopération. Les contacts avec les chefs de pôle sont rares. Ils peuvent se faire sur initiative personnelle lors d'un passage à Paris. Peu d'ETI sont capables de donner le nom de leur chef de pôle.

Pour une gestion plus concertée (MAE /AFD) des ETI.

Dans aucun pays, l'AFD n'est dans la boucle de nomination des ETI. Elle le déplore car un ETI devrait être avant tout positionné pour servir l'ensemble de la coopération française. Selon un responsable d'agence rencontré par la mission : « Il faut éviter de couper l'aide technique de la mission d'influence. Pour cela, la mission des ETI doit être repensée. Ce doit être une mission plus globale au service de l'ensemble des opérateurs de l'aide

au développement ». « Aujourd'hui, l'organisation de la coopération française fait que les deux structures, AFD et SCAC, ne sont malheureusement pas amenées à travailler en synergie, sauf bonnes volontés locales. »

Des nominations d'ETI en décalage avec le calendrier des projets.

A titre d'exemples :

L'ETI éducation au Sénégal était auparavant en poste au Niger de 2008 à 2011 où il a participé à la préparation d'un FSP, mais il est parti au démarrage. Il est arrivé au Sénégal pour le dernier Copil du FSP (2007-19) U3E et l'organisation de la mission d'évaluation finale.

Au Mali, l'ETI sur le FSP « Renforcement de la gouvernance » est arrivé un an après le démarrage du projet. Avant son arrivée, il n'y avait pas d'ETI mais une VI.

Au Mali, l'ETI douanes est arrivé après le démarrage du FSP mobilisateur JUSSEC et a repris le poste de coordonnateur régional pour ce projet. Son poste n'est pas lié directement au FSP. L'ETI justice pour ce même mobilisateur JUSSEC est parti mais n'a pas été remplacé

Des ETI en situation inconfortable due à l'incertitude sur le financement de nouveaux FSP.

Les ETI doivent mobiliser des partenaires pour monter un projet sans garantie qu'il soit accepté. La situation est très inconfortable. « Nous faisons de la présence sans beaucoup de moyens ».
En 2014, 2 nouveaux projets de FSP sur éducation et francophonie seront présentés au Sénégal et au Burkina Faso. Il y a peu de chance que les deux projets soient retenus sachant qu'au Mali démarrera le FSP-pays « Solidarités francophones ». Les SCAC sont mis en concurrence.

« La réforme n'a pas été jusqu'au bout. Tout doit être transféré à l'AFD car le MAE n'a plus les moyens ».

Des ETI mobilisés pour répondre à des appels d'offres sur des FSP mobilisateurs.

Les ETI sont parfois mobilisés pour répondre à des appels à projets lancés dans le cadre de FSP. Ce n'est pas leur rôle. Si on fait la somme de tout le temps passé par les ETI pour répondre à ces appels à projets on se rendrait compte que cela coute très cher.

Combien de projets ont été préparés dans le cadre du FSP mobilisateur PARRAF ? Au final combien ont été retenus? Quel est le coût réel de la préparation des tous ces projets?

Les ETI ne sont pas toujours dépendants du FSP.

A titre d'exemple :

L'ETI gouvernance urbaine auprès de la municipalité de Bamako au Mali a pris son poste sans projet FSP. Ingénieur territorial de la ville de Montreuil en détachement depuis mars 2010, elle appuie la municipalité de Bamako pour la mise en place d'une cellule de préfiguration d'une agence d'urbanisme. Ce travail se fait par l'articulation de plusieurs coopérations : le FSP mobilisateur GUFL (elle a participé à sa rédaction), le PADUB (Projet d'assainissement et de développement urbain de Bamako) de l'AFD et la coopération décentralisée du Grand Lyon.

L'ETI auprès du ministère de l'Enseignement supérieur au Mali a pris son poste sans projet FSP. Elle travaille avec peu de moyens (3.500€ de crédits logistiques, des missions d'experts financés sur le programme 185) sur les textes, loi d'orientation, décrets pour la réforme de l'enseignement supérieur. Elle participe aussi à la Commission d'accréditation des diplômes et travaille à la préparation d'un nouveau FSP dans l'enseignement supérieur.

L'ETI ne devrait pas être nommé pour mettre en œuvre un FSP si celui-ci ne s'inscrit pas dans une relation de coopération sur le long terme.

L'ETI est avant tout un expert qui vient en appui à une administration centrale, une municipalité et éventuellement un cabinet ministériel si le pays est institutionnellement stable. Le FSP n'a de sens que si, à un moment donné de cette coopération, les bénéficiaires expriment un besoin de renforcement de capacité au travers d'actions structurantes de courte durée définies sur la base d'un diagnostic préalable. Ces diagnostics pouvant être réalisés sur d'autres crédits.

Les ETI sont au cœur du dispositif d'influence de la France. Mais beaucoup s'inquiète de la diminution très forte de l'assistance technique :

« La France perd du terrain. Elle est moins influente. Le conseiller technique du Ministre du Tourisme sénégalais est japonais !!! ». « La France est encore présente mais elle n'a plus au grand maximum qu'un ETI dans chaque ministère » (réflexion d'un haut fonctionnaire sénégalais).

L'assistance technique française est en retrait par rapport aux autres coopérations :

Au Sénégal, dans l'éducation, les autres bailleurs ont plus d'ETI : le Canada en a 5, la JICA 5, l'USAID 5, plus les missions perlées. La France n'en a plus que 3, plus un prochain ETI de l'AFD en 2014 géré par FEI.

9 EFFETS PRODUITS DANS LE PAYS GRACE AUX FSP

Il est plus facile d'observer les effets produits par les FSP « pays » dans des pays stables comme le Bénin et le Sénégal. Au Togo comme au Mali, les crises de gouvernance rendent l'observation de ces effets plus difficile.

Etat de droit et justice

Au Sénégal, l'appui à la justice est passé par la mise en œuvre d'un projet FSP d'appui au programme sectoriel justice (PASEJ) de 2,2M€. L'objectif de ce projet était de contribuer à la mise en place d'un service public de qualité et de proximité au bénéfice des justiciables. Les trois composantes du projet ont permis :

- De renforcer les capacités des services du ministère de la Justice à travers un important programme de formation ;
- L'ouverture de nouvelles structures de médiation et d'information sur les droits (maisons de justice) et l'amélioration de l'accueil dans les tribunaux ;
- Une amélioration de la qualité de la justice rendue, avec un appui à l'organisation des hautes juridictions, des tribunaux régionaux et des cours d'appel de Dakar et Kaolack.

Le déploiement de maisons de justice à Dakar et en province a rencontré une réelle adhésion des populations. En 2011, ces 11 structures ont permis de recevoir plus de 23 000 justiciables : 9 000 d'entre eux pour des formations juridiques et 7 500 pour des médiations avec un taux de réussite de 75%.

A Madagascar, le projet Justice "Appui à la consolidation de l'Etat de droit" a renforcé les capacités des juridictions et de l'ENMG, contribué à la réforme du CSM, appuyé les auxiliaires de justice, construit une Maison du Droit et des Professions Judiciaires, relancé la médiation commerciale et l'arbitrage, entre autres résultats. Les liens de causalité entre le projet et

ces effets sont très nets car les autres bailleurs de fonds ont suspendu leurs projets.

Gouvernance financière

Les finances du Sénégal ont enregistré des difficultés importantes au cours de la période 2006-2010, avec une crise particulièrement aigue au cours de l'été 2008. Dans ce contexte, un projet FSP d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES) a été mis en œuvre pour renforcer ces administrations, en cohérence avec l'action des autres bailleurs de fonds.

Dans plusieurs domaines sur lesquels la France s'est concentrée, les résultats sont importants. Les appuis aux impôts et à la douane ont contribué à l'amélioration de la mobilisation des ressources et au développement de la lutte contre les trafics. L'accompagnement de déploiement d'une application de comptabilité publique (ASTER) a permis l'amélioration de la gouvernance des services du Trésor. Des actions visant le contrôle externe des finances publiques (appui à la cour des comptes) et à l'amélioration de l'information statistique ont aussi soutenu l'amélioration de la gouvernance.

Sécurité intérieure

Au Bénin, dans le cadre du FSP PARSIB (Projet d'appui au renforcement de la sécurité intérieure au Bénin), il a été mis en place un centre de documentation de sécurité publique (CDSP) qui permet, sur des serveurs appropriés, en liaison avec les postes de gendarmerie, de créer une base de données sur les personnes ayant commis des délits.

L'approche adoptée par le chef de projet PARSIB quant aux aspects techniques peut servir d'exemple à de nombreux autres projets, ou inspirer des institutions (Union Européenne pour le Ministère de la Justice, Interpol dans le cadre de WAPIS/SIPAO) qui ont des opérations en cours au Bénin et dans d'autres pays (cas de WAPIS/SIPAO). Un responsable d'Interpol, lors d'une visite récente au CDSP, a confirmé l'intérêt de généraliser ce type de centre dans la sous-région et de les interconnecter.

Enseignement supérieur

Au Bénin, le FSP ARHES (appui à la restructuration et à l'harmonisation de l'enseignement supérieur) a permis notamment de :

- Mettre en place un comité franco béninois de sélection des boursiers. Ce comité permet de veiller au renouvellement du corps enseignant qui est vieillissant. Auparavant, les futurs enseignants chercheurs partaient sans en informer leur hiérarchie et ne réintégraient pas toujours leurs postes. Ce comité impose un engagement préalable des boursiers à revenir à l'université et à rejoindre le corps des enseignants ;

- Renforcer les services de la scolarité et faciliter ainsi l'inscription des étudiants dans des délais leur permettant d'être inscrit dès le démarrage de l'année universitaire.

A Madagascar le projet MADES a largement contribué au basculement du système de l'ESR malgache vers le LMD, ce qui était l'objectif principal du projet et a été très apprécié par les responsables de l'Université rencontrés lors de la mission.

A Madagascar également le projet ASPIC (Appui à la Santé Publique à l'Internat et au Clinicat) a réhabilité une aile d'un hôpital pour y installer des services d'obstétrique et de chirurgie gynécologique qui servent à accueillir des missions de formation et représentent le principal lieu de formation et de perfectionnement des spécialistes malgaches en gynécologie obstétrique.

Recherche

Le projet PARRUR, à Madagascar, a favorisé les recherches centrées sur des problématiques nationales. Il a contribué à la mise en place d'un Comité scientifique de Sélection et d'Evaluation (CoSSE), a permis l'actualisation de la base de donnée en ligne MADADOC (maintenance du site, enquête documentaire, production de métadonnées, numérisation des données, référencement du site), lancé un tableau de bord de la recherche, renforcé les compétences des chercheurs, financé 9 projets de recherche en partenariat.

Culture

A Madagascar, le projet Art-Mada a contribué à lutter contre la diffusion de disques piratés, a favorisé la création du Syndicat des artistes et de trois fédérations d'artistes, a favorisé l'intégration des artistes malgaches au niveau régional, entre autres résultats obtenus.

L'évaluateur a pu constater que ce projet est bien inséré dans le contexte culturel malgache au sein duquel il catalyse les initiatives de nombreux acteurs (danse, musique, archives cinématographiques, préservation du patrimoine, recherche et formation, communication), conformément à son objectif de faire émerger une économie de la culture.

De plus, 8 associations ou structures artistiques de province ou de la capitale ont été équipées et le projet participe à la réhabilitation de la Coupole à Antanarivo.

En particulier, l'évaluateur a été impressionné par le Centre de Ressources des Arts actuels de Madagascar, construit avec l'appui du projet sur le campus universitaire, qui se donne pour mission d'être au service du

développement et du rayonnement artistiques malgaches. Le centre est animé par une équipe très jeune et dynamique de 7 personnes qui suivent une formation universitaire (médiation culturelle, Université d'Antananarivo) tout en animant de nombreux projets (voir le site du CRAAM : http://www.craam.mg/). Le CRAAM a créé et gère un annuaire des artistes qui le positionne au centre d'un réseau de créateurs malgaches et d'opérateurs qu'il souhaite appuyer, conseiller et accompagner.

CD/FSD

En exploitant le rapport d'évaluation du CD/FSD n° 7 de Madagascar, il est possible d'avoir une idée des impacts résultant des micro-financements octroyés. 21 projets ont été financés, l'un d'entre eux a été abandonné et un autre n'a pas mu être visité par les évaluateurs. Pour les 19 autres, le tableau suivant précise le nom de l'organisation soutenue, sa localisation, le domaine d'activité et l'impact obtenu, suivant les informations données par les rédacteurs du rapport.

Organisation soutenue	**Localisation**	**Domaine**	**Impact**
ONG Saint Gabriel	Tamatave	Projet 1001 fontaines	Un des succès de cette approche est le développement de l'entreprise SANITEC. Au début, il s'agissait d'un groupe de tacherons qui faisait du forage simple avec des bèches et pelles. Actuellement, ce groupe de tacherons s'est transformé en entreprise grâce au projet 1001 fontaines. Presque tous les employés de cette entreprise sont des gens issus des bénéficiaires.
ONG Bel Avenir	Tuléar	Lutte contre l'abandon scolaire	Les impacts directs et indirects sont concrets mais plus faibles que prévus car les bénéficiaires ont des capacités et un pouvoir d'achat trop faibles.
ONG VOZAMA	Fianarantsoa	Développer l'éducation pré-scolaire (enfants des familles pauvres)	Nette amélioration du taux de scolarisation (+10.000 enfants scolarisés) dans la région d'Ambositra et augmentation du nombre d'arbres plantés (20.000, contrepartie demandée aux parents aidés).
Association Ny Aminay	Fianarantsoa	Prise en charge de la malnutrition (sur une base communautaire)	Impacts faibles car le niveau d'implication de bénéficiaires n'est pas tangible surtout au niveau des mères de familles
Association Coeur et Conscience	Diego	Renforcement structurel pour un soutien global des familles dans la Province	Impacts tangibles au niveau de la sante, du social, et de l'éducation. Par exemple 98% des enfants suivis et appuyés affirment brosser leurs dents contre 70% auparavant.
ONG CEFOR	Antananarivo	Lutte contre la pauvreté par la formation Professionnelle des adultes	La persistance de la crise réduit les impacts positifs dans la mesure où les jeunes adultes formés peinent à être intégrés dans le monde professionnel à cause de la fermeture des Zones franches
Institut Supérieur de Travail Social (ISTS)	Antananarivo	Formation des travailleurs sociaux	Les objectifs sont réalisés et les stagiaires mettent en pratique ce qu'ils ont appris dès leur sortie. Une plus forte mobilisation communautaire permettrait

			d'accroître encore l'impact.
Association MADAIDS	Antananarivo	Lutte contre le SIDA	Impact important sur les associations membres du réseau. Impact non mesuré au niveau des bénéficiaires finals.
l'Association MANDA	Antananarivo	Renforcement de capacités de 15 ONG de protection des enfants vulnérable pour favoriser leur insertion professionnelle	Le projet a stabilisé une situation en voie de détérioration. Mais les impacts restent faibles à cause de l'implication insuffisante des collectivités territoriales décentralisées.
Syndicat des Professionnels Diplômés en Travail Social (SPDTS)	Antananarivo	Professionnalisation de l'intervention sociale basée sur le respect des droits, la promotion de la famille, la participation au développement social	Bon impact sur le travail des travailleurs sociaux des 15 ONG reparties dans les différentes circonscriptions de la Grande Ile.
Plateforme VOVONANA pour le Planning Familial (PF)	Tout le territoire	Planning Familial	Impacts positifs : amélioration de la qualité de services des centres de santé de base et des hôpitaux, motivation du personnel de ces entités dans les soins et encadrements des bénéficiaires
ONG Ankohonanana Sahirana Arenina (ASA)	Antananarivo	Action sociale et réinsertion des familles marginalisées et démunies	Les bénéficiaires directs du projet sur Ampasimpotsy s'élèvent à plus de 1600 élèves des écoles situées dans les villages aux alentours et un centre de santé de base avec ses patients.
l'Ecole Sainte Marie Farafangana	Fianarantsoa	Participation à la construction d'une infrastructure sportive	Ce projet a généré des impacts positifs tels que la réduction de la délinquance juvénile car les jeunes sont plus motivés à pratiquer des sports, le développement des échanges inter fokontany et inter communaux à cause des rencontre sportives qui y sont organisées périodiquement, l'organisation d'évènements portant sur les activités de sensibilisation (ex : lutte contre le VIH/SIDA et maladies sexuellement transmissibles, développement…).
Association Diocèse Vert	Fianarantsoa	Amélioration de la gestion de l'environnement par les communautés de base	Augmentation de la solidarité entre les chrétiens pour la protection des jeunes plants, création de nouvelles pépinières, multiplication des activités communes de lutte contre les feux de brousses, sensibilisation, et mise en place de jardins potagers à côté des pépinières. Le projet a aussi induit le développement d'activités génératrices (ventes de légumes et de brèdes).
ONG FIFATA	Tuléar et Diégo	Equipement d'établissements de formation professionnelle agricole	Des impacts directs ont pu être identifiées sur le centre de Bezezika à partir de l'installation des panneaux solaires dont : · La diminution du taux de déperdition scolaire (l'électrification attire et motive les jeunes à rester au centre) et l'augmentation du nombre de nouveaux inscrits chaque année · L'amélioration de la productivité et de la

			condition de travail du personnel à cause de l'internet, la comptabilité informatisée, et l'utilisation d'ordinateurs… · La sécurité durant les nuits.
ONG ODADI	Antananarivo	Renforcement de capacités des paysans en matière d'agriculture durable et d'élevage	130 agriculteurs et éleveurs relais (60 agriculteurs et 70 apiculteurs) ont bénéficie des appuis. Les produits des ventes sont redistribués directement aux paysans qui sont satisfaits. Des éléments exogènes limitent cependant l'impact : baisse des prix, maladie des abeilles, recrudescence des vols et des litiges fonciers.
ONG Tanjomoha	Fianarantsoa	Formation professionnelle des jeunes handicapés	Les impacts du projet sont palpables, surtout marqués par la création d'AGR pour les handicapés qui après la formation, reçoivent des dons de matériels pour démarrer leurs petites unités.
l'Association Koloaina	Antananarivo	Formation, encadrement, accompagne-ment, conseil de groupes vulnérables	Les bénéficiaires sont globalement satisfaits et indiquent que leur situation s'est améliorée grace au projet. Mais les impacts du projet sont difficilement évaluables.

10 PERCEPTION DES PARTENAIRES

Un instrument connu par un nombre limité de bénéficiaires.

L'instrument FSP est un instrument connu par ceux qui travaillent en continuité avec la coopération française. Bon nombre de FSP s'inscrivent dans la suite de FSP précédents dans tous les secteurs d'intervention (Etat de droit, décentralisation, enseignement…).

Mais ces partenaires sont de moins en moins nombreux. Aussi, beaucoup ne connaissent pas réellement le FSP. Selon un responsable d'un service partenaire interrogé, "c'est un instrument trop complexe ; les bénéficiaires ne comprennent pas cet instrument et encore moins la différence entre les FSP mobilisateurs et les FSP-pays".

Les mobilisateurs qui sont des projets le plus souvent conçus et pilotés de Paris ne sont pas connus des partenaires locaux. Les partenaires connaissent le projet auquel ils sont associés, mais pas l'outil en lui-même.

A titre d'exemple, la municipalité de Cotonou est bénéficiaire du nouveau FSP PA2D, mais le Directeur de cabinet du Maire ne connaît pas le FSP (il a pourtant bien connu le FAC). Quand l'ETI lui a proposé un FSP pour faire l'adressage de Cotonou, il pensait que cela relevait des compétences de l'AFD qui est aussi engagée auprès de la municipalité au travers d'un projet PAACO (Programme d'appui à l'agglomération de Cotonou). Il aurait souhaité une présentation générale de l'instrument FSP pour pouvoir le situer dans le paysage de l'aide française.

Globalement, on voit peu de communication des SCAC sur l'instrument FSP (sites des ambassades, presse).

Un instrument apprécié quand les projets sont construits en commun.

Une bonne connaissance de l'instrument FSP par les partenaires locaux les amène à solliciter les SCAC pour le montage de nouveaux projets. Quand un FSP-pays est monté à la demande des partenaires, c'est un instrument très apprécié des bénéficiaires.

A titre d'exemple, au Bénin, le FSP ARHES a été monté à la demande des béninois. Le coordinateur pour la partie béninoise connaissait bien le FSP. Il avait auparavant travaillé sur un projet FAC.

C'est un FSP qui a bien marché car :
- Il y a eu des réunions préparatoires entre le ministère et le SCAC pour la rédaction de la FPC puis du RP ;
- Les besoins auprès de toutes les entités de l'université ont été évalués au préalable ;
- Une contrepartie financière béninoise a été apportée par le ministère (200 M CFA) ;
- Chaque bénéficiaire avait un représentant au comité de suivi qui préparait le Copil ;
- Il y avait une grande transparence dans la gestion des fonds.

Selon certaines personnes rencontrées, il arrive encore trop souvent que les bénéficiaires ne soient pas ou très peu associés à la rédaction des projets. Les rapports de présentation sont alors écrits de manière unilatérale. Les bénéficiaires locaux sont en position de consommateurs. On reste dans une coopération de l'offre plus que dans une coopération de la demande. Ce qui nuit à l'appropriation des projets.

Au Sénégal, le directeur de la DAT (Direction nationale de l'Assistance Technique) insiste sur le fait qu'avec des coopérations comme le PNUD, la CTB, la GIZ… il y a toujours des réunions d'identification de projets et des ateliers de préparation de projets animés par des commissions mixtes. Pour lui, le FSP est un outil un peu trop replié sur lui-même. Même le nouveau DCP signé le 12/03/13 est un document qui reste confidentiel, qui ne circule pas dans les administrations.

Un instrument qui singularise la coopération française.

Avec le FSP, la coopération française peut se singulariser sur des champs d'actions spécifiques que n'investissent pas ou peu les autres bailleurs (exemple : la justice de proximité au Sénégal, le plan d'adressage de Cotonou, le renforcement de la sécurité intérieure au Bénin, les programmes de restructuration de l'enseignement supérieur au Bénin, au Togo et au Mali…).

Les actions devraient pouvoir être dupliquées en inspirant par la suite les autres bailleurs. Une réflexion serait à conduire pour trouver les moyens de maximiser cet effet.

L'approche française dans le domaine du développement urbain est elle aussi très caractéristique de la coopération française. Elle se distingue très nettement de celle de l'UE qui n'a pas de coopération directe avec les villes. A Cotonou comme à Bamako, les coopérations françaises SCAC, AFD et coopérations décentralisées sont complémentaires et construisent une offre cohérente en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine.

La Direction de la coopération au ministère des Finances du Sénégal insiste aussi sur la spécificité du FSP et sur les questions de gouvernance institutionnelle, quand les autres bailleurs privilégient les infrastructures et l'appui budgétaire (l'UE intervient davantage sur le financement des infrastructures comme par exemple la construction des palais de justice).

En matière de gouvernance, la symétrie des systèmes institutionnels fait que la France reste, malgré ses capacités d'intervention limitées, un partenaire privilégié. « Dans le domaine de la justice, le Sénégal et la France travaillent sur les mêmes concepts. Ce n'est pas le cas avec les anglo-saxons ».

Au Mali, la Direction nationale de l'enseignement supérieur rappelle que le FSP Appui au PRODEC (programme décennal d'éducation conçu par le Mali) a été le seul à soutenir l'enseignement supérieur. « Tout ce qui a été fait à cette époque c'est grâce au FSP. Aucun bailleur ne finançait l'enseignement supérieur à part la France ».

Cette singularité de la coopération française à travers les FSP lui assure une visibilité qu'elle n'aurait pas si elle ne se démarquait pas ainsi des autres coopérations.

Un outil plus souple que ceux des autres bailleurs.

Pour le Centre de Formation Judiciaire de Dakar, le FSP est avant tout un outil qui permet de répondre à des besoins spécifiques de formation. C'est un outil qui s'adapte aux réalités locales et qui en ce sens est plus souple que les mécanismes complexes des autres bailleurs, dont les cadres trop rigides laissent peu de marges de manœuvre (UE, USAID…).

Pour la Direction Générale des Impôts au Mali, l'outil FSP permet d'intervenir rapidement dans un contexte de post-crise. Les procédures des autres bailleurs prennent plus de temps. Ainsi la France, avec le FSP, est pour l'instant la seule coopération pour réinstaller, dans le Nord du pays, les directions régionales des impôts saccagées par les djihadistes.

Le FSP permet aussi de mobiliser des montants modestes mais sur des actions bien identifiées, contrairement aux bailleurs multilatéraux qui ne s'engagent que sur des montants de plusieurs millions d'euros et ne peuvent pas intervenir facilement sur des problématiques limitées.

Des montants financiers trop faibles, qui entament la crédibilité de la France.

Voici quelques points de vue relevés :

« Nous ne sommes pas dupes. Nous savons que la coopération française a de moins en moins d'argent. »

« Les contraintes budgétaires obligent à repenser les projets, à se concentrer sur des actions visibles, à agir avec modestie. »

« Le FSP se dit « prioritaire » mais avec des montants qui diminuent chaque année, ce terme n'est-il pas déplacé ? ». « Il faut revoir le terme même de FSP. On est aujourd'hui dans le Partenariat, pas dans la solidarité. Ce n'est plus approprié au contexte de la coopération. »

L'AFD est plus visible.

Cette diminution des crédits du FSP a un impact direct sur la visibilité de l'instrument et, par là même, sur l'action des SCAC. L'AFD, de par son portefeuille plus important, est aujourd'hui reconnue par les pays bénéficiaires comme le principal partenaire. « Le FSP n'est pas connu. L'AFD oui, car elle finance les entreprises et de gros projets ». Si la France est le premier partenaire bilatéral en Afrique de l'Ouest, c'est essentiellement grâce aux engagements de l'AFD.

Pour la Direction de la coopération du ministère des Finances au Sénégal, « le FSP est un bon outil permettant de mobiliser rapidement des financements mais il reste trop confidentiel. L'offre de coopération à travers le FSP manque de visibilité contrairement à celle de l'AFD. Il y a un vrai problème de communication, d'affichage du FSP. Le SCAC est peu visible car son offre n'est pas précise, il n'y pas d'orientation stratégique. Peu de gens connaissent le FSP même au sein du ministère des Finances ». « Le FSP serait plus visible s'il venait appuyer les réformes budgétaires et financières en amont des projets AFD. Si les actions entre SCAC et AFD étaient coordonnées ».

Ce déficit de communication est aussi rappelé par la Direction nationale de l'enseignement supérieur au Mali : « Très peu de panneaux avec le logo de la coopération française rappellent ce que vous avez réalisé. Vous ne savez pas communiquer. Personne ne connaît la coopération française à part les professeurs ».

11 PERSPECTIVES EVOQUEES, IDEES D'AMELIORATION OU RECOMMANDATIONS REÇUES

Des craintes sur l'avenir du FSP

Le transfert de compétences à l'AFD a fait de l'Agence l'opérateur pivot de l'aide projet de la coopération française. Au regard des moyens de l'Agence, certains personnels des postes se demandent si l'instrument FSP a encore un sens avec si peu de crédits.

Faute de visibilité budgétaire et de stratégie de la DGM, les SCAC ne savent plus s'il faut encore préparer des FSP.

Les SCAC sont dans une situation très inconfortable pour démarrer un dialogue sur un projet car ils ne peuvent apporter aucune garantie aux partenaires locaux que les projets seront acceptés au niveau central.

Ne plus parler de projets mais d'expertise.

La spécificité de la coopération française, c'est de déployer de l'expertise avec des ETI qui disposent de moyens d'intervention.

Les ETI constituent un socle d'expertise qui peut être complété soit par des projets FSP, soit par des missions d'experts, des formations, voire des stages en France qui peuvent aussi être financés sur d'autres lignes de crédits. Les ETI doivent être aussi en mesure de solliciter des financements des autres PTF.
Un FSP doit s'inscrire dans un appui institutionnel de longue durée. Et non pas sur un projet à courte vue pour lequel un ETI serait détaché.

Réduire les délais de mise en œuvre des projets pour gagner en efficacité.

Pour que le FSP soit aussi un instrument relationnel efficace, il faut le concevoir et le mettre en œuvre dans des temps assez courts. Il se passe souvent trop de temps entre l'intention et/ou la demande d'un Etat et sa conception puis le démarrage effectif du projet. Les acteurs peuvent changer entre temps et les relations se distendent (exemple : le FSP PA2D au Bénin a été écrit en octobre 2010 et vient de démarrer fin 2013).

S'assurer d'un minimum de ressources pour gérer les après projets.

Il est important que tout ne s'arrête pas lorsqu'un projet-pays du FSP prend fin. Les consultants ont pu constater que les postes qui sont les plus performants financent, sur crédits d'intervention, de petites actions complémentaires pour soutenir la coopération qui est en général montée en puissance durant la mise en œuvre d'un FSP. Pour ce faire, il faut disposer des crédits d'intervention suffisants et suivre une stratégie à moyen et long terme. Dans d'autres cas, lorsqu'aucune intervention n'est prévue à l'issue d'un projet et que ses effets sont encore incertains et à consolider, il y a des risques importants que l'impact ne soit que de courte durée.

Associer davantage les postes à la conception des FSP mobilisateurs « sécurité ».

Sur le principe, les FSP mobilisateurs « sécurité » sont pertinents mais pour leur conception les postes ne sont pas assez sollicités. Les contenus des projets sont décidés depuis Paris. Il faut d'abord demander s'il y a un intérêt pour les postes avant de concevoir et de lancer un mobilisateur.

Au Sénégal, c'est à la demande du gouvernement sénégalais qu'a été monté le FSP-pays 2013-6 PACT (Programme d'Action Contre le terrorisme), avec un ETI en poste au cabinet du ministre de l'Intérieur. "Avec un FSP-pays, on peut faire preuve d'imagination. On peut faire du sur-mesure. Les mobilisateurs sont plus généralistes, plus contraignants".

Des FSP-pays comme PACT au Sénégal et PARSIB au Bénin sont davantage adaptés aux contextes locaux. « Il faudrait parfois passer par des FSP-pays pour ensuite passer au niveau sous régional ».

"Il y a une échelle d'intervention à retrouver entre un FSP-pays et un mobilisateur. Un FSP inter-Etats sur 2 à 3 pays serait plus facile à construire en partenariat et aussi plus facile à contractualiser et piloter".

Limiter le nombre de pays bénéficiaires dans le cadre des FSP mobilisateurs.

Les attachés de coopération comme les ETI pensent qu'il est difficile de coordonner les actions d'un mobilisateur au-delà de 4 à 5 pays. « Au-delà, un FSP mobilisateur ne peut pas fonctionner ». Les réalités locales sont très différentes et multiplier ces différences rajoute de la complexité dans la gestion du FSP et dans la cohérence des actions.

Pour intervenir à une échelle sous régionale au-delà de 4 à 5 pays, les FSP mobilisateurs pourraient peut-être s'appuyer sur les écoles Inter Etats. Mais les mobilisateurs ne semblent pas guidés par une stratégie d'intégration régionale.

Si l'ERSUMA (Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature) a pu être soutenue dans le cadre d'un ancien FSP d'appui à l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires), combien de FSP mobilisateurs s'appuient encore sur ces écoles pour développer des projets ? La question de l'intégration régionale semble ne pas être suffisamment prise en compte par les services de la DGM alors que, dans le même temps, l'AFD soutient des programmes régionaux (exemples : Commission Sous Régionale des Pêches, Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal, Agence pour la Sécurité Aérienne en Afrique).

Les mobilisateurs relèvent essentiellement de thématiques, mais pas de stratégies sous régionales.

Les projets culturels peuvent être soutenus par les Instituts Français. Le FSP n'est pas un outil indispensable.

A titre d'exemple, le FSP 2007-18 « Promotion de la diversité culturelle au Mali » a été mis en œuvre majoritairement sous forme d'appels à projets sous la pression très forte des opérateurs culturels maliens. Ces appels à projets ne répondent pas à l'objectif premier du FSP d'appuyer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques publiques.

Sans véritable capacité managériale (le directeur du musée de Bamako étant assisté d'une VI pour le suivi administratif des appels à projets), il n'a pas été possible d'assurer un véritable suivi des opérateurs culturels. Ce FSP n'a financé que des manifestations ponctuelles (à l'exception du studio de numérisation des archives photographiques) qui auraient pu être soutenues sur d'autres crédits via l'Institut Français. La coopération française soutien des manifestations dont certaines ont acquis aujourd'hui une renommée internationale comme le Festival de danse contemporaine « Danse Bamako danse », la biennale africaine de la photographie à Bamako. Nul besoin de FSP pour cela.

12 PROGRAMMES DES MISSIONS ET PERSONNES RENCONTREES

12.1 Bénin

12.1.1 Programme suivi par la mission

Lundi 28 octobre	
8h15	Briefing début de mission bureau du COCAC
8h45	Entretien avec l'Ambassadrice (chancellerie)
11h00	Entretien Attaché de Sécurité Intérieure (salle AT)
15h00	Entretien avec le SCG
16h30	Entretien avec ETI PA2D

Mardi 29 Octobre	
8h30	Entretien avec VI FSD et ETI PA2D au SCAC
11h30-13h00	Entretien avec Directrice AFD (bureau AFD)
13h00	Déjeuner avec Mme la Directrice AFD
15h00	Entretien à la DUE
16h00	Rencontre avec ex-coordonnateur du Projet ARHES)

Mercredi 30 octobre	
8h00	Départ pour visite du Centre de documentation de la Sécurité Publique (PARSIB) sur la Route de Porto-Novo
10h00	Visite de l'ERSUMA (FSP OHADA) à Porto-Novo
12h00	Visite de l'Ecole du Patrimoine à Porto-Novo
13h30	Déjeuner et retour sur Cotonou
17h00	Visite de l'adressage ou rencontre avec les interlocuteurs de la mairie de Cotonou (FSP PA2D)
19h00	Diner au Livingstone avec le SCAC, Maison de la Société Civile, IRD

Jeudi 31 octobre	
8h00	Départ pour Avrankou
9h30	Avrankou – Visite du centre d'accueil et de soins des malades mentaux de la Communauté Saint Camille de Lellis (FSD 2008-17)
10h30	Départ pour Adjohoun

11h30	Adjohoun – Visite du projet « Appui à la formation des jeunes filles à risque de mariage forcé et de traite dans la commune d'Adjohoun », Action Plus (FSD 2008-17)
13h00	Départ pour Abomey-Calavi + Repas
15h30	Abomey-Calavi - Entretien au siège de l'ONG BOUGE projet d'appui à la formation des orphelins déscolarisés en entreprenariat et en production animale et végétale au Centre de Formation Bouge à Sékou, FSD 2010-03 1 projet sélectionné au cours de l'appel à projet 2013)
16h30	Départ pour Cotonou
17h30	Debriefing avec l'Ambassadrice

Vendredi 1 novembre (jour férié au Bénin)	
11h00	Entretien avec le correspondant du CIRAD.

12.1.2 Personnes rencontrées

(par ordre alphabétique)

- Aline KUSTER-MENAGER, Ambassadrice ;
- Catherine BONNAUD, Directrice de l'agence AFD ;
- Chantal GOUZIT, Dominique THU PING ONE, Sandrine MIGAN, SCG ;
- Colonel Alain GOURIO, Attaché de Sécurité Intérieure ;
- Directeur de l'ONG Bouge ;
- Directeur du Centre d'accueil et de soins des malades mentaux de la Communauté Saint Camille de Lellis ;
- Dominique MARSTEAU, Attaché de coopération universitaire ;
- Edmond CAKPO TOZO, directeur de cabinet, Municipalité de Cotonou ;
- Elyda MEY, Attachée de coopération ;
- Emmanuelle BERTRAND, VI Maison de la Société Civile ;
- Equipe du CDSP (Centre de documentation de la Sécurité Publique) ;
- Fallo baba KEITA Directeur et Ismailou BALDE Coordinateur pôles formations et recherches de l'EPA (Ecole du Patrimoine Africain) ;
- Gervais OGOU, Directeur de l'ONG d'Action Plus ;
- Jacques Olivier JAMET, Commandant de Police ;
- Léopold DAMASE, Karel DOGUE, Paul NDICK FAYE, ERSUMA (Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature) ;
- Luc FABRE, COCAC ;
- M. MEDRANO, DUE ;
- Marc ASSAGB, ex-coordonnateur du Projet ARHES ;
- Philippe MENOZZI, Correspondant du Cirad au Bénin ;
- Taoufick LAHLOU, ETI PA2D ;
- Vincent CURIS, VI chargé de mission coopération de proximité.

12.2 Madagascar

12.2.1 Programmesuivi par la mission

Lundi 18 novembre	
8h30	Ambassade - Briefing début de mission
9h	Réunion SCAC (salle de réunion IFM)
10h30	Séance de travail avec les ETI
12h30	Déjeuner avec M. le COCAC et le Gestionnaire FSP
14h30	Visite de terrain : maternité de Befelatana + Christine Bellas Cabane
16h30	Ministère de la Justice + Sébastien Vittet

Mardi 19 novembre	
8h30-9h00	Rdv MESR + M. Baron
9h30-12h	Visite de l'Université d'Antananarivo (FSP MADES/PARRUR) et du CRAM (FSP Art-Mada)
13h	Déjeuner Gouvernance avec Sébastien Vittet + ETIs
15h	Réunion à la Primature avec partenaires malgaches niveau SG des ministères concernés + Philippe Georgeais

Mercredi 20 novembre	
Matin	Visite de terrain + Sébastien Vittet
Après-midi	Visite Ministère justice + rencontres avec partenaires du Min Justice et visites de terrain (Maison du droit et ENM)
17h	Rendez-vous à l'AFD

Jeudi 21 novembre	
8h30	Visite de terrain + Laurent Lapeyre
10h00	visites de terrain + Laurent Lapeyre
12h30	Déjeuner FSD + Laurent Lapeyre + Evaluateurs FSD + Inter Aide
14h00	Suite visites de terrain FSD + Laurent Lapeyre

Vendredi 22 novembre	
8h30-9h	Ambassade de France (SCAC)
9h-12h30	Séquence projet FSP Police judiciaire et sûreté aéroportuaire
13h00h	Déjeuner-buffet, rencontre avec acteurs projets FSP (chez M. Philippe Georgeais)
15h00	Rencontre UNICEF
16h00	Siège délégation européenne
17h30	Résidence de France, rencontre avec M. l'Ambassadeur

12.2.2 Personnes rencontrées

(par ordre alphabétique)

- Adriaen Charlotte, Chef de section, gouvernance, économie, commerce et secteurs sociaux, Délégation de l'Union européenne ;
- AndriamampianaSahondra, responsable du suivi des actions (Koloïna)
- AndriamanantenaHerizoRado, Directeur de la Formation des Magistrats à l'ENMG ;
- Andriamaro Lucas, Directeur de l'association Kozama (activités d'éveil et d'éducation pour les enfants issus des quartiers vulnérables) ;

- Andriambelo Christian Arivony, Directeur de la conservation nationale du patrimoine ;
- Andriamifidy Jean-Louis, Magistrat du 1er Grade, Directeur des stages et du suivi et évaluation, Ecole nationale de la magistrature et des greffes ;
- Baron Vincent, COCAC Adjt (enseignement supérieur, recherche, francophonie) ;
- Bellas Cabane Christine, Conseillère régionale santé ;
- Berges Pierre, Trésorier de France ;
- Bisson Denis, Directeur adjoint de l'Institut français, Attaché culturel ;
- ChapitôMetissy, Artistes bénéficiaires du projet Art-Mada ;
- Clémence Bessière, VI, Chargée de mission du FSD, Cellule de coordination de la coopération non-gouvernementale ;
- Dollmann Claire, ETI, Conseiller technique auprès Min Justice, Chef du projet FSP "Appui à la consolidation de l'Etat de droit" ;
- Duchaufour Hervé, Chef de projet PARRUR-MADES ;
- Dumathrat Laurent, ETI, Conseiller technique auprès du Directeur général des Impôts ;
- Equipe des experts juniors du Centre de ressources des arts actuels
- Georgeais Philippe, COCAC ;
- Goldblatt François, Ambassadeur de France à Madagascar ;
- Helluin Jean-Jacques, Représentant permanent de la région Ile-de-France à Madagascar, Directeur de l'Institut des métiers de la ville ;
- HeryRakotovaoAndrianampanalinarivo, Professeur gynécologue obstétricien, Directeur d'établissement, Université d'Antananarivo ;
- Horace P. Gatien, Secrétaire général, Ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ;
- Jarzaguet Philippe, Commandant de Police, ETI ;
- LalaharinivoRandrianantenaina Laurette, Directrice des Réformes Législatives ;
- Lansard, Expert Unicef en lien avec FSD éducation ;
- Lapeyre Laurent, Attaché de coopération non gouvernementale et décentralisée ;
- Le responsable d'un atelier de formation à la bande dessinée (Tantsary) ;
- Lemarec Corentin, Volontaire Inter Aide ;
- Les responsables d'une école de danse (Rary) ;
- Les responsables d'une galerie d'exposition de tableaux (Arts visuels) ;
- Naudet Jean-David, Directeur de l'AFD ;
- Pacaud Pierre, ETI Santé ;
- Pool des avocats pour la défense des femmes et des mineurs victimes de violences ;
- Rabenja Francis, Responsable de la gestion des FSP au SCAC ;
- Raharison Hubert, Bâtonnier de l’Ordre des avocats de Madagascar ;
- RaherimandimbyMarson, Professeur titulaire, Doyen de la Faculté des sciences, Université d'Antananarivo ;
- Rakotondrabe Noeline, Directrice de l’Administration des Juridictions ;

- RakotondrainvononaPanoël Macaire, Commissaire Divisionnaire, Directeur Provincial de la Police Nationale d'Antananarivo ;
- Rakotondrazaka Arsène, Ministre de la Sécurité Intérieure ;
- Rakotovao H. Hanta, Consultant (évaluation CD/FSD) ;
- Rakotovelo Jean-Luc, Directeur de la Formation Continue et de la Recherche, Commissaire Divisionnaire ;
- RalaindimbyTsilavina, Fondateur, Senior consultant, Artcom communication, ancien ministre le la Culture ;
- RalaivelorakotondrabeNoéline, Directrice de l'Administration des Juridictions ;
- RamanantenasoaNoeline Directrice de la Promotion de l'Intégrité ;
- RamarolantoRatiaray, Directeur du Département Droit de la Faculté DEGS Droit Economie Gestion Sociologie ;
- RanaivoFanja Anselme, responsable association Koloïna (appui familial dénamique à l'intention des familles les plus pauvres) ;
- RandriamampionontsoaLantonirina, Administrateur des services du parlement, Secrétaire général, Conseil supérieur de la Transition ;
- Randrianambinina Blanchard, Professeur, Directeur général de l'enseignement supérieur, Ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ;
- RandrianariveloAndry, Consultant (évaluation CD/FSD) ;
- RandriaparinirinasonEric, Directeur de l'IFPA ;
- RatsaraDomoina, Journaliste à l'Express de Madagascar, Secrétaire générale de l'Association des journalistes et animateurs culturels SORAKANTO ;
- Ravaloson Johary, Secrétaire général de la Chambre de commerce et d'industrie d'Antananarivo, Centre d'Arbitrage et de médiation ;
- Ravaomanarivo Lala, Maître de conférences, Directeur de la Recherche, Présidence de l'Université d'Antananarivo ;
- RazafimanantsoaTafita Directeur des Programmes et du Suivi-Evaluation ;
- Razafindrazaka Désiré, Président des amis du patrimoine de Madagascar ;
- Razafinjatovo Honoré Parfait, Directeur général des programmes et des ressources, Ministère de la Justice ;
- Razanadrakoto Marie Solange, Directrice Générale des Affaires Judiciaires, des Etudes et des Réformes ;
- RazanadrakotoRija, Président de la Chambre Nationale des Notaires ;
- Rodin Serge Henri, Responsable du parcours management et médiation culturelle, Université d'Antananarivo ;
- Rodriguez Gréta, ETI, Chef du projet FSP Culture Art-Mada ;
- Vallée Olivier, ETI au Secrétariat général du gouvernement auprès de la Primature, Chef du projet "Relance Institutionnelle" ;
- Vittet Sébastien, Attaché de coopération pour la gouvernance au SCAC.

12.3 Mali

12.3.1 Programme suivi par la mission

Lundi 25 novembre	
9h00	Entretien Attaché de Coopération Gouvernance, (SCAC)
10h00	Briefing avec l'Ambassadeur, le COCAC Adjoint et l'ASI Adjoint, (Chancellerie)
11h00	Entretien avec le Gestionnaire du FSD
12h00	Entretien avec Chef SCGet le comptable
13h30	Déjeuner avec le COCAC
15h00	Entretiens avec les ETI (salle de réunion du SCAC)
18h30	Entretien avec Nicolas Moussard, Chef du Poste Economique

Mardi 26 novembre	
8h30	Entretien avec les ETI (suite)
15h00	Mairie du District de Bamako.
17h00	Commissariat au Développement Institutionnel.

Mercredi 27 novembre	
8h30	Délégation de l'Union Européenne
10h00	AFD
11h00	Entretien avec Bruno SICARD, Représentant IRD (SCAC)
15h30	Direction National de l'Enseignement Supérieur (PRODEC).
17h00	Entretien avecles partenairesPAJM, Direction National de la Jeunesse.

Jeudi 28 novembre	
8h30	Direction Nationale du Développement Social
11h00	Visite du Centre Kanouya (ONG Kanouya). Projet FSD
14h00	Ministère de la Culture
16h30	Dienta SIDIMA, Direction Générale des Impôts, et ETI

Vendredi 29 novembre	
8h30	Régie Diplomatique,
10h00	Entretien avec l'Attaché de Coopération Educative
11h00	Débriefing avec le COCAC et le COCAC adjoint
12h00	Visite au Musée de Bamako et rencontre avec les responsables

12.3.2 Personnes rencontrées

- Gilles HUBERSON, Ambassadeur de France
- Pierre-Yves GUEYMARD, COCAC
- Patrick MEDORI, COCAC Adjoint
- Jordi FERRARI Attaché de Coopération Gouvernance

- Alain CREDEVILLE, Attaché de Coopération Educative
- Hamadoun PERGOUROU, Gestionnaire FSD
- Jean-Michel PETITPAS, Chef SCG
- Mahamadou BA, Comptable au SCG
- Fréderic PECH, ASI
- Daniel GOUTE, ETI Commandant de police,
- Christian SARKIS, ETI Commandant de Police
- Juliette P. COULIBALY, ETI auprès du Gouverneur du District de Bamako.
- Didier CRABETT, ETI FSP renforcement de la gouvernance au Mali
- Leïla MATHIEU, ETI Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
- Philippe ASSEZAT, ETI auprès du Directeur Général des Impôts
- Sylvain RAYMOND ETI Douanes
- Baptiste GERBIER, ETI Ministère de l'Economie et des Finances
- Marie-Hélène DESBAZEILLE, ETI Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
- Nicolas MOUSSARD, Chef du Poste Economique
- Mahamoudou WADIDIE, Conseillé, Mairie du District de Bamako
- Lassine BOUARE, Commissaire au Développement Institutionnel
- Emile JEANNEE, Chef des opérations Délégation de l'Union Européenne
- Bruno DEPRINCE, Directeur AFD
- M. DIOP, Coordinateur PAJM Direction Nationale de la Jeunesse
- Equipe de PAJM à la Direction Nationale de la Jeunesse
- Modibo DIALLO, Direction Nationale du Développement Social
- Entretien avec M. Bernadette SOUCKO, Directrice de l'ONG Kanouya
- Bruno MAIGA, Ministre de la Culture
- Dienta SIDIMA, Directeur, Direction Générale des Impôts
- Pierre MORISSON, Régisseur Diplomatique
- Samuel SIDIBE, Directeur du Musée National du Mali
- Bruno SICARD, Représentant IRD au Mali
- Mamadou Lamine TOURE, Directeur national adjoint, Direction nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche

12.4 Sénégal

12.4.1 Programme suivi par la mission

Lundi 18 novembre	
9h00	Briefing avec le COCAC adjoint
10h00	Service Commun de Gestion
11h00	Entretien avec le COCAC
12h00	Entretien Assistance SCG
15h00	Entretien avec l'ASI et adjoints
17h00	Direction de l'Assistance Technique
18h30	Entretien avec ETI FSD

Mardi 19 novembre	
9h00	Entretien Attaché de coopération secteur institutionnel et ETI Justice
11h30	ACDI, Coordination des PTF
15h00	ETI Douanes
16h00	Attaché douanier régional

Mercredi 20 novembre	
9h00	Entretien Conseiller régional Santé
11h30	Entretien Attaché de Coopération secteur économique et financier. ETI PAFIES et GUFL
15h00	Visite terrain Association Cibiti,prison de Rebeuss Projet FSD
17h00	Centre de Formation Judiciaire

Jeudi 20 novembre	
8h15	Entretien AFD
10h30	Ministère de l'économie et des finances. Direction de la coopération.
15h00	Entretien (suite) avec ASI
17h30	ETI décentralisation et coopération décentralisée

Vendredi 20 novembre	
7h15	Visite Hôpital de Dakar
8h30	Entretien avec l'Attaché de coopération éducation.
9h30	Entretien avec les ETI éducation
12h00	Délégation de l'Union Européenne
13h30	Déjeuner avec l'ETI FSD
16h00	Débriefing avec l'Ambassadeur et le COCAC Adjoint

12.4.2 Personnes rencontrées

- Jean-Félix PAGANON ; Ambassadeur de France.
- Moncef FOLAIN, COCAC
- Jacques BATUT, COCAC Adjoint
- Paul-Antoine DECRAENE, Attaché de coopération Etat de droit et gouvernance locale
- Jean-Léon GOLD-DALG, SCG
- Philippe DIOH, Adjoint au SCG
- Pauline LECOINTE, ETI auprès de la Direction de l'assistance Technique et suivi du FSD
- Jean-Pierre BELLEFLEUR, Conseiller régionale de Coopération Santé
- Muriel NICOT GUILLOREL, ETI Ministère de l'Education
- Sébastien OLICHON, ETI Conseiller du DG de l'EISMV (Ecole Inter-états des Sciences et Médecine Vétérinaires)
- Eric COIGNARD, Attaché de coopération secteur éducation
- Olivier PEZET, Directeur Agence AFD
- Ibrahima DIALLO, Chargé de mission AFD
- Gérard KRAUSS, ETI Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la recherche
- Robert CHAUVIN, Attaché de coopération secteur douanier
- Jean-Pierre DEMASSIET, ETI Direction Générale des Douanes
- Anna BERGOT, Conseiller Société Civile Délégation de l'Union Européenne
- Jean-François GRANGEON, ETI Ministère de l'Econome et des Finances
- Bertrand COCHET, ETI Ministère de l'Econome et des Finances
- Bernard SMOLIKOWSKI, Attaché de coopération secteur Economie et Finances
- Mamadou DIAKHATE, Directeur du Centre de Formation Judiciaire, ministère de la Justice
- MadienaBakhoum DIALLO, Directeur Adjoint du Centre de Formation Judiciaire, ministère de la Justice
- André NDECKY, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction de la coopération internationale
- Catherine BOLTEAU SERRE, ETI Ministère de la Justice
- Toussaint CARADEC, ETI Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales
- Jean-Luc PEDUZZI, Attaché de Sécurité Intérieur
- Georges DIASSINOUS, ETI Ministère de l'Intérieur
- Papa Birame THIAM, Directeur de la Direction de l'Assistance Technique
- Mme LASSORT, Directrice de l'ONG Cibiti

12.5 Togo

12.5.1 Programme suivi par la mission

Lundi 4 novembre	
9h00	Analyse documentaire
14h00	Entretien avec le COCAC
15h30	Entretien avec l'équipe du projet FSP AGREST

Mardi 5 novembre	
9h30	Préparation de la mission au SCAC avec l'appui du secrétariat du COCAC
11h30	Entretien avec ETI sur le projet FSP AGREST.
15h00	Entretien avec M. Philippe Colignon, Directeur AFD à Lomé

Mercredi 6 novembre	
9h00	Entretien avec le SG du MATDCL
11h00	Entretien avec le Chef de section opérationnelle de la Délégation de l'Union Européenne
15h00	Entretien Service commun de gestion et régisseur

Jeudi 7 novembre	
9h00	Entretien avec Chargé de mission au SCAC
11h00	Entretien avec l'ASI et adjoint
15h00	Entretien avec l'Attaché de Défense à l'Ambassade
17h00	Entretien avec le Conseiller économique

Vendredi 8 novembre	
9h00	Entretien avec le Directeur du Centre International de recherche et d'Etude de Langues (CIREL). FSP RECFLEA
11h00	Entretien avec l'ETI sur le FSP mobilisateur GUFL
14h00	Entretien avec la Chargée de mission Droits de l'Homme. FSP TEH
15h30	Débriefing avec l'Ambassadeur
18h30	Entretien avec la VI Chargée de mission sur le FASCS (ex FSD)

12.5.2 Personnes rencontrées

- Nicolas WARNERY, Ambassadeur de France.
- Etienne CAZIN, COCAC
- Philippe GEORGES, Consul adjoint, Service commun de gestion et régisseur, et M. Emile KOUAWU, adjoint au SCG
- Ibrahim CHITOU, conseiller technique du Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ETI sur le projet FSP AGREST
- Philippe COLIGNON, Directeur de l'agence AFD à Lomé
- Lardja DOUTY SG du MATDCL
- Amlazo SEDO Directeur de la décentralisation et des collectivités locales au MATDCL
- Stéphane MEERT, Premier Secrétaire, Délégation de l'Union Européenne au Togo
- Fabrice ROY, Chargé de mission au SCAC, suivi du FSP AGREST
- Christophe BRIEZ, Commissaire divisionnaire ASI
- Thierry DEPRAETERRE, Commandant de Police, ETI auprès de l'ASI
- Gérard KEREBEL, Attaché de Défense, Ambassade de France
- Mawuena ADJRANKOU, Directeur du Centre International de Recherche et d'Etude de Langues (CIREL). FSP RECFLEA (clôturé)
- Serge RAMANGALAHY, Conseiller technique du Secrétaire d'Etat au Ministère de l'Economie et des Finances. ETI sur le FSP mobilisateur GUFL
- Sarah LORRILLARD, VI Chargée de mission Droits de l'Homme au SCAC
- Noémie WETTERWALD, VI Chargée de mission sur le FASCS (ex FSD)

A3- Résultats de l'enquête courriel

Évaluation de l'instrument FSP

Annexe 3
Résultats de l’enquête courriel

Projet mis en œuvre par SOFRECO

Christian Dessallien et Jean-Luc Perramant

Sommaire

1- Objectifs et conception de l'enquête 291
1.1- Rappel des objectifs 291
1.2- Conception générale 291
2- Rappel du calendrier des opérations 293
3- Taux de réponse 293
4- Etape 1 : Synthèse des opinions présentées par les COCAC et les ASI 294
5- Opinions des COCAC et des ASI par thème 300
5.1- Perception des objectifs et de l'utilité du FSP 300
5.2- Place dans le dispositif et la stratégie du poste 302
5.3- Comparaison avec les dispositifs des autres donateurs 306
5.4- Appréciations concernant la conception de l'instrument FSP 310
5.4.1- Champ et thématiques 311
5.4.2- Types de projets et bénéficiaires 312
5.4.3- Durée des projets 315
5.4.4- Modes de préparation, d'approbation et de contractualisation 318
5.4.5- Expertise associée et modes de mise en œuvre 321
5.4.6- Gestion, suivi et évaluation 323
5.5- Appréciations concernant le fonctionnement de l'instrument FSP (efficience) 327
5.6- La gestion du FSP dans les postes 335
5.6.1- Les agents des postes et la charge de travail 335
5.6.2- L'obtention des ETI 340
5.6.3- Les procédures d'arbitrage et de suivi 340
5.6.4- Les difficultés de gestion financière 343
5.7- Utilisation de prestataires ou de maîtres d'œuvre 344
5.8- Partenariats 346
5.9- Visibilité 352
5.9- Niveau de réussite des projets (efficacité) 353
5.10- Impact et durabilité des effets 354
5.11- Points forts et points faibles de l'instrument FSP 358
5.12- Perspectives 360
6- Etape 2 : Synthèse des opinions présentées par les partenaires-bénéficiaires des postes, ETI, VI et opérateurs 364
6.1- Opinions des partenaires-bénéficiaires 364
6.2- Opinions des ETI et VI ayant participé à un FSP-pays 365
6.3- Opinions des VI ayant géré un projet CD/FSD 380
6.4- Opinions des opérateurs 387
7- Liste des pays destinataires de l'enquête courriel 390

1- Objectifs et conception de l'enquête

1.1- Rappel des objectifs

Les **termes de référence** de l'évaluation de l'instrument FSP ont prévu : "Une enquête menée auprès des postes et des services centraux, maîtres d'ouvrage de projets (...) (avec) notamment pour vocation d'aboutir à une analyse des perceptions des objectifs de l'instrument FSP, de contribuer à l'établissement des typologies d'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des projets et de traiter de la question de la visibilité des projets FSP."

Sur **proposition du prestataire** (dans son offre technique), a été ajoutée dans l'enquête "une interrogation à l'attention des représentants des bénéficiaires au sujet de la réussite des projets et de leurs effets sur le contexte du pays bénéficiaire".

Après la phase de bilan-diagnostic préalable, qui a comporté de nombreux entretiens avec les services utilisateurs du FSP, il n'a pas été jugé pertinent de diriger l'enquête courriel vers ces mêmes services. Celle-ci s'est donc limitée aux postes et à leurs partenaires dans les pays.

1.2- Conception générale

Une recherche a été faite sur la situation du FSP dans les pays afin de déterminer **les postes** qui devaient être destinataires des questionnaires de l'enquête. Ont été retenus 49 pays dans lesquels des projets FSP étaient opérationnels en septembre 2013, ou dans lesquels des projets FSP ont été récemment clôturés (2011, 2012 et 2013). L'idée sous-jacente était de s'assurer que le questionnaire était envoyé à des responsables ayant une pratique de cet instrument. Les postes visités dans le cadre des missions pays réalisées pour cette même évaluation (Bénin, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo, voir annexe : Note transversale de fin de missions) n'ont pas fait partie de l'enquête. **La liste des pays destinataires se trouve en section 7 ci-dessous**.

Pour obtenir un meilleur taux de réponse, les questionnaires ont été adressés personnellement aux COCAC et aux ASI, gestionnaires par délégation des projets du FSP (étape 1, voir schéma ci-dessous), ainsi qu'aux partenaires-bénéficiaires, ETI, VI et maîtres d'œuvre (étape 2).

Les adresses des COCAC ont été fournies par le Pôle de l'évaluation de la DGM. Les questionnaires destinés aux ASI ont été envoyés par la DCSD. Les adresses des autres destinataires ont eu deux provenances :

- noms et adresses fournies par les COCAC et les ASI (question H prévue dans le questionnaire qu'ils ont rempli)
- noms et adresses identifiées par les consultants lors de leurs entretiens et de leurs missions.

Les questionnaires conçus pour cette enquête étaient destinés à recueillir uniquement des opinions. Ils ne demandaient aucune recherche d'archive ou de données chiffrées de sorte que chacun des destinataires pouvait renseigner le questionnaire d'une seule traite, sans avoir à s'interrompre.

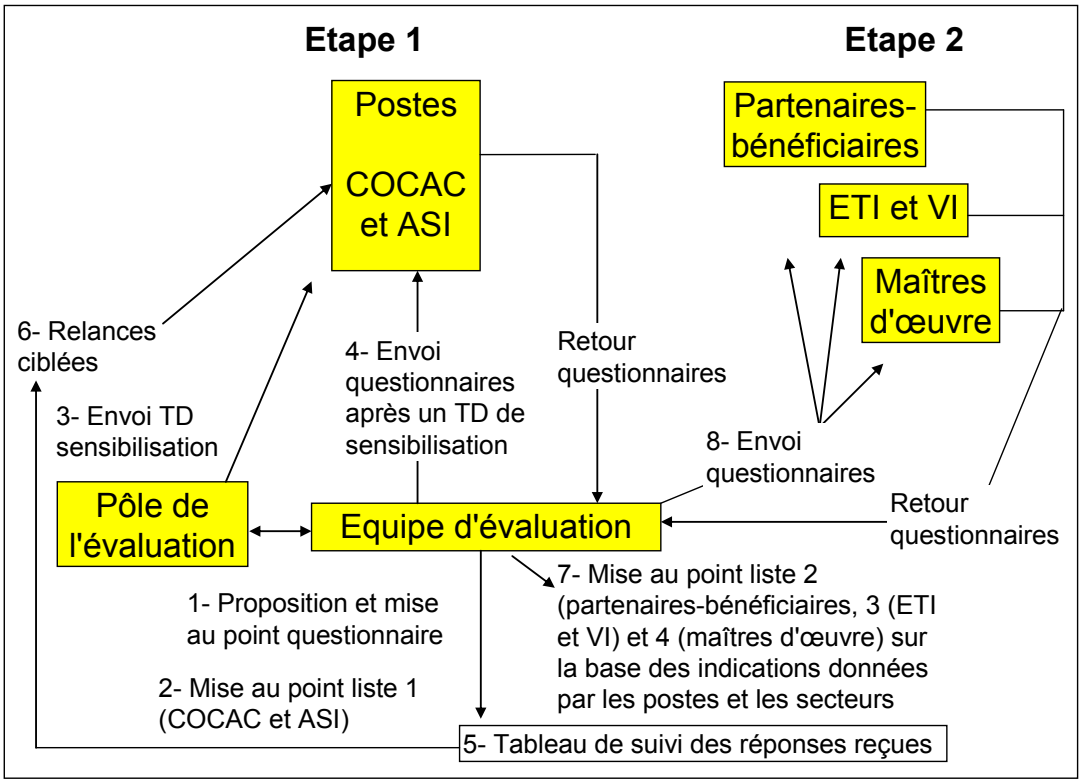
Le questionnaire destiné aux COCAC et ASI était prévu pour être rempli en une heure au minimum. Toutefois, les questions étant ouvertes, les destinataires pouvaient y passer plus de temps en développant leurs réponses. Les thèmes suivants y étaient abordés :

- Compréhension des objectifs de l'instrument FSP
- Appréciations concernant la mise en œuvre de l'instrument au niveau du pays
- Identification et description des acteurs et en particulier de la maitrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des différents projets (incluant opérateurs et expertise)
- Description et appréciation des partenariats établis à l'occasion de la mise en œuvre de cet instrument
- Appréciation du niveau de réussite des projets et de leurs effets sur le contexte du pays bénéficiaire.

Les questionnaires destinés aux partenaires-bénéficiaires et aux autres acteurs étaient conçus sur le même principe mais comportaient moins de questions.

Les questionnaires ont été envoyés sous le format Word, pour être remplis sur ordinateur et ils devaient être envoyés en retour à une adresse courriel spécialement ouverte pour cette enquête.

Pour toucher toutes les personnes souhaitables et éviter les biais, l'enquête a été conduite en **deux étapes**, selon le schéma suivant :



Les opinions collectées à l'occasion de cette enquête ont été traitées de manière anonyme. Elles figurent dans cette note (section 4 et suivantes) mais sans qu'elles puissent être rattachées à l'un ou l'autre des répondants à cette enquête.

Enfin, comme il est d'usage dans ce type d'enquête, et aussi pour accroître la transparence de l'opération, les COCAC et les ASI ayant retourné leur questionnaire sont destinataires de la présente note.

2- Rappel du calendrier des opérations

Dates	Opération
20/9/13	Approbation de la conception générale de l'enquête
7/10/13	Diffusion d'un TD annonçant l'évaluation et l'enquête dans les postes
15/10/13	Mise au point du questionnaire
15/10/13	Mise au point liste 1
16/10/13	Envoi des questionnaires (COCAC et ASI)
17/10/13	Elaboration d'un tableau de suivi des réponses reçues
6/11/13	Relance ciblée effectuée par le Pôle de l'évaluation et la DCSD
12/11/13	Début de l'exploitation et de l'analyse des réponses étape 1
12-15/11/13	Mise au point des listes 2 (partenaires-bénéficiaires), 3 (ETI et VI) et 4 (maîtres d'œuvre)
17/11/13	Envoi des questionnaires (étape 2)
30/11/13	Clôture réception questionnaires étape 1
2/12/13	Fin de l'exploitation et de l'analyse des réponses étape 1
30/11/13	Début de l'exploitation et de l'analyse des réponses étape 2
9/12/13	Clôture réception questionnaires étape 2 et fin exploitation et analyse étape 2
8-22/12/12	Fin de l'analyse et rédaction d'une note présentant les résultats de l'enquête

3- Taux de réponse

Pour l'étape 1, des questionnaires ont été envoyés dans 49 postes.

Au moins un questionnaire renseigné a été reçu en retour pour 35 des postes, ce qui correspond à un **taux de réponse de 71%** par rapport aux postes visés, ce qui est très satisfaisant.
41 questionnaires ont été reçus (29 COCAS et 12 ASI).
6 postes ont renvoyé 2 questionnaires (1 COCAC et un 1 ASI) : Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Mauritanie, RDC[1], Tchad. Dans certains postes le COCAC et l'ASI se sont entendus pour ne retourner qu'un questionnaire.

Les réponses fournies dans les questionnaires sont généralement très détaillées.

Les postes pour lesquels aucun questionnaire n'a été reçu sont les suivants :

1	Birmanie	8	Liberia
2	Cambodge	9	Maroc
3	Congo	10	Mozambique
4	Ethiopie	11	République dominicaine
5	Guinée-Bissao	12	Rwanda
6	Irak	13	Soudan du Sud
7	Jérusalem - Territoires palestiniens	14	Viêt Nam

C'est regrettable car 9 de ces pays ont des projets du FSP qui sont actuellement opérationnels.

Pour l'étape 2, le taux de réponse est beaucoup plus faible 16,4%.

[1] Le second questionnaire de RDC est arrivé tardivement. Il a été enregistré, mais son contenu ne sera pris en compte que lors de la préparation du rapport final.

Taux de réponse étape 2 de l'enquête courriel

	Nbre envois	Nbre retours	**Taux retour (%)**
Partenaires-bénéficiaires	59	6	**10,2**
ETI et VI ayant participé à un FSD-pays	46	9	**26,1**
VI ayant géré un projet CD/FSD		3	
Opérateurs	29	4	**13,8**
Ensemble	**134**	**22**	**16,4**

Les adresses données dans les questionnaires de l'étape 1 pouvaient ne pas être toutes exactes, les destinataires pouvaient ne pas être disponibles, la motivation, surtout, était moins forte que pour l'étape 1.

Les résultats sont présentés ci-dessous suivant ces deux étapes :
Etape 1 : opinions des COCAC et des ASI, section 4 (synthèse) et 5 (détail par thème) ;
Etape 2 : opinions présentées des partenaires-bénéficiaires des postes, des ETI, VI et opérateurs, section 6.

4- Etape 1 : Synthèse des opinions présentées par les COCAC et les ASI

Perception des objectifs et de l'utilité du FSP

Opinion synthétique exprimée par l'un des répondants : "Cet instrument a été très utile pendant des décennies. Il a enrichi sa façon de travailler d'une longue expérience accumulée et profitable. Il a fait ses preuves, sans doute bien mieux que de nouveaux instruments sur lesquels nous n'avons pas beaucoup de reculs mais dont on mesure les limites, notamment en terme de montants considérables, de suivi limité et de redevabilité faible."

Les COCAC et les ASI qui ont répondu à cette enquête connaissent bien les caractéristiques du FSP et le jugent tous indispensable ou très utile au niveau des opérations du poste. Ils donnent de nombreux arguments dans ce sens et des illustrations très fortes.

Ils estiment que le FSP participe pleinement à l'atteinte des objectifs de la stratégie-pays, d'autant plus qu'il s'agit d'un outil structurant, qui mobilise une partie importante des moyens du poste et recherche des impacts importants.

Dans l'ensemble, les COCAC et ASI estiment que le FSP est mieux conçu que les dispositifs d'aide-projet des autres donateurs, que son fonctionnement est plus simple, sa mise en œuvre plus rapide et ses performances meilleures. Néanmoins, des avis défavorables apparaissent, principalement en raison de la faiblesse des financements alloués, ainsi que des difficultés de prévision financière et de gestion budgétaire.

Conception de l'instrument et de son dispositif de mise en œuvre

Les répondants estiment que le FSP est conçu pour l'aide aux pays les plus pauvres, PMA, PPP ou Etats fragiles, qui manquent de capacités, ont une gouvernance déficitaire, n'arrivent pas à progresser sur les OMD cruciaux, ont besoin d'une aide institutionnelle de la part de la France et appellent sa solidarité. Ils pensent que le champ des pays à couvrir doit dépendre au premier chef des moyens accordés au FSP. Les thématiques pour lesquelles le FSP peut être utilisé sont claires et appropriées tant qu'elles sont en lien avec les problématiques du développement des pays pauvres.

Les quatre types de projets possibles sur financement du FSP sont bien pertinents. Ce sont les projets-Etats et les CD/FSD qui ont la faveur des répondants. Les projets inter-Etats comportent des risques de dilution mais pourraient être développés, tandis que quelques doutes sont exprimés au sujet des projets mobilisateurs (qui seraient moins pertinents et/ou efficaces).

Les COCAC et les ASI se retrouvent quasiment unanimes pour estimer que les bénéficiaires possibles des projets du FSP sont bien définis (les entités publiques et parapubliques, centrales ou décentralisées de l'Etat concerné, ainsi que la société civile), dans les textes fondateurs du FSP comme ensuite dans les FPC et les RP qui doivent les préciser pour chaque projet.

Pour les COCAC et les ASI, un projet ne peut pas être réalisé en un an, à moins de remettre en question l'intérêt même de l'instrument FSP qui est de travailler sur une certaine durée pour provoquer des améliorations durables des systèmes et des performances dans les pays partenaires. Ils indiquent que la durée d'un projet est en général de 3 ans, mais que des projets plus courts ou plus longs peuvent être approuvés et que des projets de 3 ans peuvent éventuellement être prolongés. Ils précisent que fixer une durée pour un projet n'a pas de sens si ensuite les crédits prévus pour sa réalisation n'arrivent pas au rythme prévu.

Les COCAC et les ASI favorisent la mise en œuvre "Poste", dont ils sont globalement assez satisfaits car elle est flexible et adaptable. Certaines lourdeurs sont cependant signalées, en particulier liées à l'imprévisibilité des crédits disponibles et à une gestion budgétaire qui impose des temps morts et des pics de travail.

Au niveau de la préparation des projets, le principe des deux temps, FPC d'abord, RP ensuite, est bon et ne devrait pas être modifié. Les répondants estiment que la répartition des responsabilités pour la définition des projets est bonne : projets Etats et CD/FSD laissés aux postes, conception des projets mobilisateurs pris en charge par les services centraux. Ils insistent toutefois sur la nécessité d'un dialogue renforcé et plus d'implication des postes lors de la préparation des projets mobilisateurs.

Les avis sont partagés en ce qui concerne une adaptation éventuelle des formats pour les documents FPC et RP, qui ont maintenant plus de 10 ans, mais des souhaits sont exprimés en faveur d'une simplification.

Concernant l'approbation des projets, pratiquement tous les répondants pensent que la coexistence d'un comité d'examen interne et d'un comité interministériel est pertinente pour la qualité des arbitrages, notamment financiers, et pour éviter les redondances.

C'est à l'unanimité que la convention de financement est jugée nécessaire : elle donne une base juridique au projet, renforce le cadre des relations bilatérales et "cristallise l'expression des deux volontés étatiques", crée de la visibilité, précise les conditionnalités, contribue à la mobilisation du partenaire, impose de tenir les engagements pris par les parties et constitue le fait générateur juridique indispensable permettant le décaissement auprès de la TG.

Concernant les ETI, les champs d'expertise à retenir pour positionner des ETI doivent être définis en fonction des politiques de coopération que le poste développe avec le pays partenaire et dans lesquelles des projets du FSP peuvent venir éventuellement prendre place.

La mise en œuvre "poste", pour les projets pays, est systématiquement la seule mise en œuvre utilisée et elle donne globalement satisfaction. La gestion par le COCAC et l'ASI au niveau des postes, en s'appuyant sur le SCG, est jugée pertinente. Le rôle de l'ASI, qui est

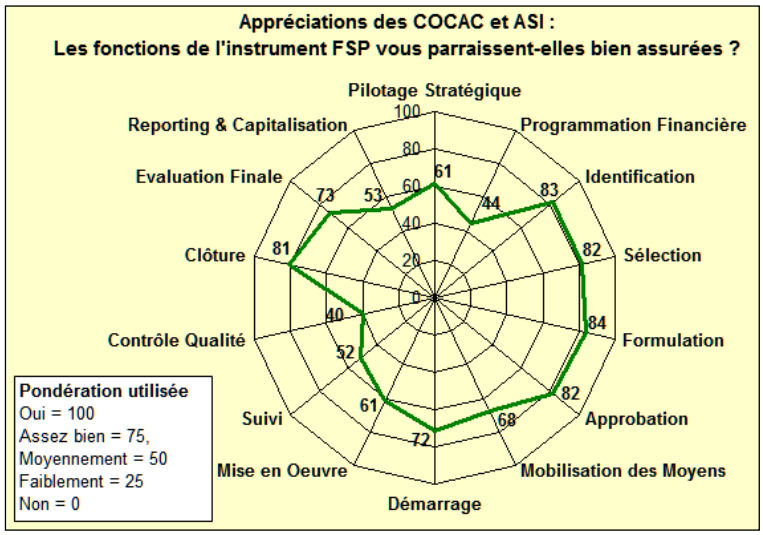
nouveau, doit être mieux compris et il ne faut pas perdre de vue l'importance des ETI dans la gestion des projets.

Dans l'ensemble, les répondants trouvent plutôt peu pertinent d'avoir deux services de gestion du FSP à la DGM et estiment qu'un seul service pourrait suffire.

Les COCAC et les ASI précisent que le principe de l'évaluation systématique des projets n'est pas appliqué. La moitié d'entre eux pensent qu'un tel principe est bon et devrait être appliqué. L'autre moitié estime qu'une redéfinition est nécessaire, pour introduire plus de souplesse, faire des évaluations seulement à bon escient, faire moins d'évaluations finales, multiplier les évaluations à mi-parcours, ne pas faire systématiquement appel à des évaluateurs externes, associer plus systématiquement les services et les postes aux évaluations, développer des indicateurs de suivi et renforcer le reporting. Quelques répondants signalent des faiblesses du système actuel d'évaluation du FSP : manque d'indépendance, ressources insuffisantes pour assurer des évaluations de qualité, résultats fournis parfois décevants. Les appuis méthodologiques apportés par la DGM dans le domaine de l'évaluation sont très largement appréciés.

Concernant le fonctionnement de l'instrument FSP (efficience)

Il était demandé aux COCAC et aux ASI une appréciation sur la manière suivant laquelle les principales fonctions du cycle de fonctionnement de l'instrument FSP étaient assurées. 35 questionnaires ont fourni des appréciations concernant une, plusieurs ou toutes les fonctions du tableau. Les réponses ont été traitées et pondérées.



Les meilleurs scores (supérieurs à 80%) sont obtenus pour l'identification, la sélection, la formulation, l'approbation et la clôture. Les scores les plus faibles (moins de 60%) concernent le contrôle qualité, la programmation financière, le suivi, le reporting et la capitalisation. Les commentaires fournis, qui sont repris dans le texte de la section 5.5 ci-dessous, permettent de comprendre les justifications de ces appréciations.

En particulier, pour la formulation, les réponses ont convergé sur le fait qu'il s'agit d'une démarche difficile, globalement maîtrisable, qui est passionnante et indispensable. Concernant la charge de travail pour la formulation d'un projet, la moyenne des estimations fournies s'établit à 3 mois pour les deux phases (FPC + RP).

Concernant le contrôle de qualité tout au long du cycle des projets du FSP, la plupart des répondants estiment qu'il n'existe pas ou très peu.

Gestion du FSP dans les postes

Au sujet des connaissances que les agents doivent avoir dans les postes pour gérer les projets du FSP, les réponses sont assez partagées. Un peu plus d'un tiers des répondants pensent que les connaissances nécessaires sont disponibles. Parmi les personnes qui

pensent que les connaissances nécessaires ne sont pas ou pas assez disponibles, les déficits qu'ils indiquent concerne principalement la gestion et la comptabilité. Une petite moitié des répondants (16/33 réponses) estime que les agents disposent de guides ou de documents d'appui. Six personnes signalent des formations dont les agents ont bénéficié, mais 82% des répondants indiquent que les agents n'ont pas reçu de formation.

Concernant le turn-over, la moyenne des estimations fournies s'établit à 3,48 années pour les ETI et à 1,875 année pour les VI. La moitié des répondants estime que ce turn-over crée des difficultés de gestion. L'autre moitié estime que ces mouvements n'entraînent pas de difficultés.

La gestion des projets du FSP par les postes (hors mise en œuvre proprement dite) mobilise le COCAC, l'ASI, des attachés et le service commun de gestion. Les réponses fournies sont assez explicites : elles estiment la charge de travail par FSP dans les fourchettes suivantes, par an :

- ASI/COCAC/Attachés : entre 0,5 mois ETP et 1,5 mois ETP.
- Service de gestion : entre 3 mois ETP et 5 mois ETP.

Une majorité des répondants (13/22) indique que la présence de l'ETI, quand elle est nécessaire, est prévue évidemment lors de la formulation du projet et que la programmation de cette expertise est également possible dans la rédaction du RP. Par suite, plusieurs d'entre eux estiment qu'il n'y a pas de difficultés à obtenir les ETI nécessaires dans un projet et qu'en cours de projet, les ETI partants peuvent être remplacés. Une minorité des répondants (9/22), donne un point de vue plus négatif (présence prévue mais remise en question, difficultés à faire ouvrir un poste...).

La plupart des avis exprimés (8/10) sur le thème des arbitrages et de la gestion AE/CP au niveau du poste sont positifs. Au sujet des procédures de suivi opérationnel et financier, les réponses positives (procédures de suivi appropriées et bien définies) représentent un peu moins de la moitié des réponses (43%). Des difficultés sont signalées par 20 des répondants (57%). Elles sont d'importance variable, situées dans le domaine financier, celui de la gestion technique, ou liées au pays partenaires.

Les répondants ont beaucoup décrit comme des inconvénients majeurs les difficultés d'obtention des CP, le cycle de pénurie de crédits, puis d'enveloppes soudaines à engager d'urgence (remontées de crédits, réattribution, libération des réserves en dernière minute), ce qui selon eux i) nuisent très gravement à la qualité de la mise en œuvre des activités des projets, ii) ne permettent plus, lorsque les montants des projets deviennent trop faibles, de peser au niveau des politiques nationales ou de la concertation inter-bailleurs et iii) constituent des pratiques de gestion des projets non conformes aux engagements pris au niveau international pour l'efficacité de l'aide (prévisibilité pluriannuelle donnée aux partenaires).

Utilisation de prestataires ou de maîtres d'œuvre

30 répondants sur 36 utilisent des prestataires. Les autres (6) ne le font pas pour éviter des dépenses qu'ils jugent excessives. 17 des répondants sont satisfaits des prestataires utilisés dans les projets du FSP. 13 répondants n'ont pas été ou ont été peu satisfaits. Les difficultés les plus fréquemment citées concernent Campus France (EJC), qui facture après plusieurs mois, "est parfois peu réactif", "manque de performances dans le suivi des dossiers et le suivi des délais".

Partenariats

A l'unanimité, les COCAC et les ASI confirment que le FSP est un instrument privilégié de partenariat. Selon les explications données par les répondants, le FSP est un puissant outil de partenariat de par la conception même des projets-pays. Le partenariat est d'ailleurs pris en compte dès le départ de la conception des projets-pays. Les types de projet qui sont les plus favorables au renforcement des liens de partenariat sont ceux qui sont orientés vers le renforcement des capacités.

Mais, pour la grande majorité des répondants (34 réponses sur 38 reçues), les contraintes budgétaires françaises qui ont pesé sur l'exécution des projets et limitent aujourd'hui le flux des nouveaux projets risquent de décourager les partenaires de la France et de les inciter à se tourner vers d'autres donateurs plus généreux. Certains d'entre eux (14) signalent même qu'une certaine décrédibilisation de la France est sensible sur le terrain.

25 personnes (sur 35 réponses) estiment que le FSP est un instrument utile pour nouer des partenariats avec les autres PTF et ils fournissent de nombreux exemples. 8 personnes sont de l'avis inverse pour diverses raisons (contraintes au niveau des procédures, thèmes d'intervention spécifiques...).

S'il n'y avait pas de FSP, 15 répondants indiquent que d'autres moyens sont disponibles pour nouer des relations avec les autres donateurs (relations du poste, ETI...), mais 8 réponses sont catégoriques : il n'est pas possible de travailler en partenariat avec les autres donateurs sans FSP.

Visibilité

De par sa conception même, l'instrument FSP garantit une bonne visibilité de la France dans les pays. Dans la mise en œuvre du FSP, cette visibilité peut être augmentée si les projets sont centrés sur des problématiques essentielles pour le pays bénéficiaire et produisent les résultats escomptés, visibles eux aussi. Par ailleurs, les enveloppes de CD/FSD, qui permettent de multiplier des microprojets au sein de la société civile et des communautés, constituent également un vecteur de visibilité élargie (parfois à tout un pays) et au plus près des populations.

Mais cette bonne visibilité du FSP a son inconvénient. Si les projets fonctionnent mal ou échouent, la notoriété de la France en souffre directement. Le fait que la France s'engage officiellement puis remplit avec peine ses engagements financiers (les crédits requièrent des années supplémentaires pour être mis en œuvre, des projets sont clôturés sans avoir été menés à leur terme, l'assistance technique est réduite) peut être dévastateur pour son image.

Niveau de réussite des projets (efficacité)

La plupart des COCAC et des ASI estiment que les projets du FSP sont efficaces, avec des réponses allant de pleinement efficace à modérément efficace. Les répondants font référence à leurs expériences personnelles, citent de nombreux projets et résultats et renvoient à des évaluations finales indépendantes réalisées.

Quelques répondants (8/31) signalent des problèmes au niveau de l'efficacité des projets, en raison de l'allongement de la durée d'exécution, d'aléas imprévus, d'objectifs trop ambitieux.

Impact et durabilité des effets

24 réponses à cette question ont apprécié précisément l'impact des projets du FSP : 21 d'entre elles pour souligner des impacts positifs, 3 pour souligner des impacts faibles. Au

total, les répondants ont fait référence explicitement à 13 projets. L'éventail des impacts auxquels les projets du FSP ont contribué est très large (voir la liste sous-section 5.10 ci-dessous).

Un tiers des réponses à cette question cite la difficulté d'apprécier la pérennité des effets des projets. Néanmoins, des effets durables sont observés fréquemment. 16 des répondants en témoignent et en donnent des illustrations provenant de 31 projets différents (voir sous-section 5.10 ci-dessous).

Points forts et points faibles de l'instrument FSP

Les réponses fournies sont classées dans le tableau ci-dessous (pour plus de détail voir section 5.11 ci-dessous).

Points forts (avec le nombre de réponses)	**Faiblesses à corriger** (avec nombre de réponses)
Pluri annualité (14)	Modalités de gestion financière (22)
Méthodes de travail efficientes (15)	Préparation et évaluation des projets (7)
Souplesse, flexibilité, réactivité (12)	A propos des personnels (6)
Objectifs et contenu des interventions (10)	Implication du partenaire local (5)
Partenariat avec les administrations nationales (14)	Pilotage stratégique (4)
Expertise technique conjuguée avec des moyens d'intervention (8)	
Outil d'influence (5)	

Perspectives

Pour 21 personnes, sur 35 réponses, il serait possible de se passer du FSP, mais regrettable. Cela signifierait que l'aide bilatérale a perdu tout intérêt pour les responsables politiques.

Pour 14 personnes, le MAE ne pourrait pas se passer du FSP. C'est l'instrument privilégié d'influence du Ministère. Il semble impératif que le MAE garde un instrument propre pour mener ses actions de coopération sur le terrain.

Et si la baisse des enveloppes se poursuivait ? Pour 11 des répondants seulement (sur 31), des enveloppes trop faibles rendront impossible la poursuite de la préparation des projets. Pour tous les autres (20 personnes), des solutions peuvent être trouvées pour utiliser à bon escient des enveloppes plus faibles.

Pour finir, les questions suivantes (présentes dans les TdR de cette évaluation) étaient posées : Serait-il pertinent de loger au sein du FSP un nouveau dispositif dévolu au renforcement des capacités des sociétés civiles du Sud ? Quelles pourraient en être les modalités de mise en œuvre ? Parmi ceux qui ont pris position, 3 des répondants (sur 15) voient cette idée de manière positive. Mais, en grande majorité (12/15), les répondants sont sceptiques ou opposés à cette idée, ou pensent que le CD/FSD répond déjà à la question. 8 des répondants n'ont pas pris position mais ont fait des propositions diverses.

5- Opinions des COCAC et des ASI par thème

5.1- Perception des objectifs et de l'utilité du FSP

1) Perception générale

39 personnes ont répondu à cette question. Les perceptions exposées sont très convergentes. Les aspects mentionnés le plus souvent sur les objectifs du FSP sont les suivants :

- Instrument de partenariat, de solidarité par le développement avec les pays pauvres ;
- Qui permet de renforcer les politiques publiques en fournissant des appuis pluri annuels aux institutions nationales et régionales, gouvernementales et non-gouvernementales ;
- Tout en apportant une expertise reconnue, dans les domaines de compétence de la France, pour renforcer les capacités des pays partenaires ;
- Qui contribue fortement à la visibilité de la France dans l'accomplissement de sa mission de solidarité.

La plupart des répondants ont ajouté des commentaires mettant en lumière les avantages de cet instrument. En voici quelques-uns :

- Favorise des approches sectorielles et bien ciblées,
- Est un outil essentiel pour le MAE : il est l'instrument privilégié de mise en œuvre de la stratégie de coopération du poste dans le pays partenaire ; il permet au SCAC et aux ETI de travailler sur les demandes nationales pour y apporter des réponses appropriées,
- Permet de financer des projets structurants en raison de son caractère pluriannuel,
- Il est complémentaire des opérations conduites par l'AFD,
- Il permet des approches régionales (exemples donnés : lutte contre la cocaïne, sûreté de l'aviation civile, appui à la protection civile),
- Ses domaines d'intervention sont le développement institutionnel, social, culturel, la recherche, la gouvernance, la justice, la sécurité, la lutte contre le terrorisme, l'enseignement du français et la protection du patrimoine,
- Les domaines d'intervention des FSD sont l'eau potable, l'éducation, la santé, la protection sociale des plus démunis, le développement socio-économique.

2) Perception de l'utilité du FSP très concrètement au niveau de la politique du poste

Les répondants sont quasiment unanimes : 36 des 39 répondants à cette question jugent le FSP indispensable (24) ou très utile ou utile (12).

L'un des répondant le juge seulement "intéressant", mais c'est parce que l'instrument est devenu "de plus en plus compliqué à mettre en œuvre".

Les deux réserves enregistrées (décevant, inadapté) sont liées chacune à un projet qui, pour des raisons de contexte ou de conception, n'ont pas atteint les résultats attendus. Ces réserves soulignent un point important qui sera abordé ultérieurement : l'utilité de l'instrument dépend de sa bonne utilisation.

Il est intéressant d'examiner les **arguments, très nombreux, de ceux qui jugent le FSP indispensable** :

a) Le FSP est indispensable dans les cas d'Etats fragiles, d'administrations faibles, de capacités réduites. Il permet de tenter de reconstruire, dans la durée, des cadres utiles au développement.

b) Il permet de renforcer et compléter l'action des ETI.

c) Cet outil est indispensable car il donne crédibilité et influence à notre assistance technique.

d) Il permet des opérations régionales (en matière de sécurité en particulier).

d) A travers la pluri-annualité, il autorise une vision plus stratégique et plus ambitieuse dans ses objectifs que les crédits annuels d'intervention dont on ne maîtrise pas l'évolution dans les postes d'une année à l'autre.

f) De par sa flexibilité dans la mise en œuvre, l'implication des partenaires, avec une visibilité pluri annuelle de l'appui apporté.

g) Le seul instrument permettant d'agir à une échelle et sur une durée significative pour prétendre induire du changement. Sans les moyens du FSP, notre coopération bilatérale ne compterait plus.

h) Si nous voulons garder de l'influence dans la relation inter bailleurs, sur les questions de coordination, dans notre dialogue avec les délégations de l'UE, c'est en ayant des outils opérationnels de coopération, et seul le FSP existe en la matière.

i) Le seul instrument qui est véritablement en co-pilotage avec le partenaire.

j) Indispensable, dans la mesure où, bien que marqué par des dysfonctionnements majeurs d'ordre financier (AE/CP), il reste l'un des rares facteurs de pérennité de moyens d'actions dans un contexte d'attrition et d'insécurité financière continues.

k) Le FSP est un instrument indispensable pour mener une action approfondie sur un domaine particulier, notamment compte tenu de la réduction constante des crédits sur le P185.

l) Indispensable en raison de notre relation de coopération historique. La France est attendue dans plusieurs domaines. Les projets doivent être menés sur le long terme, partant de bases très fragiles voire inexistantes dans certains secteurs.

m) Le FSP permet un effet de levier et facilite la recherche de cofinancements significatifs pour des programmes d'envergure.

n) Chaque FSP a l'utilité de permettre d'asseoir notre coopération, d'assurer un complément à d'autres actions menées à partir d'autres instruments et donc de valoriser l'action de la France.

Un exemple concret cité dans un questionnaire le FSP JUSSEC : Compte tenu de la thématique couverte, ce FSP est indispensable parce que les volumes financiers qu'il représente permettent non seulement d'assurer des formations mais aussi de fournir des équipements dont les services seraient privés sans notre projet. La création, la formation et l'équipement du Service Opérationnel de la Direction de la Sûreté de l'Etat initiée par la France reste remarquable et remarquée. Ce service aura procédé à l'interpellation de près de 400 terroristes depuis sa création. La France au travers de JUSSEC, est aussi un partenaire important dans la construction et la rénovation des postes frontières. Dans ce domaine, JUSSEC fait suite à un premier projet de rénovation des postes frontières initié par la DUE.

o) Le FSP a l'avantage de se référer à une convention avec l'Etat qui en bénéficie et à ce titre doit nous obliger à tenir nos engagements financiers.

p) Le CD/FSD permet de mener des actions concrètes et de donner une visibilité à l'action de l'Ambassade à travers le pays.

q) Dans certains pays, les CD/FSD constituent le principal outil d'intervention à l'échelle locale.

r) Le CD/FSD est un instrument extrêmement précieux de par son mode de fonctionnement extrêmement simple et direct.

Exemple du FSD en Ouganda : Plus de 70 microprojets ont été soutenus depuis la création du Fonds en 2002, pour un total d'environ 2 millions d'euros. La définition, depuis 2009, de secteurs prioritaires (Environnement et Genre) et de zones d'intervention ciblées (Kampala et Karamoja) a permis de concentrer les appuis et de gagner davantage de visibilité, malgré des enveloppes en diminution (500 K€ en 2009, 300 K€ en 2013). La France est bien présente, et son image valorisée, par le soutien direct que le FSD apporte à la société civile ougandaise. En outre, le FSD a servi d'effet de levier pour la mise en place d'un partenariat avec le FNUAP en faveur de la lutte contre les mutilations génitales féminines, qui devrait être renforcé en 2014. Ce type de partenariat favorise une plus grande visibilité des actions menées tout en renforçant leur impact.

Exemple du FSD au Vanuatu : Il s'adresse aux communautés, aux écoles ou aux associations du Vanuatu qui sont les porteuses et les garantes de la bonne mise en œuvre des projets. Chaque projet ne peut dépasser 10 K€, et l'entité porteuse doit le cofinancer à hauteur de 30%. Le poste reçoit une centaine de demandes de financement sur l'année, et en sélectionne une trentaine. Les projets financés vont directement aux bénéficiaires, il n'y a pas d'intermédiaire de type gouvernemental, ONG ou d'acteur privé. Toutes les communautés du Vanuatu peuvent prétendre au FSD, notamment les plus isolées, où le gouvernement a du mal à entreprendre des actions. Cet instrument est d'une grande utilité pour les communautés : lorsqu'elles ont priorisé un besoin ou une difficulté, et proposé un projet pour y remédier, le FSD peut apporter sa contribution bien ciblée dans un délai très court. Du point de vue de la visibilité de l'Ambassade et de la notoriété de la France, c'est un instrument très appréciable. En effet, depuis le premier FSD en 2006, environ 200 microprojets ont été financés, dans pratiquement toutes les îles du Vanuatu. Ce maillage géographique permet de maintenir une influence, et en particulier un soutien réel aux zones ou aux écoles francophones.

s) Dans des pays où la France apporte une contribution financière marginale en matière d'aide au développement, en comparaison avec les autres donateurs (Etats-Unis, Royaume Uni, pays scandinaves), le FSP constitue un outil indispensable, permettant de maintenir une présence et une expertise dans des secteurs en cohérence avec la stratégie française globale dans le pays et la région.

t) Dans un PMA où l'ensemble des partenaires au développement intervient par projets ou appuis budgétaires -y compris l'AFD- le FSP est l'indispensable outil de dialogue et de programmation avec les ministères. Il permet de nouer des relations de confiance dans le temps et appuie notre assistance technique. Il opérationnalise certains concepts apportés par notre expertise et permet également de mettre en valeur notre expertise et savoir faire dans des actions qui ont valeur d'exemples.

u) Dans leur conception, les projets du FSP permettent la prise en compte de systèmes et de mécanismes complexes et l'intervention dans les domaines déterminants pour l'atteinte de l'objectif. C'est le seul instrument du MAE qui offre cette possibilité.

v) Importante ; "technicité" de l'appui, avec un ressenti moins politique, renforcé par la durée du projet ; expertise méthodologique pour la conduite et le suivi de projet, qui fait souvent défaut dans le pays.

w) Il est difficile de limiter l'appréciation du FSP à un seul adjectif.

5.2- Place dans le dispositif et la stratégie du poste

1) Place du FSP dans le dispositif du poste

Les répondants ont listé les instruments d'intervention qui sont à la disposition du poste, avec des variantes selon le contexte : crédits du programme 105 (Action de la France en Europe et dans le monde), du programme 185 (Diplomatie culturelle et d'influence, qui

rassemble les crédits d'intervention du poste pour invitations, missions, bourses et stages, subventions), du programme 209 (Solidarité à l'égard des pays en développement) et, dans certains cas, des crédits de sortie de crise, de l'aide alimentaire programmée, des crédits "migrations et développement", des crédits d'intervention du ministère de l'Intérieur (accordés par la DCSD), des moyens du Fonds Pacifique pour l'intégration des collectivités françaises du Pacifique ou de moyens de la Convention de Coopération Régionale avec la Nouvelle-Calédonie (CCR) dont les secteurs prioritaires sont l'éducation, la recherche, la santé, la francophonie et le développement économique, de subventions des Chambres de Commerce ou des conseils généraux, de petites participations d'entreprises.

Les personnels des postes (COCAC, ASI, ETI...) et les opérations de l'AFD sont cités parmi les instruments d'intervention mais sont des sous-parties des crédits listés dans le paragraphe précédent.

La proportion FSP/autres moyens du poste n'a pas été demandée dans le questionnaire. On sait toutefois (information fournie par DGM/PRG/RES) que les moyens du FSP par rapport à l'ensemble des moyens des programmes 185 et 209 s'est établie en moyenne à 26% en 2011 pour l'ensemble des postes bénéficiant du FSP, 32% en 2012 et 31% en 2013, ce qui est une proportion importante. Pour de nombreux postes (23), cette proportion a atteint ou dépassé 40% en 2012.

Par rapport aux autres instruments d'intervention, les répondants soulignent **les avantages du FSP** :

a) Le FSP est basé sur une **logique partenariale** qui légitime l'intervention (cas des projets Etat et des CD/FSD) et favorise l'appropriation. Il est à souligner que le FSP permet d'engager le partenaire à un haut niveau (Ministre), sur la base d'une convention de financement bilatérale qui prévoit d'associer les autorités locales à la mise en œuvre des projets (mise en place de comités de pilotage) et permet en principe, grâce à son budget annualisé, une gestion prévisionnelle des crédits, d'une année à l'autre (sous réserve de l'obtention des crédits correspondants).

b) Un projet du FSP est la **concrétisation d'une stratégie pluriannuelle**, décidée d'accord parties avec les bénéficiaires. Les objectifs peuvent être plus ambitieux, et l'impact recherché plus fort que dans le cadre d'une intervention annuelle qui peut difficilement viser des changements institutionnels ou de comportements. Seul le FSP donne des moyens pour agir en appui de réformes, de résolution de problèmes d'une administration, d'une politique publique nationale.

c) L'avantage premier d'un FSP est l'**assurance de disposer de fonds financiers pour effectuer les activités prévues**. L'autorisation d'engagement, qui permet le démarrage d'un projet du FSP, est en principe budgétairement confortable et offre la souplesse indispensable pour une **intervention pluriannuelle**. A son tour, le cadre pluriannuel permet un meilleur suivi des actions (de formation par exemple). Plusieurs répondants ont cependant précisé que ce principe de pluri annualité s'est détérioré récemment et que la mise en œuvre des FSP est devenu chaotique, l'outil étant quasiment inopérant de fin novembre à début mars, au moment où la pression des actions est la plus forte.

d) Le FSP a l'**avantage de se référer à une convention avec l'Etat qui en bénéficie** et à ce titre devrait obliger à tenir les engagements financiers.

e) Le FSP représente une véritable soupape de décompression des contraintes financières sur un domaine particulier. Par contre coup, les autres sources de financement ne sont pas sollicitées sur la thématique couverte par le FSP, voire peuvent en être "délestées".

f) Le FSP occupe une place importante, parfois primordiale, dans le dispositif du poste et par les **liens de coopération** qu'il crée et renforce avec les services des pays partenaires.

g) Le FSP est **structurant pour toute l'action du service de coopération**. Il marque les choix stratégiques du poste. Les autres outils sont secondaires par rapport au FSP. Le FSP

a souvent un caractère fédérateur vis-à-vis d'autres instruments d'intervention avec lesquels des synergies sont établies (ETI et bourses notamment). Le processus d'élaboration du projet comme sa mise en œuvre permettent de structurer les activités à réaliser autour d'objectifs convenus conjointement et clairement affichés. Les crédits annuels d'intervention servent bien souvent à initier une coopération sur un sujet, coopération qui peut ensuite prendre plus d'ampleur et être structurée davantage avec un FSP.

h) Cet outil **favorise et renforce la présence d'experts au sein des institutions du pays**, au plus près des besoins. L'action des ETI est renforcée par les investissements du FSP. Sans FSP ils ne sont que "conseillers". Avec un FSP leurs recommandations peuvent prendre forme, ce qui augmente leur crédibilité et leur influence. L'assistance technique est totalement complémentaire du FSP.

i) Il **renforce la visibilité française et la crédibilité de l'appui de la France** en articulant 3 éléments complémentaires : un dialogue sur les politiques publiques, la présence d'une expertise et des investissements. Cet outil privilégie une logique de recherche d'influence basée sur du concret.

j) Le FSP offre la possibilité de **prise en charge de frais d'intervention qui ne peuvent pas être assumés par le poste** (suivi sur le terrain, organisation de séminaires, contractualisation d'opérateurs, achats d'équipements ou bibliographiques, par exemple).

k) L'utilisation de cet outil **impose un niveau plus important de redevabilité** : utilisation d'indicateurs, réalisation d'évaluations.

l) Malgré une définition précise des projets, le FSP **autorise une certaine souplesse au niveau de la mise en œuvre**, sous le contrôle d'un comité de pilotage co-présidé avec le partenaire.

m) Le FSP **permet de faire des subventions**, ce qui est un moyen d'intervention très souple et responsabilisant pour les partenaires.

n) Le FSD permet d'avoir un véritable **outil de dialogue incitatif avec les associations**, voire les collectivités, en appuyant les initiatives locales. Il s'inscrit vraiment dans la durée et permet la **constitution d'un vivier d'acteurs de la société civile** sur diverses thématiques (insertion, social, développement territorial, jeunesse, culture, genre).

o) Le FSP **permet parfois de lever des cofinancements plus importants**.

Par rapport aux autres instruments des postes, **certains des répondants ont signalé des inconvénients au FSP :**

a) Complexité formelle importante, lourdeur du processus d'élaboration, d'instruction et d'adoption des projets du FSP, au regard des modestes montants d'enveloppes alloués ces dernières années.

b) Négociations parfois difficiles avec les institutions partenaires aux stades de la conception puis de la mise en œuvre des projets. Cette négociation constitue toutefois une dimension inhérente et constructive.

c) Risque de déconnection avec la réalité du pays et la politique française si, entre conception et démarrage (il peut y avoir parfois un délai d'un an), beaucoup de choses ont changé, y compris la disparition des interlocuteurs et référents.

d) Quand les CP ne suivent pas les AE, une atteinte est portée à la crédibilité du poste plus gravement qu'avec les autres instruments, en raison d'un affichage plus fort et de la signature d'une convention de financement.

e) La création d'un poste d'ETI devant accompagner un FSP est parfois difficile à obtenir.

f) L'engagement juridique est relativement complexe à monter.

g) Dans le cas d'un FSP mobilisateur, le coordinateur régional du FSP n'a aucune part à la décision et doit se cantonner à un rôle d'approbation des décisions parisiennes.

Les répondants ont beaucoup décrit comme des inconvénients les difficultés d'obtention des CP, le cycle de pénurie de crédits puis d'enveloppes soudaines à engager d'urgence (remontées de crédits, réattribution, libération des réserves en dernière minute), ce qui selon eux nuit très gravement à la qualité de la mise en œuvre des actions. Ces points sont importants mais ne font pas partie des inconvénients intrinsèques de l'instrument FSP. Il en sera question ci-dessous au point 5.6.4.

2) Dans quelle mesure le FSP participe-t-il à l'atteinte des objectifs de la stratégie-pays poursuivie par le poste ?

Toutes les personnes ayant renvoyé un questionnaire ont répondu à la question. Le total des réponses est égal à 58, en raison des doubles réponses.

Dans l'ensemble, les répondants sont quasi unanimes : **les projets du FSP sont alignés sur les objectifs de la stratégie pays et sur les priorités du poste**, en accord avec le contenu du DCP lorsque ce document existe et même, selon certaines réponses, avec le plan d'action de l'Ambassadeur. Comme il s'agit d'un outil structurant, qui mobilise une partie importante des moyens du poste et recherche des impacts importants, sa contribution à l'atteinte des objectifs poursuivis par la France avec le pays partenaire ne fait pas de doute pour les répondants.

De nombreuses illustrations sont données dans les questionnaires pour tel ou tel projet.

Exemple : La coopération policière rejoint les préoccupations générales du poste en termes de bonne gouvernance et de consolidation de la démocratie, conjointement aux actions engagées dans le cadre du Programme 105 (par exemple : acquisition du savoir faire et des standards internationaux en matière de gestion démocratique des foules).

Exemple : Le FSP dans l'enseignement supérieur technologique s'inscrit dans le développement des Partenariats Publics-Privés mis en œuvre par le poste (entreprise Total, programmes de bourses en IUT « France-Angola » et « Quai d'Orsay Entreprises »).

Exemple : Les FSP sont calés sur le DSCP du Burundi. Par exemple, cette année 2013, mise en œuvre d'un FSP "appui à la gouvernance démocratique" calé sur la stratégie nationale d'appui à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption.

Exemple : Le FSD entre parfaitement dans les priorités sectorielles du poste, en lien avec les enjeux globaux (développement durable, promotion des énergies renouvelables, préservation de la biodiversité / autonomisation des femmes, lutte contre les violences basées sur le genre).

Exemple : Actuellement l'usage de l'instrument FSP cadre parfaitement avec la stratégie-Niger poursuivie par le poste, puisqu'il permet d'intervenir de manière significative dans les secteurs-clés de notre coopération bilatérale inscrits dans le DCP (2013-2016) : gouvernance (finances publiques, Etat de droit & sécurité, justice et droits humains, réforme et modernisation de l'Etat, décentralisation et développement local) ; jeunesse et sports ; université et recherche scientifique, avec six ETI mis à disposition par le MAE ; sans oublier le soutien à la société civile avec le FSD.

Dans **deux situations particulières**, alors que la France souhaitait améliorer l'efficacité et la transparence des finances publiques dans des pays qui ont considéré que cela pouvait entraîner une ingérence dans leurs affaires nationales, un FSP envisagé n'a pas pu être mis en place et un autre FSP démarré n'a pas pu atteindre sa pleine efficacité en raison de réticences nationales.

Par ailleurs, **certaines difficultés d'insertion correcte des projets du FSP dans les stratégies pays** sont mentionnées à juste titre par les répondants :

- Par construction, chaque projet du FSP doit s'inscrire dans la politique nationale et dans la politique de la coopération française. Si ce n'est pas le cas, c'est qu'il y a eu des erreurs commises ou une mauvaise orientation prise lors de la phase de conception, ce qui, selon certains répondants, pourrait arriver lorsque les projets sont rédigés dans un bureau parisien.
- Les résultats attendus d'un FSP se limitent au projet mis en œuvre et sont parfois difficiles à rattacher à des objectifs et des résultats mesurables qui seraient précisément définis dans des documents cadrant la stratégie-pays du poste. A ce niveau, certains répondants signalent que les DCP manquent souvent de précision et d'éléments quantitatifs (engagements financiers précis, indicateurs chiffrés pour les résultats attendus).
- Il arrive qu'un projet, mal positionné sur ses objectifs, mal piloté et mal servi par un recrutement d'agents trop peu expérimentés, contribue peu ou pas à l'atteinte des objectifs de coopération. Ces cas sont rares en raison de l'attention apportée par les comités de pilotage et par les postes à la réalisation des projets du FSP et aux possibilités de réorientation qu'autorise cet outil.

Comme pour la question précédente, les répondants sont nombreux à estimer que les problèmes liés à la réduction des montants autorisés et aux retards dans la mise à disposition des crédits sont à l'origine d'un déficit d'efficacité et d'impact des projets du FSP. Ces aspects seront repris ci-dessous, au point 5.6.4.

5.3- Comparaison avec les dispositifs des autres donateurs

Comment se compare le FSP par rapport aux dispositifs d'aide-projet d'autres donateurs ?

Le FSP est-il mieux/moins bien conçu ? Fonctionne-t-il de manière plus simple / plus compliquée ? Est-il plus/moins rapide dans sa mise en œuvre ? Est-il plus/moins performant ?

38 personnes ont répondu à cette question, à l'une ou plusieurs des 4 sous-questions posées (conception, fonctionnement, rapidité de la mise en œuvre, performance), quelquefois en indiquant un avis positif et un avis négatif pour la même sous-question. Le comptage des opinions émises est établi dans le tableau suivant.

Comparaison du FSP par rapport aux dispositifs d'aide-projet des autres donateurs (nombre d'avis exprimés)

Conception		Fonctionnement		Mise en œuvre		Performance	
Mieux	Moins bien	Plus simple	Plus compliqué	Plus rapide	Moins rapide	Meilleure	Moins bonne
15	**5**	**18**	**9**	**14**	**5**	**14**	**3**

Dans l'ensemble, les COCAC et ASI estiment que le FSP est nettement mieux conçu que les dispositifs d'aide-projet des autres donateurs, que son fonctionnement est plus simple, sa mise en œuvre plus rapide et ses performances meilleures.

Leurs comparaisons ont porté en général sur les projets de la CE, de la BAD, de la BM et, dans quelques cas, de l'US-AID, de l'Aus-AID, de Lux-Dev et de l'AFD.

La grande différence entre ces outils peut être décrite en synthétisant les explications données par 3 des répondants : Le FSP est un instrument différent des dispositifs d'aide-projet des autres donateurs. Il s'en distingue notamment sur le plan de la gestion administrative et financière. Ainsi, l'AFD, la Banque Mondiale, la BAD, le PAM, l'UNICEF, la CE, etc. délèguent complètement la gestion des fonds aux structures partenaires et privilégient des activités de supervision et de suivi. En revanche, le FSP conserve la gestion du budget mais avec un pilotage en partenariat et un accompagnement technique rapproché à travers les postes de chefs de projet/assistants techniques. Pour la mise en œuvre, les autres donateurs favorisent la mise en place temporaire d'unités de projet autonomes, tandis que les structures de mise en œuvre du FSP sont internalisées à l'administration, ce qui est un atout pour la pérennisation.

Concernant le FSD, selon quelques autres répondants, les procédures du FSP constitueraient un juste milieu entre des procédures de dons à déboursement rapide qui ne sont pas assez formalisés (l'USAID est citée) et les procédures très contraignantes d'appel d'offres de la CE.

Conception

Au niveau de la conception, les **éléments** suivants sont jugés **les plus appréciables** :
- Une relative facilité pour mobiliser l'instrument lorsque l'intérêt d'un projet est avéré,
- L'utilisation et le respect d'un cadre logique autour duquel le projet est construit,
- Une instruction des dossiers faite pas des acteurs de terrain proches des expériences de mise en œuvre,
- Une assistance technique en première ligne, proche des réalités, qui assure les contacts suivis avec les bénéficiaires et permet une grande réactivité,
- Le recours à une expertise technique spécialisée (policiers, gendarmes, magistrats, greffiers, experts en finances publiques, etc.) plutôt qu'à des généralistes gestionnaires de projet. Les experts spécialisés peuvent appréhender le contexte, comprendre les problèmes des partenaires et y répondre plus efficacement avec l'aide des financements prévus au projet.
- Une taille "mesurée" des projets qui en fait des "outils de coopération" et non des "dispositifs de financement".

Une illustration : "Les bailleurs de fonds européens au Cap-Vert sont "envieux" de nos modalités d'intervention en matière de coopération bilatérale. La coopération luxembourgeoise (premier bailleur de fonds bilatéral au Cap-Vert) envisage d'appliquer dans sa coopération la philosophie du FSP. Elle a déjà instauré le principe des comités de pilotage et de l'évaluation à mi-parcours et finale de ses projets de coopération au Cap-Vert. Avantage de ce bailleur : les coopérations internationales qui interviennent au Cap-Vert sont associées à titre d'observateur aux comités de pilotage et aux évaluations."

Les répondants qui ont estimé le FSP moins bien conçu que les outils projet des autres donateurs **ont cité les éléments suivants** :
- Projets longs à concevoir et à rédiger, trop nombreux services à consulter,
- Enveloppes financières insuffisantes,
- Conceptions parfois trop éloignées des réalités locales, retenant des objectifs trop ambitieux par rapport aux moyens disponibles, prévoyant un dispositif de mise en œuvre peu opérationnel (cas de certains projets mobilisateurs),
- Pas assez d'exigences en ce qui concerne les obligations du partenaire,
- Quantification parfois insuffisante des objectifs et des indicateurs,
- La procédure de préparation est bien établie (FPC/RP) mais elle n'est plus aussi efficace qu'avant en raison du manque de crédits ces dernières années. L'ajout d'un arbitrage ministériel dans le processus de validation des projets FSP crée une grande incertitude.

Une opinion générale intéressante qui ne prend pas parti : "Globalement, les dispositifs d'aide des autres donateurs sont similaires à ceux du FSP ; ni plus simples, ni plus complexes ; ils font peut-être moins appel à de l'assistance technique placée auprès des partenaires ghanéens (plutôt un chef de projet recruté par le donateur) ; nous avons également moins d'échos sur les problèmes de décaissement, mais des calendriers précis sont établis afin de gérer au plus près les budgets et leur consommation."

Fonctionnement

Concernant le fonctionnement du FSP, jugé plus simple par une majorité des répondants (18 avis dans ce sens sur 27 avis exprimés au sujet de cette question), les éléments qui fondent leurs jugements sont les suivants :

- Une fois lancé, un projet du FSP est facile à suivre, grâce notamment au comité de pilotage.
- Son fonctionnement est simple : mise en œuvre directe par l'ETI chef de projet, en contact direct avec le partenaire, et le SCAC, suivi par un comité de pilotage paritaire avec le bénéficiaire, souplesse grâce à la réorientation possible du projet (décisions du CP, évaluation à mi-parcours).
- La flexibilité du FSP, qui est très appréciée des partenaires, lui donne une meilleure capacité pour répondre à la demande locale et aux changements de contexte et la possibilité de faire des décaissements rapides (lorsque les crédits sont disponibles).
- Les activités de reporting sont moins complexes que pour les projets des autres donateurs.
- Le couple FSP/ETI est sans doute un des meilleurs outils que l'on puisse trouver.

Une illustration : le cas du FSD au Vanuatu. Le mode de fonctionnement est beaucoup plus flexible et efficace dans sa mise en œuvre que les projets de certains autres pays. En effet, le poste n'a pas d'appel à projet spécifique sur une durée temporelle limitée (au contraire d'AusAID), permettant ainsi d'être à l'écoute d'un maximum de besoins et de pouvoir vraiment comprendre et analyser les requêtes des communautés. Le poste accepte le cofinancement (à la différence d'USAID) et même le promeut, permettant des synergies avec d'autres acteurs comme UNICEF, la Croix Rouge ou Save the Children. Le poste s'appuie sur un chargé de mission pour suivre la bonne mise en œuvre des projets (à la différence de l'Allemagne, d'USAID et de l'AusAID). Le poste a plafonné le financement maximum à 10 K€, limitant ainsi les risques de retard et / ou de détournement de matériel ou de projet. Suivant l'exemple français, l'AusAID a d'ailleurs abaissé son seuil maximum à 10 K€ également. Le poste bénéficie d'une certaine connaissance du terrain de par son réseau d'information et les zones d'influences francophones (à la différence du Japon). Pour toutes ces raisons, et malgré son faible budget au regard des autres pays donateurs (USA, Australie, Nouvelle-Zélande, Chine, Japon…), la France, grâce à son FSD, continue de jouer un rôle actif et efficace dans l'aide au développement du Vanuatu, ce qui nous vaut une appréciation marquée de la part du gouvernement.

Le fonctionnement du FSP est jugé plus compliqué (9 avis) sur la base des arguments suivants :

- Le FSP perd une grande partie de ses avantages lorsque, faute de recevoir les crédits prévus, son fonctionnement traîne en longueur, ce qui est devenu un cas fréquent ces dernières années (certains FSP ont été prolongés au-delà de 4 ans).
- Compliqué, rigide, difficile dans sa mise en œuvre (crédits non sanctuarisés).
- Le complexe SSI-SCG-DCI-Campus France, qu'il faut mobiliser pour le montage de chacune des actions, n'est pas fait pour simplifier le fonctionnement.
- Le fonctionnement est fortement dépendant de la présence d'une assistance technique, de sa position dans les services partenaires et de son efficacité.

- Les chefs de projet des autres donateurs sont plus autonomes (l'ETI dépend du SCAC ou de l'ASI pour sa gestion des crédits).
- Le fonctionnement du FSP est compliqué par une mauvaise programmation financière : manque de visibilité des dotations annuelles, CP qui ne suivent pas les AE, attribution tardive des crédits et date buttoir pour effectuer les dépenses.
- Le fonctionnement du FSP est plus compliqué en termes de gestion : annualité budgétaire imposée et imprécision/incertitudes des enveloppes à N+1.
- Parfois les comités de pilotage annoncés/demandés ne sont pas mis en place au niveau envisagé dans la fiche projet. Au final le pilotage dépend beaucoup de la capacité conjuguée du SCAC à maintenir/orienter les grandes lignes du projet et de l'assistance technique et du partenaire à le mettre en œuvre.

Une opinion intéressante mais qui ne prend pas partie : **La bonne mise en œuvre d'un FSP dépend aussi de la qualité d'administration et de gestion du SCG**.

Rapidité

Mise en œuvre du FSP plus rapide que les projets des autres bailleurs (14 avis sur 19 exprimés au sujet de cette question). Voici quelques-unes des explications données :

- Les délais d'instruction sont courts (possible en 6 mois). Si les conditions de trésorerie sont réunies (disponibilité des crédits de paiement) et si le projet, bien monté, ne rencontre pas d'obstacles, sa mise en œuvre est rapide.
- Procédures d'accord des parties prenantes plus simples, ce qui permet d'engager les activités et d'exécuter les paiements rapidement.
- Beaucoup plus rapide dans la mise en œuvre, du fait de la conception même du dispositif (projet bien cadré, chronogramme déjà fixé, avant même son démarrage proprement dit).
- Le gros avantage de cet outil (le FSD) est sa simplicité et sa rapidité de fonctionnement. En effet, la sélection, le financement et la réalisation des microprojets peuvent avoir lieu dans un délai d'à peine 6 mois.
- Rapide en général mais reste soumis aux aléas de l'arrivée des crédits de paiements.
- Le FSP est plus rapide dans sa mise en œuvre que les crédits BAD, UE, BM, mais quand il dispose de crédit, de mars à novembre…

Les répondants qui pensent que le FSP est moins rapide (5 avis) que les projets des autres bailleurs de fonds citent principalement des arguments liés à la gestion financière :

- Le FSP a perdu en rapidité de mise en œuvre au cours des années passées du fait que les crédits de paiements ne sont pas prévisibles et ne sont pas délégués avant mars / avril (voire mai pour l'année 2013) et que la fin de gestion a été avancée d'un mois pour intervenir maintenant en novembre. La plupart des autres bailleurs ne sont pas soumis à de telles contraintes de disponibilité des crédits et peuvent davantage étaler leurs opérations dans l'année.
- La rapidité du FSP n'est pas réelle, compte tenu du manque de crédits de paiements et souvent des retards d'activités liés à nos partenaires locaux (revers de la flexibilité vis-à-vis de la demande locale). La rapidité en terme de décaissement pourrait augmenter avec les nouvelles règles : engagement juridique complet la première année sur la base de partenaires identifiés ; pour autant, cela reste à vérifier compte tenu de la rigidité que cela implique en termes de mise en œuvre (moindre fongibilité entre composantes…).
- La mise en œuvre efficace est freinée par une mise à disposition tardive des financements (avant le démarrage, mais aussi en début de chaque année budgétaire - AE et CP) et des contraintes comptables grandissantes (clôture début novembre).

- Rapidité de mise en œuvre : cet aspect est à améliorer dans la phase recrutement et nomination des experts afin que la prise de fonction de l'assistance technique intervienne (sauf exception) en même temps pour l'ensemble de l'équipe projet. Cela ne semble pas être la règle dans les projets FSP et cela nuit à la rapidité de mise en œuvre.

Performances

FSP plus performant (14 avis positifs sur 17 exprimés**), basé sur des arguments dont voici les plus intéressants :**

- Ce sont des projets disposant d'une présence humaine.
- Il serait pertinent de considérer le couple ETI/FSP qui est, pour une grande part, indissociable et qui le rend plus performant en général que les projets des autres donateurs. Davantage en contact avec la réalité du terrain, il suit une logique de réponse à un besoin plutôt qu'à une logique d'offre.
- Le couple FSP/ETI est sans doute un des meilleurs outils que l'on puisse trouver.
- Plus performant car il emporte plus facilement l'adhésion du partenaire (même à enveloppes inégales…).
- Le FSP permet des avancées évidentes auprès de nos partenaires et constitue un excellent effet de levier auprès des autres donateurs car il renforce la capacité de maîtrise d'ouvrage basique de nos partenaires.
- L'outil FSP semble présenter des avantages par rapport aux actions des autres bailleurs (souvent mieux financées) : l'utilisation des fonds paraît mieux maîtrisée et profitant plus aux bénéficiaires, ce qui n'est pas trop souvent le cas de projets financés par des bailleurs internationaux, dont une part importante est dédiée à la consultance. L'approche institutionnelle permet de mieux ancrer les actions au sein des dispositifs nationaux et de créer des liens privilégiés avec les acteurs locaux.

FSP moins performant (peu d'avis dans ce sens : 3)

- Le handicap du FSP réside principalement dans la relative faiblesse des concours financiers mobilisés (qui rend difficile de mobiliser les partenaires) et dans la disponibilité en crédit de paiement qui peut bloquer le bon déroulement, le partenariat et ralentir la mise en œuvre.
- Certains répondants se réfèrent à des projets en particulier qui n'ont pas été performants (2 cas mentionnés).

Une observation intéressante : La question de la performance dépend moins de l'outil que de la qualité des acteurs impliqués des deux partenaires.

5.4- Appréciations concernant la conception de l'instrument FSP

La conception du FSP est-elle appropriée ?

5.4.1- Champ et thématiques

1) La limitation à la ZSP était-elle pertinente (période 2000-2012) ? La composition de la ZSP était-elle appropriée ?

OUI	OUI, mais …	NON	Total des réponses
6	11	9	26

Il n'y a que 6 avis (sur 26 exprimés) pour défendre sans réserve la pertinence de l'ancienne ZSP.

La plupart des répondants (20/26) ont une opinion réservée ou négative sur l'intérêt de l'ancienne zone de priorité : trop large, incluant des pays émergeants ou de moindre intérêt pour la France.

La concentration sur les PPP est bien sûr abordée dans les réponses, de même que l'approche des partenariats différenciés. 3 idées se dégagent des opinions émises :

a) Le champ à couvrir doit dépendre au premier chef des moyens accordés au FSP. Avec une vingtaine de millions à programmer par an, 17 pays c'est déjà beaucoup pour espérer produire des résultats visibles sur le terrain.

b) Le FSP est conçu pour l'aide aux pays les plus pauvres, PMA, PPP ou Etats fragiles, qui manquent de capacités, ont une gouvernance déficitaire, n'arrivent pas à progresser sur les OMD cruciaux, ont besoin d'une aide institutionnelle de la part de la France et appellent sa solidarité. Une liste de PPP peut donc légitimement constituer le cœur de cible du FSP.

c) Mais les intérêts de la France sont également à considérer : frontière commune, maîtrise de flux migratoires, francophonie, sécurité... Le FSP est un instrument adaptable et flexible, et la France ne devrait pas s'interdire de l'utiliser là où il peut servir ses objectifs stratégiques.

2) Les thématiques pour lesquelles le FSP peut être utilisé sont-elles bien précisées ? Leur choix est-il approprié ?

Thématiques bien précisées

OUI	NON	Total des réponses
16	2	18

Choix des thématiques approprié

OUI	OUI, mais …	NON	Total des réponses
18	7	3	28

Pour la plupart des répondants, les thématiques pour lesquelles le FSP peut être utilisé sont claires et, pour une majorité d'entre eux, elles sont appropriées.

Certaines réponses précisent ces thématiques : Tous les volets de la gouvernance (financière, justice et sécurité, locale), l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, le français.
A ces thématiques "classiques" se greffent de nouvelles orientations sur les politiques de genre, le soutien à la jeunesse, la promotion des droits humains, le renforcement de la société civile. Le FSD est bien cadré en appui aux associations et ONG locales sur des projets sociaux.

Les répondants émettent cependant certaines oppositions ou réserves qui peuvent donner des pistes pour l'avenir (réponses classées "oui mais" ou "non" dans le tableau ci-dessus) :

- Compte tenu de la raréfaction des ressources disponibles pour le financement des projets et étant donné que la bonne gouvernance/l'Etat de droit est de la compétence exclusive du MAE, il serait judicieux de concentrer notre effort dans ce secteur (Etat de droit, libertés publiques, police, justice, médias, décentralisation et développement local) et dans deux autres secteurs à fort potentiel dans lequel nous avons un avantage comparatif important : l'enseignement supérieur et la recherche.
- Certains découpages de compétences entre AFD et SCAC restent problématiques et inadaptés : clivage éducation / enseignement supérieur par exemple. La Francophonie, domaine transversal, reste également un parent pauvre des outils de financement.
- Aujourd'hui, il semble que les thématiques retenues relèvent d'autres dynamiques, voire de carences institutionnelles. FSD et enseignement du français tendent à devenir les chevaux de bataille du FSP. Or, la stratégie de l'enseignement du français ne devrait pas relever du programme 209 mais bien du 185. Ce sont donc des moyens de ce programme dont les postes devraient disposer. De même, certains FSP relèvent de la récurrence (recherche), d'une durée inappropriée (recherche) ou de faire-valoir thématiques (médecine, SIDA). Ainsi, le FSP a tendance à devenir un outil de financement plutôt qu'un outil de développement.
- Certaines thématiques sont floues ou trop larges, ce qui entraîne des difficultés de pilotage stratégique.
- Les CICID successifs ont réduit le champ thématique des FSP. Ils ont parfois laissé un vide car les projets AFD sont portés différemment avec également des approches et des objectifs différents.
- On peut s'interroger sur la pertinence d'interventions dans le sport pour aider un PMA. Les thématiques d'intervention doivent rester celles qui sont essentielles pour le développement des pays pauvres.
- Dans certains cas, le FSP semble continuer à intervenir sur des thématiques qui ont été transférées à l'AFD (santé par exemple).

5.4.2- Types de projets et bénéficiaires

1) Voyez-vous une utilité pour les différents types de projets possibles (Etat ou pays, Mobilisateur, Inter-Etats, CD/FSD). Cette typologie est-elle bien adaptée à la variété des objectifs visés et des contextes de mise en œuvre ?

Utilité des différents types de projets

OUI
23

Typologie bien adaptée à la variété des objectifs visés

OUI	OUI, mais …	NON	Total des réponses
17	9	1	27

Bien sûr, les COCAC et les ASI connaissent l'utilité des 4 types de projets possibles sur financement du FSP. Certains en rappellent la définition :

- FSP-Etat identifié localement, impliquant une convention bilatérale France-Etat, décrivant le projet, précisant le ou les opérateurs, les bénéficiaires et les activités prévues,

- Parmi les projets-Etats, une modalité particulière, les CD/FSD, correspond à une enveloppe d'appui à la société civile pour le financement de microprojets.
- FSP Inter-Etats, identifié par les ETI et les conseillers régionaux, impliquant une institution sous-régionale avec laquelle une convention est signée et à qui sont confiées la maîtrise d'ouvrage et la mise en œuvre d'actions à caractère régional.
- FSP mobilisateur, identifié par les services centraux de la DGM. La mise en œuvre est confiée soit à un opérateur (bureau d'étude, ONG) soit déléguée aux ETI dans les pays concernés. Il permet des actions dans un certain nombre de pays choisis comme pays d'application, là où la problématique y est particulièrement évidente.

Les projets-Etats et les CD/FSD ont la faveur des répondants :

- Les projets pays sont bien adaptés car ils contribuent au développement du pays partenaire.
- Le FSP pays reste l'outil le plus adapté à la conduite d'une coopération de moyen terme.
- Cette typologie des projets reste pertinente, mais la majeure partie de l'enveloppe devrait être affectée à des FSP pays, les postes étant à même d'apprécier les besoins et la pertinence des objectifs à poursuivre.
- Le FSP devrait se recentrer sur une action bilatérale.
- Je trouve le FSP « Etat » bien plus pertinent que les FSP « mobilisateurs » à vocation régionale.
- Le CD/FSD est un très bon outil pour des actions de proximité à fort pouvoir d'influence.
- Le FSD reste un outil précieux pour accompagner la structuration des sociétés civiles locales.
- CD/FSD : outil très important dans des Etats fragiles et corrompus, car seul outil pour travailler avec la société civile en matière de développement local et d'activités génératrices d'emplois et de revenus.

Les projets inter-Etats comportent des risques de dilution mais pourraient être développés :

- Inter-Etats : du fait du morcellement du FSP, trop petites enveloppes disponibles rapportées au pays donc peu de visibilité et trop grande dilution de notre action. Seul l'Etat dans lequel est basé l'éventuel chef de projet bénéficie de la lisibilité de l'action.
- Les projets Inter-Etats ont moins d'impact.
- Renforcer les FSP Inter-Etats de manière à travailler sur des logiques régionales dans les projets de développement.
- En cette période critique au plan budgétaire, il eut été intéressant de porter un regard plus attentif à la coopération régionale (ouest africaine voire sahélienne avec UEMOA, CEDEAO, CILSS….) et d'envisager une meilleure mutualisation de nos moyens humains et financiers car, à titre d'exemple, les pays de la zone sahélienne sont globalement confrontés aux mêmes problèmes (justice, décentralisation, enseignement supérieur…..). Il faudrait donc promouvoir les FSP régionaux qui traitent sur des zones géographiques cohérentes des thèmes d'importance pour chaque pays, avec une entrée par une organisation régionale ou par simple mutualisation.
- Les FSP inter-états couvrent en général moins de pays que les mobilisateurs et leur gestion décentralisée est un atout.

Des doutes sont exprimés au sujet des projets mobilisateurs :

- En comparant mon expérience passée au cours de laquelle j'ai été chef de projet sur un pays, à celle actuelle qui consiste à suivre l'exécution de plusieurs FSP mobilisateurs régionaux, je trouve davantage d'utilité à un FSP Pays. Ce dernier dispositif permet une réalisation plus rapide et à mon sens plus concrète.
- Mobilisateur : oui, mais seulement pour certaines actions très précises.
- Depuis ces dernières années et les accords de Muskoka, le FSP mobilisateur est devenu le support de la prise en charge des accords multilatéraux et par ce ripage massif de nos moyens a contribué à disqualifier les projets "Pays". Le FSP mobilisateur ne devrait pas être un outil support de l'action des organisations du système des Nations Unies. Il y a d'autres outils pour cela.
- Les projets mobilisateurs posent des problèmes de pilotage surtout quand la thématique est prioritaire sur la géographie. Ces projets sont peu visibles et pas du tout appropriés par nos partenaires qui ne signent même pas de convention de financement. Nous sommes à l'opposé de la Déclaration de Paris, de la prévisibilité et de l'alignement de l'aide.
- Les FSP mobilisateurs ont beaucoup moins d'impact.
- Les FSP mobilisateurs permettent de traiter de thématiques transversales à plusieurs pays. Cependant, leur champ d'action est bien souvent trop large par rapport aux budgets alloués avec un risque de saupoudrage. Par ailleurs, le pilotage de ces projets en centrale ne permet pas une pleine appropriation par les pays.
- Le concept de projet mobilisateur n'est pas valable. Le fait que le même problème se pose dans de multiples pays ne veut pas dire qu'il y ait une logique opérationnelle à traiter le problème globalement. Agir localement est plus efficace. L'expérience montre que la proximité fonctionne mieux. Ainsi un FSP Etat aura toujours de meilleurs résultats qu'un FSP Mobilisateur (ne serait-ce que par l'appropriation des crédits et des actions, la réactivité), les crédits seront souvent égaillés dans les Inter Etats ou les Mobilisateurs. A titre d'exemple, comment peut-on affecter l'enseignement supérieur de manière significative lorsque l'on injecte en Mobilisateur 1 ou 2 M€ dans un ensemble de pays aussi différents que les pays du Maghreb, de l'Afrique francophone et de l'Afrique anglophone. Quelles chances pour une université anglophone de recevoir suffisamment de crédits lorsqu'elle est en compétition avec toute l'assistance technique française en Tunisie ?
- Le processus qui conduit à la détermination des thématiques susceptibles d'être éligibles à une coopération par le biais d'un FSP régional ou mobilisateur mériterait d'être élargi aux ASI (qui n'y participent pas, pour ce qui concerne la gouvernance).
- Dans la mesure où les pré requis de coopération mutualisée existent bien, des FSP inter-Etats ou mobilisateurs sont envisageables. L'outil en soi n'est pas porteur d'inadaptation ; c'est le fait qu'il y soit fait recours à bon escient qui est à questionner en terme de pertinence.
- Le développement des FSP mobilisateurs donne un peu l'impression que faute de crédits suffisants on fait des projets multi-pays qui permettent de donner un peu d'activité à tout le monde.

2) Les bénéficiaires possibles des projets du FSP sont-ils définis ? Si oui, leur liste est-elle appropriée ? Sinon, pensez-vous qu'une définition soit nécessaire ?

Les COCAC et les ASI se retrouvent quasiment à l'unanimité pour estimer que les bénéficiaires possibles des projets du FSP sont bien définis (27 réponses/28) **et que cette définition est appropriée** (19/20).

Au plan général, les bénéficiaires des projets du FSP sont les entités publiques et parapubliques, centrales ou décentralisées de l'Etat concerné, ainsi que la société civile. Une autre définition n'est pas nécessaire.

Pour chaque projet, les répondants rappellent que les bénéficiaires sont identifiés dans la fiche de prise en considération (FPC) et dans le rapport de présentation (RP). Un chapitre leur est consacré (§ 1.8 du RP) qui oblige le rédacteur à indiquer les bénéficiaires indirects et finaux. Le comité d'examen évalue si cette identification est pertinente, ou appropriée. Pour le cas particulier du FSD, une identification préalable des bénéficiaires est en général inscrite dans le RP, sur la base des réalisations de la tranche précédente.

Cette pratique permet au poste de pouvoir tenir compte des particularités locales pour identifier les bénéficiaires pertinents et à la DGM de vérifier cette pertinence et de prendre éventuellement position.

Comme pour les autres aspects du projet, il peut y avoir des modifications en cours de mise en œuvre au niveau des bénéficiaires ciblés (tel service peut disparaître dans le cadre d'une réorganisation, ou tel nouveau type de personnel peut nécessiter une formation). Ces modifications sont gérées en partenariat dans le cadre du comité de pilotage qui veille à ce que le projet ne s'éloigne pas de ses objectifs principaux.

5.4.3- Durée des projets

1) Une durée est-elle fixée pour les projets ? Si oui, est-elle appropriée ? Si non, pensez-vous que les projets du FSP doivent s'inscrire dans une certaine durée et laquelle ?

Dans la définition initiale du FSP, il n'a pas été fixé de durée pour les projets à financer. Toutefois, au fil des années, un standard de 3 ans s'est imposé, les rédacteurs pensant qu'une telle durée serait considérée plus favorablement par les comités de sélection, les membres de ces comités pensant peut-être que des projets ne dépassant pas cette durée seraient mieux maîtrisables.

Les COCAC et les ASI confirment l'existence de ce standard, mais comme une règle non absolue puisque des projets plus courts ou plus longs peuvent être approuvés et que de nombreux projets de 3 ans connaissent ensuite des prolongations d'une année, deux années et parfois plus.

La question : "**la durée fixée est-elle appropriée ?"** recueille des avis un peu plus partagés.

OUI	NON	Nombre de réponses
13	8	21

De l'analyse des réponses il ressort que :

a) Fixer une durée n'a pas de sens si ensuite les crédits prévus n'arrivent pas au rythme prévu et que les opérations à réaliser doivent être sans cesse reportées à plus tard. Quelques commentaires dans ce sens :

- Une durée est fixée pour les projets mais il est fréquent que les ressources nécessaires pour atteindre les résultats attendus avant le terme de cette durée ne soient pas mises à disposition.

- Les fonds arrivent tardivement et ils sont souvent insuffisants par rapport aux crédits prévus et demandés. Il est alors impossible de réaliser les actions en adéquation avec le chronogramme.
- La durée prévue peut difficilement être respectée du fait de l'inadéquation des crédits mis en place annuellement par rapport au budget initialement prévu, et aussi du rythme des décaissements (qui doit se caler sur la mise en place des CP dans les postes et des clôtures budgétaires, sur une période allant au mieux de mars ou avril à mi novembre).
- Une durée est fixée pour les projets mais il est fréquent que les ressources nécessaires pour atteindre les résultats attendus avant le terme de cette durée ne soient pas mises à disposition.
- Les restrictions de crédits de paiement intervenues au début des années 2000 ont considérablement ralenti la mise en œuvre et allongé les durées. Elles ont eu un impact très négatif en obligeant les projets à fonctionner en mode « stop and go ».

b) Une durée de 3 ans paraît raisonnable à certains. Quelques commentaires dans ce sens :

- 3 ans est le bon timing. Au delà, une revue exhaustive et une réorientation sont nécessaires et autant faire une deuxième phase.
- On peut rester sur une base de 3 ans puisque les projets peuvent être prolongés, ce qui démontre une capacité d'adaptation au contexte et aux besoins.
- La durée moyenne d'un FSP doit être de 3 ans. Une demande d'extension à une durée plus longue est souvent le signe que le projet a de la difficulté à se dérouler.

c) Une durée de 3 ans paraît trop courte à beaucoup. Quelques commentaires dans ce sens :

- Si les chefs de projet ou ETI ont des contrats de 4 ans, pourquoi ne pas faire coller leur durée à celle des FSP afin d'en assurer un suivi cohérent ?
- En raison des délais de procédure des deux partenaires, le cadre tri-annuel n'est que théorique. La durée dans ce cas importe moins que le respect des engagements financiers initiaux.
- De façon générale, un projet dure quatre ans en moyenne, ce qui correspond bien à la mise en œuvre d'une politique et à la réalisation des sous-projets dans les composantes.
- A l'évidence la durée retenue (habituellement trois ans) est trop courte. Il n'est jamais tenu compte des délais de mise en route des conventions et d'installation du projet.
- Une durée de 3 ans est souvent trop courte, d'autant que la date de démarrage est fixée à la date de la décision ministérielle d'affectation. Or, les projets ne peuvent réellement débuter qu'après la signature des conventions de financement et la tenue du premier comité de pilotage.
- La durée idéale, qui est celle du "Développement", est d'au moins 5 ans, voire plus. La GIZ, la DUE, la Banque mondiale n'hésitent pas à programmer des projets (parfois en plusieurs tranches avec des résultats intermédiaires à atteindre) sur des durées beaucoup plus importantes (LUCOP au Niger : 12 ans…). S'agissant d'appuis institutionnels, de changements de mentalités et d'habitudes, de transfert de compétences et de renforcement de capacités, de modernisation des services, pourquoi vouloir précipiter l'atteinte des résultats ? Il est demandé à ces projets des résultats dans des délais très resserrés, bien plus courts que ceux appliqués pour nos modernes administrations françaises… !
- Une durée de 3 à 5 ans (suite à prolongation) pourrait être une durée optimale. Toutefois, une approche pertinente développée par d'autres bailleurs est d'enchaîner 2 ou 3 projets sur une dizaine d'années pour enregistrer un impact significatif et assurer les meilleures conditions de pérennisation au terme des projets.

- Il faut s'inscrire dans le long terme et donc maintenir le principe d'une durée de 4 / 5 ans.
- Si l'objectif est de conduire le changement dans des administrations, alors même trois ans constitue une durée courte et l'on devrait être ouvert a des durée plus longues, voire à de nouveaux projets qui s'inscriraient dans une continuité d'un précédent projet. Aujourd'hui, allonger des délais, inscrire un projet dans la continuité d'un autre n'est pas jugé recevable (sauf pour le FSD).
- S'agissant d'appuis institutionnels, de changements de mentalités et d'habitudes, de transfert de compétences et de renforcement de capacités, de modernisation des services, les changements ne se font pas à marche forcée… Il convient de trouver le bon tempo qui peut être de 5 ans dans certains cas…, voire plus pour certains donateurs qui investissent dans la durée… La durée est moins importante que le rythme….
- Si l'on veut dépasser les simples actions de formation ou d'achat/livraison de matériel et produire des changements de fond (réorganisation des services, mise en place de nouvelles procédures, préparation de nouvelles lois), il faut penser à rallonger les délais des projets, car avant de lancer de tels travaux il faut engager généralement un processus de sensibilisation et de formation et suivre une démarche méthodologique longue. C'est d'ailleurs une garantie pour une appropriation du projet par les partenaires et pour éviter que le projet ne périclite au départ du soutien financier et/ou des coopérants et experts.

A noter, **une remarque de bon sens** de l'un des répondants : Il faudrait que la durée attribuée initialement à un projet parte à compter de la mise en place des premiers crédits de paiement et non pas de la DMA.

2) Pensez-vous que les projets du FSP pourraient être conçus différemment pour être réalisables dans un délai d'un an ?

OUI	NON	Total des réponses
4	31	35

Oui, répondent les plus conciliants des COCAC et des ASI (4 réponses), à condition de limiter un projet au versement d'une subvention ou à une opération de formation isolée et de renoncer à tisser des liens de coopération.

NON, répondent la plupart des COCAC et des ASI (31 réponses). C'est inconcevable et contraire à l'esprit même du FSP. Cette question ayant suscité beaucoup de réactions des personnes interrogées, il faudrait plusieurs pages pour citer toutes les réponses argumentées reçues. Voici les commentaires les plus significatifs :

- Non. Un projet FSP doit s'inscrire dans une stratégie nationale et s'ancrer dans un processus garantissant des résultats durables et des impacts réels. Sa durée d'exécution ne peut donc être inférieure à trois ans.
- Non. Plus exactement, nous voici dans le paradigme du paradoxe. Bien sûr, nous pourrions aisément rajouter 300 000 € sur notre programme 209 et l'affaire serait comptablement réglée… Mais nous parlons d'autre chose que des actions ponctuelles qui se font trop souvent sans recul, sans approche concertée, sans programmation et sans pérennité. Le FSP a vocation à s'inscrire dans la durée, à accompagner les réformes de nos partenaires et la mise en place de nos ETI. Il faut donc bien distinguer l'approche comptable de l'approche technique du développement...
- Cela paraît difficilement envisageable et une durée d'une année semble incompatible avec les objectifs d'un projet visant à la mise en place de dispositifs durables : découverte progressive du contexte, partenariats à nouer avec les acteurs locaux,

introduction progressive de changements, insertion de ces changements dans les pratiques quotidiennes, tout cela exige du temps.

- Absolument pas. La question elle-même est dérangeante, par rapport à la réalité des dépenses publiques - les nôtres et celles du pays d'accueil - et de l'intérêt de l'approche projet qui doit être pluriannuelle. Si on doit avoir des projets d'un an, autant éviter le FSP et utiliser d'autres instruments disponibles pour réaliser une action ou une activité et non pas un projet.
- L'outil FSP perdrait de ce fait son objectif d'accompagner dans la durée des actions structurantes. De plus, l'instruction d'un projet représente un lourd investissement, il n'est pas envisageable de le faire pour 1 an. Une action de coopération doit s'inscrire dans la durée pour avoir un impact.

5.4.4- Modes de préparation, d'approbation et de contractualisation

1) Vous paraît-il pertinent de laisser l'initiative aux postes pour la définition des projets Etats et CD/FSD et l'initiative aux services centraux pour les projets mobilisateurs ?

En grande majorité (26 réponses sur 29), les répondants sont favorables à cette répartition des initiatives pour la définition des projets.

Ceux qui trouvent cette répartition pertinente insistent pour un **dialogue renforcé postes/services centraux** :

- Cette répartition impose un dialogue permanent entre le poste et les services centraux.
- Les services centraux doivent garder leur capacité de proposition et d'initiative pour les FSP mobilisateurs, mais il serait pertinent d'organiser, une fois par an ou une fois tous les deux ans, un « tour de table » sur les thématiques des mobilisateurs.
- Nécessité d'une collaboration étroite dans les deux cas, ce qui est déjà souvent le cas.
- Il faudrait réinjecter du dialogue Département/postes : les collègues du Département ne connaissent plus les situations réelles des pays et donc ne sont plus en échange avec les postes; les gens des postes ne connaissent pas toujours bien leurs référents du Département et le dialogue sur les FSP mobilisateurs intervient alors trop tardivement. Plus que de réformer une capacité d'initiative, c'est le dialogue qu'il faut renforcer, mais cela suppose des moyens de mobilité des agents, de la stabilité dans les fonctions… Ce n'est pas l'orientation de notre administration.

Pour 3 personnes, cette répartition n'est pas pertinente car les postes devraient jouer un plus grand rôle dans la définition des projets mobilisateurs :

- Il faut insister sur la connaissance du terrain par les postes. Trop souvent la définition régionale est soit trop élargie, soit les pays ont des stratégies (ou des partenaires au développement) qui se sont déjà emparés des secteurs visés.
- Les postes devraient être plus impliqués dans la conception des projets mobilisateurs.
- Les mobilisateurs doivent être le reflet des attentes nationales et donc conçus en parfaite synergie avec les postes concernés.

2) Le principe d'une préparation des projets (hors CD/FSD) en deux temps (une fiche de prise en considération - FPC - préalable, suivie d'un rapport de présentation - RP - plus complet) est-elle pertinente ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire de revenir sur ce principe ?

La plupart des COCAC et ASI ayant répondu à cette question pensent que le principe FPC/RP est bon et ne doit pas être modifié (28 réponses dans ce sens contre 3 réponses qui estiment cette procédure trop lourde). Les principaux avantages qu'ils voient dans ce principe en deux temps sont les suivants :

- Ce schéma me semble adapté à une véritable exigence prospective. Il contraint à une réflexion approfondie.
- Il permet une meilleure définition des contours du projet en préparation et des objectifs recherchés.
- Les échanges avec le Département, durant les deux étapes, sont constructifs et participent du bon cadrage du projet FSP.
- La FPC permet effectivement de communiquer, tandis que le RP doit permettre de mettre en lumière les dysfonctionnements relevés ou existants et l'aide à apporter sur des points précis.
- Procéder en deux étapes permet aux parties prenantes de s'interroger sur l'opportunité de lancer le projet, puis de mûrir la préparation du projet lui-même avec les partenaires nationaux et les autres PTF.
- La première étape (FPC) permet de n'engager le travail le plus lourd, préparation du RP, qu'à bon escient.

Deux répondants précisent que **le processus comporte en réalité 3 étapes** car il y a une **première fiche synthétique**, avant la FPC.

Plusieurs répondants insistent sur le fait que **ces deux documents** (FPC et RP) **demandent un travail lourd** pour lequel les postes ne sont pas toujours équipés.

Sans revenir sur le principe, **plusieurs personnes proposent des améliorations possibles :**

- **Accélérer** le temps de traitement de ces deux documents.
- Essayer encore d'**alléger** la FPC (par le passé, il y a eu plusieurs tentatives mais, à chaque fois, les exigences du comité d'examen obligent les rédacteurs à élaborer les FPC qui progressivement deviennent presque des RP, ce qui fait double-emploi).
- Quelquefois, les personnes en charge de la préparation de la fiche projet n'ont pas toutes les compétences nécessaires. L'**apport extérieur** pourrait permettre une meilleure définition des objectifs. Le **rôle de l'assistance technique** est également important afin de bien assurer la faisabilité du projet par rapport à la situation locale.
- **Les formats** utilisés pourraient peut-être être améliorés par comparaison avec ceux utilisés par d'autres bailleurs, surtout concernant le cadre logique et le budget.
- Il faudrait, en préambule d'une démarche d'identification de projet, qui est lourde et mobilise beaucoup d'énergie, que le Département puisse se prononcer sur base d'une "**fiche d'ambition**", qui en une page exposerait ce que le poste juge souhaitable de faire. Une réponse positive du Département dirait, oui on retient, non on ne retient pas, ou encore on retient dans x années. En cas d'approbation, il serait alors possible de travailler avec les partenaires du pays en ayant l'assurance de déboucher sur un projet à une échéance maîtrisée. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas : on travaille à l'aveugle avec nos partenaires sur une FPC, qui est déjà un document considérable, puisque sont

exigées déjà à ce niveau des indentifications d'actions et d'indicateurs, sans avoir l'assurance qu'elle sera acceptée. .

Une question additionnelle portait sur l'**adaptation des formats pour les documents FPC et RP**, qui ont maintenant plus de 10 ans. **Les avis sont partagés** (13 appropriés contre 12 non-appropriés) **avec beaucoup de souhaits en faveur d'une simplification**.

- Il y a ceux qui pensent que "les cadres sont très rigides et formels mais ont le mérite de contenir tous les points à traiter" et qui demandent un effort structurant (étude des besoins, structure des objectifs, démarche d'intervention, budget prévisionnel) qui est le propre de l'approche projet. Ils pensent que certaines redondances pourraient être supprimées. Ils suggèrent qu'un mode d'emploi actualisé soit mis à disposition.

- Il y a ceux qui voudraient simplifier la FPC : "Le seul rapport de présentation pourrait suffire", "la FPC est devenu trop lourde et est un quasi RP", "la FPC « idée de projet » pourrait être allégée", "il faudrait alléger la FPC et maintenir un RP précis".

- Il y a ceux qui voudraient simplifier le RP : "La FPC est appropriée, par contre le RP gagnerait à être simplifié", "il y a souvent des redites dans la rédaction des différents chapitres des RP", "le RP prend beaucoup de temps et pourrait être simplifié sous forme de tableaux détaillés", "les RP pourraient être raccourcis, les conditions logistiques de mise en œuvre ne pourraient apparaitre que dans les conventions de financement", "simplifier les documents en les rendant plus opérationnels (ne pas vouloir tout détailler a priori)".

3) Vous semble-t-il pertinent d'avoir un comité interne d'examen des FPC et des RP pour les arbitrages, puis un comité interministériel des projets ?

Pratiquement tous les répondants pensent que la coexistence d'un comité d'examen interne et d'un comité interministériel est pertinente (26 réponses sur 27), pour la qualité des arbitrages, notamment financiers, et éviter les redondances.

Tout en étant favorables à ce système, certains font des **commentaires** soulignant la lourdeur du processus qui ne fonctionne pas en continu, les attentes qu'il génère, les calendriers qui ne sont pas toujours connus avec assez d'anticipation, le fait que le comité interministériel fonctionne plutôt comme "une chambre de validation".

Quelques répondants font aussi des **recommandations** : associer plus en amont les autres ministères concernés, simplifier le processus en instaurant "une FPC simplifiée qui pourrait faire l'objet d'une simple approbation de la DGM par retour de TD".

La personne qui marque son **désaccord** avec ce dispositif fournit l'explication suivante : "Un projet, qui a déjà été "mouliné" à plusieurs reprises par les services passera effectivement à minima 3 fois en comité interne ou interministériel : l'allégement de l'administration n'a donc pas été sur ce plan à l'ordre du jour. Tout cela est trop lourd pour des projets de 400 K€ !"

4) Est-il pertinent de signer une convention de financement pour les projets pays ?

Toutes les personnes qui ont répondu à cette question (29) sont unanimes. Cette convention de financement est nécessaire, elle donne une base juridique au projet, renforce le cadre des relations bilatérales et "cristallise l'expression des deux volontés étatiques", crée de la visibilité (médiatisation), précise les conditionnalités, contribue à la mobilisation du partenaire, impose que les engagements pris par les parties soient tenus, est indispensable pour des raisons comptable car elle constitue le fait générateur juridique indispensable permettant le décaissement auprès de la TG. Cette mise au jour de l'accord et du projet est favorable à la redevabilité de l'aide envers nos concitoyens et envers les pays récipiendaires.

Une remarque importante est faite par l'un des répondants : Les FSP mobilisateurs, qui n'entraînent pas de convention de financement, posent problème. Le projet n'a aucune base juridique et comptable dans le pays d'application, il peut être ou non aligné sur les politiques nationales et il peut également entrainer des contraintes administratives lors de l'achat de matériel avec les douanes pour ne citer que ce problème, ou politiques avec l'administration concernée qui ne reconnait pas finalement être bénéficiaire du transfert financier.

5.4.5- Expertise associée et modes de mise en œuvre

1) Est-il pertinent que l'expertise nécessaire soit organisée en parallèle, sur un autre budget, avec les services compétents ?

Cette question, qui voulait concerner les ETI, n'était pas clairement formulée et a suscité des réponses tant des ETI que de l'assistance technique sur marché pouvant être appelée pour préparer les projets ou sur budget des projets. Parmi les réponses et commentaires reçus, on peut retenir les idées fortes suivantes :

Au sujet des ETI :

- Les champs d'expertise à retenir pour positionner des ETI doivent être définis en fonction des politiques de coopération que le poste développe avec le pays partenaire et dans lesquelles des projets du FSP peuvent venir éventuellement prendre place.
- On a condamné l'assistance technique globalement parce qu'il fallait faire des économies mais aussi parce qu'il fallait externaliser vers notre opérateur pivot. Mais cette politique est sans doute allée trop loin. Maintenant, quand on veut créer un poste d'ETI sur une thématique prioritaire pour le poste, souvent en lien avec un nouvel FSP, c'est un combat trop dur à mener et l'on n'arrive que très difficilement à coordonner des initiatives sur FSP et sur un ETI.
- Le recrutement des ETI doit être conduit beaucoup plus en lien étroit avec le poste. Il y a encore trop d'unilatéralité pour le positionnement des ETI.

Au sujet de l'assistance technique sur marché :

- Quand il y a des ETI sur place sur une thématique, une expertise externe n'est pas nécessaire.
- Sur certains aspects techniques pointus, l'expertise nécessaire, complémentaire de celle des ETI, peut être prévue sur le budget du projet, si certaines composantes d'activité le requièrent.
- Quand il n'y a pas d'ETI sur place, la mise en œuvre d'un projet peut nécessiter de recourir à une assistance technique sur marché pour une plus longue période, à prévoir en principe dans le budget du projet.
- Pour les cas où il n'y a pas d'ETI en place et où un projet doit être formulé, il pourrait être pertinent de créer un "Fonds d'appui au montage des projets du FSP" qui pourrait être financé par le FSP lui-même.

2) Que pensez-vous des modes d'organisation possibles pour la mise en œuvre des projets ? Offrent-ils toute la flexibilité voulue ?

Cette question était mal formulée. Certains répondants l'ont d'ailleurs souligné. L'intention était de faire référence aux modes de mise en œuvre prévus dans les textes constitutifs du FSP : **mise en œuvre Etat, mise en œuvre poste et mise en œuvre centrale**.

Cette difficulté de compréhension est également indicative du fait que **la mise en œuvre "poste", pour les projets pays, est systématiquement la seule mise en œuvre utilisée**, seuls les crédits d'évaluation du projet étant maintenu automatiquement en mise en œuvre "centrale" et la mise en œuvre Etat n'étant que rarement considérée. Cette remarque des évaluateurs est confirmée par la distinction que certains répondants ont posée entre FSP et projets des autres donateurs au point 5.1, question 5), ci-dessus : le FSP se distingue des autres projets notamment sur le plan de la gestion administrative et financière. "Ainsi, l'AFD, la Banque Mondiale, la BAD, le PAM, l'UNICEF, la CE, etc. délèguent complètement la gestion des fonds aux structures partenaires et privilégient des activités de supervision et de suivi. En revanche, le FSP conserve la gestion du budget".

En réalité, suivant les textes fondateurs du FSP, **conserver l'exécution n'est pas une obligation pour un SCAC**, mais un choix de mise en œuvre car l'exécution, de tout ou partie du projet, pourrait aussi être déléguée à l'Etat bénéficiaire. C'est un choix qui n'est plus jamais fait. Pour avoir discuté cette question avec les services parisiens et durant les missions sur le terrain, les évaluateurs savent que le choix de privilégier systématiquement la mise en œuvre "poste" est justifié par le fait que les pays d'intervention du FSP sont des pays présentant des déficits de gouvernance, en particulier financière, dans lesquels **la mise en œuvre Etat ne présenterait pas une sécurité suffisante**. Cet argument, qui peut être recevable dans les cas de Madagascar, du Soudan du Sud ou de la RDC, l'est beaucoup moins avec des partenaires comme la Maroc, l'Afrique du Sud, le Cap-Vert ou le Ghana. Surtout, lorsqu'on demande sur quelles expériences concrètes se fonde cet argument, les références remontent au tout début du FSP, et même au temps de son prédécesseur, le FAC, et il ne semble pas que la DGM n'aie jamais eu envie de regarder cette question de plus près, en particulier en observant les résultats des délégations pratiquées par la presque totalité des autres donateurs.

On peut donc penser que les SCAC doutent beaucoup plus que les autres donateurs des capacités de gestion de leurs pays-partenaires et/ou ont une appétence plus élevée pour la gestion directe de leurs projets. Une telle appétence peut d'ailleurs s'expliquer par la présence des ETI qui trouvent dans cette gestion une partie de leurs attributions.

Il faut signaler que la délégation de tout ou partie d'un projet à un partenaire national, qui a pour effet, selon les autres donateurs de favoriser l'appropriation ultérieure des effets du projet, aurait non seulement un avantage en termes de charge de travail pour le poste et les ETI, mais simplifierait la gestion financière et la mise en œuvre des crédits : une fois transférés au partenaire-bénéficiaire, les crédits seraient sécurisés et utilisables suivant un calendrier délié des contraintes comptables du poste, suivant les plans prévus, bien entendu, et sous contrôle du SCAC.

Quoiqu'il en soit, pour en revenir aux réponses à l'enquête courriel, **les COCAC et les ASI ont principalement décrit un mode d'organisation reposant sur la mise en œuvre "Poste", dont ils sont globalement assez satisfaits.**

L'un des répondants la décrit ainsi :

- "Projet mis en œuvre par un expert technique (ETI) chef de projet, épaulé parfois par d'autres ETI, notamment dans le cas de projets constitués de plusieurs composantes. Lorsqu'une structure de projet est créée, un chef de projet ou des chefs de composantes nationaux sont nommés par leur administration. La mise en place d'un comité de pilotage (CP) paritaire, administration nationale/SCAC, se réunissant le plus souvent 2 fois par an, permet de valider conjointement les programmes de travail et d'évaluer les réalisations, ainsi que les budgets correspondants. Ce montage garantit en général un bon suivi par les autorités et par le SCAC et un bon encadrement de l'équipe projet. Des réaménagements, décidés d'un commun accord (notamment suite à l'évaluation à mi-

parcours), entérinés dans les comptes-rendus des CP, assurent la flexibilité nécessaire selon l'évolution de la situation."

Selon les opinions présentées par une partie des répondants (15 sur 32)**, cette organisation est flexible et adaptée**, à condition, précisent certains, d'effectuer avec rigueur les évaluations intermédiaires et mettre en œuvre si nécessaire les recadrages stratégiques.

Toutefois une autre partie des réponses (16/32) **souligne une certaine lourdeur :**

- La gestion est certes très procédurière mais c'est nécessaire pour mettre des fonds souvent importants à disposition de pays.
- Le processus de mise en œuvre SSI-SCG-DCI-Campus France est très lourd. Il semble opportun de réfléchir aux moyens d'alléger cette mise en œuvre.
- Cela mériterait d'être revu et actualisé ; plus de flexibilité me parait vraiment nécessaire.
- Ce fut un outil flexible. Aujourd'hui on impose un engagement des AE dans l'année de leur attribution. Cela contraint de choisir son opérateur (ou ses opérateurs) et donc de verrouiller tout un contenu pour toute la durée du projet avant son démarrage. On perd là ce qui faisait l'essence du FSP : son adaptabilité au fur et à mesure de son déroulement.
- Plus que pour les autres outils de coopération, les FSP devraient pouvoir disposer de financement en temps continu. La période opérationnelle devrait être proche de 11 mois sur 12 (avec la seule mise en veille pendant quelques semaines des actions pour les nécessités de la clôture budgétaire).
- Dans les pays ayant une année fiscale qui ne correspond pas à l'année civile, le décalage de rythme des deux administrations est un facteur de dysfonctionnement partenarial (nous n'avons pas de moyens budgétaires disponibles au moment où l'Etat partenaire est en pleine période d'engagements).
- La mise en œuvre est rendue difficile en partie à cause de l'annualisation des crédits publics français, avec deux pics de travail suivis de deux "siestes".
- Il serait nécessaire de mieux articuler le recrutement des ressources humaines avec le calendrier des projets.
- L'usage comptable du FSP pourrait être simplifié. A titre d'exemple, la mise en place d'invitations ou de missions est plus compliquée sur FSP (nécessité de devis) que sur les programmes 185 ou 209.

5.4.6- Gestion, suivi et évaluation

1) Une gestion par le COCAC et l'ASI au niveau des postes, en s'appuyant sur le SCG, est-elle pertinente ?

25 réponses ont été fournies à cette question, dont 22 favorables à cette organisation de la gestion au niveau du poste, avec les arguments suivants :

- C'est un système qui a montré qu'il conduisait à une grande efficience.
- Ce partage du suivi est utile et fondamental.
- Globalement le dispositif apparaît pertinent.
- La gestion du FSP par le COCAC et l'ASI est indispensable, les actions du FSP entrant pleinement dans le domaine de compétence de l'ASI.

Des **commentaires** sont faits qui portent principalement **sur deux aspects** :

a) Le rôle de l'ASI dans la gestion des FSP le concernant, qui est nouveau et peut-être pas encore compris de manière uniforme :

- L'ASI intervient comme un attaché de coopération spécialisé sur le secteur de la sécurité. Il est en relation avec le conseiller adjoint de coopération, en charge de la gouvernance, sur les secteurs justice et douane.
- A condition que chacun soit convenablement formé à la gestion et à la mise en œuvre de ce type de projet.
- L'ASI, sur ses activités spécifiques de mise en œuvre de projet, agit comme un attaché de coopération spécialisé sur le secteur de la sécurité. Il est en relation avec l'attaché de coopération gouvernance, notamment sur les secteurs justice et douanes. Ce sont ses compétences en termes de sécurité pour nos services et les moyens du ministère de l'Intérieur qu'il gère en direct, qui lui confèrent un statut particulier de chef de service, au sein de l'ambassade.
- Sur les projets « Police », le COCAC intervient très peu sauf pour l'arbitrage des CP dévolus à l'ensemble du poste en début d'exercice chaque année.
- Pas d'opposition de principe à la gestion des FSP par l'ASI ; cependant, les notifications d'enveloppe sont toujours faites aux seuls COCAC, et l'ASI n'a pas la main sur la programmation Prisme. De même, cette enquête n'a pas été adressée aux ASI. La délimitation des rôles de chacun n'est, au final, pas si claire.
- Cela demeure compliqué, notamment au moment de la répartition de l'enveloppe budgétaire des CP annuels qui rendent très aléatoire la capacité de l'ASI à mener (décaisser) son FSP dans les délais requis.

b) Le rôle du SCG

- L'appui sur le SCG est indispensable en raison de la complexité des procédures administratives et budgétaires.
- Le SCG pourrait davantage communiquer sur la gestion des enveloppes AE et CP dans CHORUS-COREGE.
- Le SCG doit mieux maîtriser le fonctionnement comptable propre aux FSP.
- Une meilleure appréhension des agents du SCG du programme 209 me paraît indispensable.
- Formation des SCG encore nécessaire (EJ et EJC parfois non renseignés).

Avec **deux précisions** :

- La gestion des FSP se fait en liaison avec le coopérant, si un coopérant est en place, sans pour autant que ce dernier en ait l'entière gestion.
- L'animation et la coordination revient au quotidien à un attaché ou un VSI, sous le contrôle du SCAC.

Les **3 oppositions** exprimées à ce système reprennent les arguments suivants :

- Double gestion impossible, les champs d'intervention devenant flous et le reporting problématique.
- Cette double gestion entretient le flou sur la responsabilité incombant à chacun et est source d'ambiguïtés, notamment vis-à-vis du chef de poste. Un FSP Police ne devrait être géré que par l'ETI en charge du projet quand il y a lieu (il dispose d'une lettre de mission pour cela), avec supervision de l'ASI.

2) Est-il pertinent d'avoir 2 services de suivi et de gestion du FSP à la DGM (/DPR/RES et DPR/PRG) ?

Il y a 18 réponses à cette question : 6 oui et 12 "oui" avec réserves exprimées ou "non". Dans l'ensemble, les répondants trouvent donc plutôt peu pertinent d'avoir deux services de gestion du FSP à la DGM.

Les **réserves exprimées ou les négations** sont présentées comme suit :

- Un seul service pourrait suffire,
- Pas simple de garder en mémoire le qui fait quoi. Il nous faudrait aussi une stabilisation de l'administration, qui a vécu trop de changements successifs,
- La distinction entre les 2 services manque de clarté lorsqu'on est en poste,
- Cette répartition n'est pas toujours facile à comprendre surtout pour les chefs de projet qui ne connaissent pas le Département et son fonctionnement,
- Manque une véritable cellule de coordination et de mutualisation des FSD,
- Répartition des rôles pas très claire,
- Un service pourrait suivre le projet et rendre compte aux autres services concernés de la DGM,
- Une plus grande implication des directions sectorielles concernées par la thématique ainsi que de la direction politique géographique serait intéressante,
- Il conviendrait de responsabiliser un seul service,
- Les deux services pourraient être réunis sur ce sujet précis.

3) Le principe de l'évaluation systématique des projets est-il pertinent ? Faut-il définir une formule plus souple ?

Les opinions exprimées se partagent exactement à égalité au sujet de cette question : 16 personnes en faveur du principe actuel, 16 personnes en faveur d'une redéfinition.

Tout d'abord, il faut signaler que plusieurs des répondants (3) signalent qu'en réalité **l'évaluation des projets n'est pas systématique**. Est "loin d'être systématique" précise l'un d'eux. Plusieurs autres personnes (8) attirent l'attention sur l'**importance des évaluations à mi-parcours** qui ne sont pas assez pratiquées.

Les répondants qui sont partisans du **maintien du principe d'une évaluation systématique** s'appuient sur les arguments suivants :

- Ces évaluations systématiques des projets, indépendantes, ont permis de capitaliser les connaissances sur un secteur et sur plusieurs pays, de faire des comparaisons et des réflexions, de tirer les leçons et des bonnes pratiques.
- L'évaluation est un moment fondamental du déroulement des projets du FSP. L'échéance de l'évaluation est une mise en garde permanente pour les responsables du projet.
- C'est pertinent et indispensable pour vérifier l'atteinte des résultats finaux et tirer des enseignements/recommandations pour de nouveaux projets ou le prolongement des projets engagés. La relation de partenariat doit également se fonder sur une mesure objective et conjointe des résultats atteints et des effets produits. Les évaluations permettent aussi de vérifier la concordance des projets avec les objectifs des stratégies nationales et des politiques sectorielles.

Les répondants qui sont en faveur d'une redéfinition du système d'évaluation pour le FSP se basent sur les arguments suivants et/ou font les propositions suivantes :

- Il serait souhaitable de trouver des formules plus souples (par ex., appels d'offre ouverts au niveau régional, pas forcément évaluation gérées par les agents du MAE Paris) et effectuer aussi des évaluations intermédiaires plus systématiques (celles-ci peuvent être faites en interne en lien avec la DGM et l'Inspection, par ex.).
- Ne pas avoir un principe fixe, s'adapter aux situations : certains projets n'appellent pas une évaluation alors que d'autres la nécessitent.
- Il faut s'interroger sur la pertinence de l'évaluation en fin de projet. En effet, à mi-parcours, l'évaluation peut servir à un recadrage par le comité de pilotage ; en revanche à l'issue du projet, elle ne peut pas encore en évaluer pleinement les effets, l'impact ou le degré d'achèvement des objectifs.
- Pourquoi faire systématiquement appel à des évaluateurs externes, alors que le Département a formé et forme toujours des agents à l'évaluation et qu'il ne leur est jamais donné l'occasion de mettre en œuvre ces nouvelles compétences apprises.
- Il faudrait, au moins pour les « gros » projets, réfléchir également sur l'opportunité de mettre au point des instruments comptables SIMPLES susceptibles de permettre à l'ASI et au chef de projet d'être alertés lors d'une insuffisance de mise en œuvre (par exemple, taux d'exécution financière trop faible, dépassements de temps par rapport au planning…).
- - L'évaluation est nécessaire pour des projets significatifs, mais quand on formule des projets à 400 K€, il faut arrêter le systématisme. On pourrait plutôt utilement revenir à la mission de supervision du Département, ce qui pourrait permettre aux collègues du Département de s'exprimer sur un nouveau projet avec une connaissance minima du terrain, ce qui aujourd'hui est devenu un cas rare.
- Concernant les CD/FSD, on pourrait s'interroger sur la nécessité de mettre en place à l'avenir des indicateurs transversaux qui seraient imposés à chaque sous-projet.
- Avant même de penser à évaluer, il faudrait penser à améliorer le système de suivi et de reporting des projets.
- Une évaluation plus en continu permettrait d'améliorer l'efficience.
- Un suivi-évaluation pourrait être fait par l'ASI et le COCAC.
- Pourquoi ne pas ajouter une revue à mi gestion qui permettrait de piloter plus finement les besoins, voire réadapter les AE.
- Sachant que le poste évalue déjà tout au long du programme ses projets, on pourrait penser qu'en dessous d'un certain montant une évaluation croisée entre le poste, le Département et le gouvernement bénéficiaire pourrait être suffisante.
- Il apparait important de rappeler le rôle du SCAC qui est tenu informé, par les ETI, en temps et en heure, des conditions de fonctionnement ou de disfonctionnement du projet et qui rend compte des conditions d'exécution de celui-ci. Il ne m'apparait donc pas pertinent de procéder à une évaluation systématique des projets, sauf en cas de problèmes importants et d'antagonisme entre l'assistance technique et le SCAC. Je pense donc qu'un suivi des projets peut être réalisé sans faire appel à une évaluation spécifique.

Enfin, **quelques répondants (4) signalent des faiblesses du système d'évaluation du FSP** :

- L'évaluation est incontestablement le "maillon faible" du dispositif du FSP. Il est impératif qu'elle ait lieu et soit assurée par un organisme indépendant (pas par les services du Département). Cette remarque est valable pour toutes nos actions de coopération.

- Les enveloppes projets ayant considérablement diminué, les fonds réservés aux évaluations le sont d'autant et il est souvent difficile de ce fait de recruter de bons cabinets d'évaluation. La faible qualité de telles évaluations justifie alors de s'interroger sur la pertinence de les maintenir.
- Payer des évaluateurs extérieurs n'est pas toujours des plus pertinents, tant sur le plan technique que financier.
- Ces évaluations souvent lourdes n'apportent pas toujours les résultats escomptés dans le processus de fonctionnement de l'outil FSP.

4) Pertinence des évaluations finales réalisées avec un appui méthodologique de la DGM ?

Les appuis méthodologiques apportés par la DGM dans le domaine de l'évaluation sont très largement appréciés (24 réponses positives sur 28).

- Oui, cette expertise est bénéfique et permet une meilleure concertation entre la DGM et les postes.
- Oui, dans la conception des TDR de l'évaluation, en relation avec le poste.
- L'appui de la DGM est attendu et nécessaire sur ce thème.

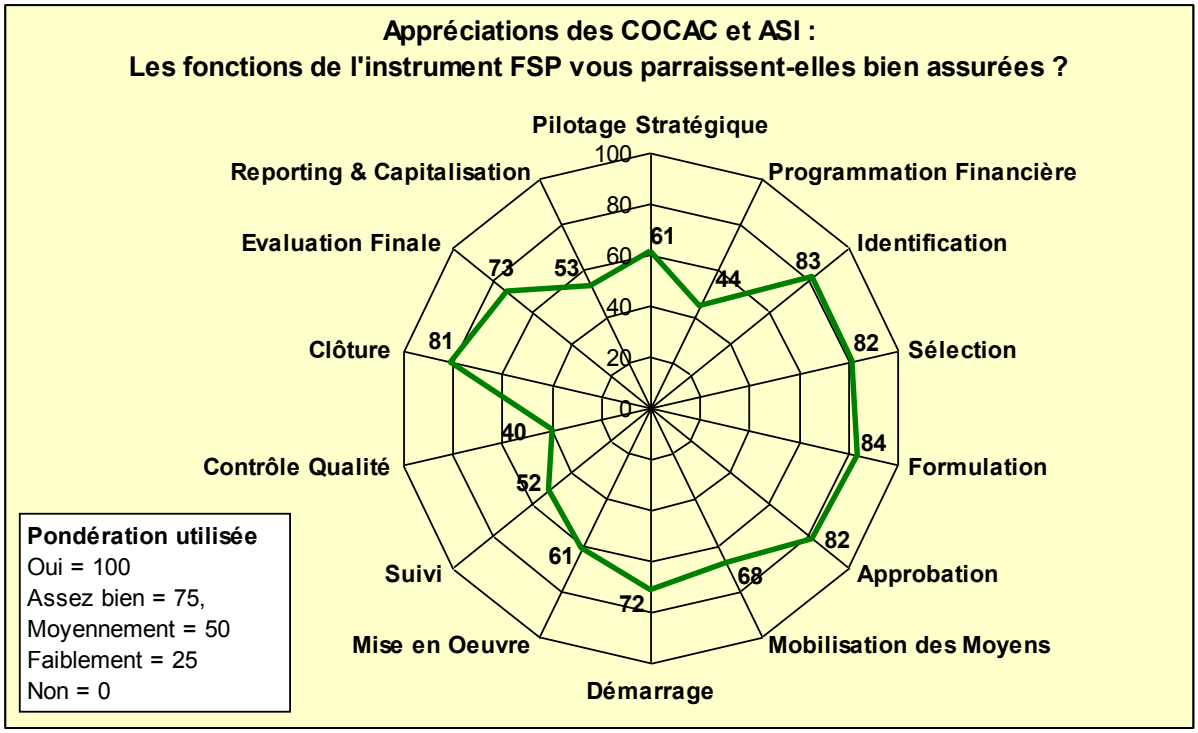
Par contre, des doutes s'expriment sur l'intérêt des évaluations finales, qui interviennent trop tôt pour pouvoir observer les effets, ce qui renvoie aux opinions présentées ci-dessus (5.2, sous-question 9) au sujet de l'évaluation du FSP.

5.5- Appréciations concernant le fonctionnement de l'instrument FSP (efficience)

La question C8 du questionnaire présentait un tableau des principales fonctions du cycle de fonctionnement de l'instrument FSP et demandait aux COCAC et aux ASI une appréciation sur la manière selon laquelle chacune de ces fonctions était assurée.

33 questionnaires ont fourni des appréciations concernant une, plusieurs ou toutes les fonctions du tableau. Les réponses ont été traitées et pondérées. Le résultat global apparaît dans le tableau et le graphique suivant.

	Pilotage Stratégique	Programmation Financière	Identification	Sélection	Formulation	Approbation	Mobilisation des Moyens	Démarrage	Mise en Oeuvre	Suivi	Contrôle Qualité	Clôture	Evaluation Finale	Reporting & Capitalisation
Oui (100%)	13	7	21	18	18	18	10	15	7	8	6	16	12	6
Oui qq réserves 75%	2	3	2	1	5	1	7	6	5	2		1	3	1
Oui réservé 50%	5	7	3	4	4	4	8	4	16	7	4	1	5	6
Oui bcp réserves 25%	3	4	3	2	2	2	4	3	1	10	6	2	3	8
Non=0	6	10	1	1		1	1	3	2	3	8	2	1	1
Nombre réponses	29	31	30	26	29	26	30	31	31	30	24	22	24	22
Score total	1775	1375	2475	2125	2425	2125	2025	2225	1900	1550	950	1775	1750	1175
Score pondéré /100	**61**	**44**	**83**	**82**	**84**	**82**	**68**	**72**	**61**	**52**	**40**	**81**	**73**	**53**



Les meilleurs scores (80% et plus) sont obtenus pour l'identification, la sélection, la formulation, l'approbation et la clôture.

Les scores les plus faibles (moins de 60%) concernent le contrôle qualité, la programmation financière, le suivi, le reporting et la capitalisation.

Les fonctions sont reprises ci-dessous, dans l'ordre de leur présentation dans le questionnaire, avec une synthèse des commentaires les plus significatifs exprimés à leur sujet.

1- Pilotage stratégique (61%)

13 personnes (sur 27 ayant fournis une appréciation pour cette fonction) trouvent que le pilotage stratégique est bien assuré. Mais le pilotage stratégique du FSP n'est pas clair pour certains postes. Les instructions sont trop peu précises quant aux secteurs à privilégier. Il n'y a pas assez d'implication du ministère dans ce pilotage.

Certains des répondant ont donné une appréciation très positive à cette fonction mais en se référant au pilotage des projets dans les postes et non pas au pilotage de l'ensemble de l'instrument FSP.

2- Programmation financière (44%)

6 personnes (sur 29) trouvent que la programmation financière est bien effectuée. Par contre, les commentaires réservés ou négatifs sont nombreux, liés aux difficultés récurrentes à obtenir les fonds prévus dans le cadre de la convention de financement signée avec le partenaire, à des projets restés en panne de crédits ou dénaturés pour s'adapter aux budgets finalement alloués, aux délégations de crédits tardives en début et en fin d'exercice, à des difficultés de compréhension de la gestion des crédits et au pilotage à vue qui s'en suit, à une gestion des CP qualifiée de "calamiteuse" par plusieurs des répondants.

Un **commentaire illustratif** : "Le dégel inopiné de la réserve légale sur les CP du FSP à trois semaines de la clôture budgétaire (sic) de 2013 ne me laisse pas l'opportunité d'aller plus en profondeur dans mes réponses à ce questionnaire..."

A noter qu'un espoir est placé par 2 répondants dans les délégations anticipées initiées pour la gestion 2013.

3- Identification des idées de projet (83%)

19 personnes (sur 28) estiment que cette fonction est bien assurée.

Quelques-unes précisent que l'implication des partenaires locaux est indispensable à ce stade ; qu'il convient aussi de mettre à contribution des rédacteurs qui ont déjà une certaine connaissance du pays bénéficiaire, ainsi que des experts du secteur.

Deux répondants trouvent que la FPC est trop lourde et devrait être simplifiée.

4- Sélection des projets à préparer (choix des FPC) (82%)

16 personnes (sur 24) estiment que cette fonction est bien assurée.

Les quelques réserves émises par les répondants sont les suivantes :

- Les critères de sélection ne sont pas transparents.
- Orientations pays à préciser et coordonner.
- Le travail d'instruction nécessaire à la rédaction d'une FPC paraît trop lourd pour cette étape de premier choix.
- On a déjà trop travaillé avec la partie nationale pour dire non : "on ne fait pas". Il faut que l'on soit assuré de déboucher avant de démarrer un processus de FPC qui n'est pas un travail en chambre, mais bien un travail qui associe les partenaires.

5- Formulation des projets (préparation des RP) (84%)

17 personnes (sur 27) estiment que cette fonction est bien assurée.

Parmi les quelques **réserves** exprimées, voici les plus intéressantes :

- La conception des projets est limitée par des budgets de plus en plus contraints.
- La présentation pourrait être allégée.
- La formulation est très insuffisante, trop complexe, insuffisamment stratégique et pas du tout écrite en "mode démarche et conduite de projet".
- On observe que certains projets ne sont pas toujours bien rédigés et dotés d'objectifs clairement identifiés.
- On observe également sur le terrain des projets qui n'ont visiblement pas été examinés, discutés et argumentés lors de cette phase essentielle de formulation.

Quelques **conseils** intéressants sont donnés :

- Il faut que le rédacteur ait une vraie expertise de projet, de cadre logique, d'évaluation, de connaissance du terrain pour préparer un bon projet. Peu de personnes dans les SCAC ont à la fois l'expérience et la disponibilité pour cela. Cela renvoie, en l'absence d'ETI, vers une externalisation de la rédaction.
- Il faut également mettre à contribution des rédacteurs qui ont déjà une certaine connaissance du pays bénéficiaire.

- La formulation peut être bien assurée à condition d'avoir des effectifs suffisants pour conduire à bien la mission. Ecrire une cinquantaine de pages est aujourd'hui très compliqué ! Il pourrait y avoir un bureau à Paris chargé de mettre en forme les idées émises.

Une question additionnelle demandait à ceux des répondants ayant participé à la préparation d'un projet, s'il était **facile ou difficile de formuler un projet**. 27 personnes ont répondu à cette question. Leurs réponses sont très convergentes : **c'est une démarche difficile, globalement maîtrisable, qui est passionnante et indispensable.** Voici quelques commentaires pour éclairer cette synthèse :
- Formuler un projet peut prendre du temps, mais reste un objectif passionnant et réalisable avec l'expertise encore disponible sur place dans de nombreux postes. C'est un facteur d'appropriation pour les agents et ETI que de participer à l'élaboration du projet avec leur connaissance du contexte du pays. Trop se reposer sur de l'expertise externe peut aboutir à des propositions quelque peu copiées/collées d'un pays à l'autre. La question du choix des indicateurs est l'une des plus sensibles.
- Facile à partir du moment où on maîtrise bien le sujet et où l'on a les ressource techniques et humaines sur place.
- La formulation du projet est simple si on s'appuie sur une articulation logique et cohérente ; mais le processus de rédaction est long.
- La formulation d'un projet n'est pas facile. Mais cela ne doit pas être considéré comme anormal : les enjeux sont lourds… stratégiques, financiers…
- Cela peut paraître compliqué pour des néophytes, car il y a un langage particulier qui s'applique à la mise en œuvre des projets et à la définition des objectifs.
- C'est un travail lourd, plus que difficile, et qui nécessite une expérience de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets, que l'on ne trouve plus beaucoup en SCAC.
- Processus exigeant et assez long mais qui oblige à se poser les bonnes questions et à dialoguer avec les partenaires locaux.

Quelques **critiques ou observations** :
- La formulation s'est compliquée avec les années car le dialogue entre le poste et le Département ne s'est pas simplifié (plus faible connaissance du terrain au niveau du Département) et l'expertise extérieure n'est plus aussi rompue aux procédures…
- C'est plutôt assez difficile et curieusement la procédure ne s'est pas simplifiée alors que les montants unitaires ont fondu. C'est certainement aussi compliqué de préparer un projet AFD sur subvention de 10 M€ qu'un FSP de 400 K€…

Une question additionnelle demandait **une estimation de la charge de travail qui doit être consacrée à la préparation d'un projet au niveau d'un poste (en équivalent plein temps par exemple) ?** Sur les 28 personnes ayant répondu à la question, seulement 21 personnes ont formulé une estimation du temps nécessaire pour préparer un projet au niveau du poste. **La moyenne des estimations s'établit à 3 mois** pour les deux phases (FPC + RP).

Equivalents temps pleins estimés

	0 à 1 mois	2-2,5 mois	3-4,5 mois	9-11 mois	Total	Moyenne
Nb réponses	5	8	6	2	21	2,998

Attention, comme le souligne certains des répondants, il s'agit bien de temps de travail et non pas de durée calendaire. La préparation d'un projet doit comporter des périodes de gestation, des périodes de partage discussion, des temps pour l'examen des propositions à Paris, etc. Le délai entre l'idée de projet et les premières activités de ce projet sur le terrain est estimé ci-dessous (voir point 8) entre 6 mois et un an et demi. Par ailleurs, comme c'est

aussi souligné dans l'enquête, la préparation d'un projet doit être un travail d'équipe et non pas l'œuvre d'une seule personne.

Une question additionnelle demandait **si les postes participent à la préparation des mobilisateurs.** Les réponses (23 au total) ne sont pas très tranchées : oui (3), parfois, cela dépend (5), non (9), ne sait pas (6). La situation est variable, dépend des agents qui pilotent à Paris la mise en place de ce type de projet et aussi du contenu même du projet. Certains projets mobilisateurs ont des composantes qu'il est difficile de concevoir sans y faire participer le poste ; d'autres projets au contraire, qui utilisent des opérateurs ou subventionnent des organismes multilatéraux, n'exigent pas d'apport des postes. "Les conseillers et attachés régionaux de coopération sont souvent consultés, lors de leurs séminaires annuels de concertation (cas récents de la problématique des faux médicaments, de celle des formations professionnelles supérieures…)". "Parfois, on monte de A à Z le volet qui nous concerne (Inter pays). Malheureusement, on découvre aussi parfois l'existence de FSP mobilisateurs au moment de leur lancement". "Les postes ne sont pas toujours associés et c'est un peu le problème. Il y a un vrai problème de méthode. Quand il s'agit d'un FSP thématique, le Département se donne les moyens de ses travaux et fait des mariages géographiques souvent bien curieux qui se traduisent assez souvent par l'octroi au poste de 30 000 € (en 2 tranches, faute de CP) pour mener une opération qu'il est très difficile de suivre compte tenu du fait que le pilotage et la coordination échappent totalement au poste. Celui-ci se retrouve bien souvent passif et peut, au mieux, faire valoir quelques actions ou idées". "Pour les FSP mobilisateurs qui associent la problématique régionale et thématique, il y a davantage matière à s'impliquer et à mutualiser avec les postes voisins des moyens financiers ou humains… mais ceux-ci sont encore bien trop rares".

6- Approbation des projets (82%)

16 personnes (sur 24 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée.

Parmi les réserves exprimées les plus intéressantes sont :

- A condition qu'il y ait une bonne concertation poste-siège.
- Les délais entre FPC et approbation du RP sont trop longs
- Les critères de sélection ne sont pas transparents.
- Le processus est lourd. Les navettes inter services, plus les différents comités, plus aujourd'hui un passage en cabinet. Trop d'étapes qui n'ajoutent pas à la qualité du projet.
- On observe des projets dans lesquels certaines composantes ont pu être insuffisamment approfondies, ou pour lesquels le domaine traité n'était pas assez connu avant l'approbation du projet.

7- Mobilisation des moyens prévus et attribution des responsabilités (68%)

9 personnes (sur 29 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée.

De nombreuses **réserves** intéressantes sont exprimées :

- Non cette mobilisation n'est pas bien assurée. Pourtant elle est indispensable pour notre crédibilité et pour assurer la plus grande visibilité possible au projet.
- Cette mobilisation se passe assez bien sauf pour l'attribution des CP.
- Problème récurrent de disponibilité des CP et de prévisibilité des disponibilités financières.
- La nouvelle règle d'engagement des enveloppes la première année d'exécution complique cette mobilisation et pénalise le bon déroulement du FSP.

- Oui, mais pas toujours dans le bon rythme. Le tandem AE/CP est devenu très compliqué à gérer.
- Oui, mais cela nécessite une implication forte du partenaire qu'il n'est pas facile d'exiger lorsque nous-mêmes n'apportons pas les moyens décidés au départ.
- Oui. Il est impératif de demander la nomination de personnels du pays dédiés au suivi des composantes ou objectifs du FSP.
- C'est souvent compliqué, surtout quand le partenaire ne suit pas ou que les CP attribués chaque année sont insuffisants.
- Difficultés importantes dans la mobilisation des moyens prévus mais l'attribution des responsabilités est bien assurée et suivie/contrôlée.
- A améliorer. Cette phase est essentielle pour le bon déroulement du projet car le choix des acteurs (connaissance du domaine à traiter, compétences avérées, implication…) est primordial pour une bonne conduite du projet. La mobilisation des différents ETI, à une même date, est également un gage de réussite car ils ont la possibilité d'identifier les différents champs d'action, d'en discuter, de confronter leurs analyses et d'élaborer un programme d'action et un calendrier qui est approuvé par tous et proposé au COCAC et aux autorités locales au cours d'une période définie.
- Difficile. Sur les deux premières années, les CP alloués ont été d'environ 5%/an, même si in fine il a été possible de bénéficier, dans les tous derniers jours de gestion (grâce à une bonne organisation de mes services), d'une rallonge budgétaire qui sinon aurait dû être remontée car non utilisée par d'autres FSP du poste.
- Mobilisation des moyens trop tardive (plus d'un an après l'approbation). Attribution des responsabilités pertinente.

8- Démarrage des activités (72%)

14 personnes (sur 29 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée.

Les principales réserves sont les suivantes :
- Toujours trop lente à notre goût.
- Parfois trop tardif.
- Il y a souvent un grand décalage entre approbation et crédits délégués pour le lancement.
- Le démarrage ne se passe pas bien à cause de problèmes de disponibilité des CP.
- Non. Généralement trop tardif pour des raisons administratives.
- Non. Trop tardif faute de budget.
- Il y a trop de délais entre la FPC et la mise en œuvre

Une question additionnelle demandait si **le délai entre l'idée de projet et le début des réalisations était raisonnable**. **La plupart des répondants** (22 personnes) **ont indiqué que ce délai n'était pas raisonnable**, contre seulement 2 qui ont trouvé ce délai raisonnable. Une distinction est faite entre les délais réels de préparation et approbation et des délais qui s'ajoutent, du fait qu'il existe une liste d'attente qui s'allonge. Aussi, plusieurs répondants insistent sur le fait qu'il y a des travaux importants à effectuer et des concertations indispensables à organiser, ce qui rend impossible d'imaginer démarrer des activités sur le terrain moins de 6 à 8 mois après avoir commencé à travailler sur l'idée du projet. Peu de délais constatés sont indiqués avec précision. L'opinion générale est qu'il se passe parfois plus d'un an, 2 dans certains cas, entre l'idée du projet et les premières réalisations.

Quel serait un délai raisonnable ? Les propositions s'échelonnent entre 6 mois (6 cas) et un an et demi (1 cas), avec **une moyenne qui s'établi à 8,4 mois**.

9- Mise en œuvre (dont gestion des activités, gestion des ressources humaines, gestion financière) (60%)

6 personnes (sur 29 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée.

Un **motif de satisfaction** exprimé : Le SCAC est seul responsable, ce qui donne cohérence et efficacité pour la mise en œuvre.

Les principales **réserves** exprimées sont les suivantes :

- L'insuffisance des crédits de paiement, année après année, et leur mise à disposition tardive ont constitué un frein supplémentaire à une mise en œuvre harmonieuse du projet.
- A partir du moment où tout est engagé en 1ère année, le poste n'a plus aucune marge de manœuvre pour la mise en œuvre, ce qui dévoie souvent les objectifs et altère les résultats.
- Gestion financière compliquée par des crédits qui arrivent tard.
- La mise en œuvre devient parfois incompréhensible. Les règles semblent changer en cours de gestion : on ne travaille qu'avec les CP alloués ; puis "il faut engager les AE, ainsi on obtiendra les CP correspondants" ; puis "on ne peut engager via Prisme que les CP alloués". Finalement la gouvernance de projet devient impossible.
- Logiques financières et RH méconnaissant quelquefois les contraintes du poste.
- L'adéquation entre la gestion des ETI et la gestion des FSP est de plus en plus compliquée.
- La GRH des ETI est parfois problématique.
- Les contrats pour les ressources humaines devraient être établis pour la durée du ou des projets.
- Parfois compliquées : blocages comptables au niveau du poste, opérateurs peu réactifs.
- Le recrutement des experts souvent difficile.
- On constate un manque de formation des chefs de projet à la gestion financière.
- La gestion financière mériterait d'être simplifiée et mieux expliquée.

10- Suivi et éventuellement évaluation à mi-parcours (52%)

8 personnes (sur 29 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée. Ces personnes mentionnent l'intérêt du suivi par le chef de projet, des réunions du comité de pilotage et d'un suivi régulier et attentif effectué depuis Paris.

Les réserves exprimées sont les suivantes :

- L'évaluation à mi-parcours doit se faire effectivement à mi-parcours et non quelques mois avant la fin du projet, comme cela arrive fréquemment.
- Les évaluations à mi-parcours sont rarement menées. Pourtant elles sont décisives pour la bonne poursuite du projet et le renforcement du partenariat.
- Les mesures correctives ne sont pas toujours assez appuyées.
- Davantage de missions terrains seraient nécessaires.
- Il y a besoin d'un recadrage pour le suivi et d'une astreinte aux évaluations à mi-parcours.
- Devient plus difficile par manque de moyens financiers et humains.
- La question des évaluations à mi-parcours est à revoir. Nécessité d'une plus grande implication des autorités locales dans l'appréciation du projet à mi-parcours.
- Il faudrait parler plus de supervision à mi-parcours. Cette évaluation à mi-parcours n'est d'ailleurs plus qu'une ancienne réalité qui, faute de disponibilité et de moyens de mobilité du Département, est tombée en désuétude.

11- Contrôle qualité tout au long du processus (40%)

6 personnes (sur 22 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée. Ces personnes font référence au rôle de contrôle du chef de projet lorsqu'il est bien impliqué, et au suivi assuré par les SCAC et par les comités de pilotage lorsqu'ils fonctionnement bien.

Mais la plupart des répondants estiment que ce contrôle n'existe pas ou très peu :
- Non, jamais entendu cette expression sur le FSP.
- Inexistant.
- Trop faible.
- Il faudrait fixer des critères sur le contrôle de qualité.
- Des réflexions sont effectivement à mener en ce sens.

A noter que l'un des répondants marque sa défiance : "Cela sent l'usine à gaz… On va perdre du temps à faire du reporting inutile".

12- Clôture (81%)

15 personnes (sur 21 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée. Il s'agit d'une obligation qui ne semble pas poser de problèmes.

Les quelques réserves portent sur des améliorations possibles :
- Modalités à clarifier précisément.
- Aurait besoin d'instruments normés.
- Important : la clôture d'un projet doit être effectuée dans les tous premiers mois qui suivent la fin du projet (3 mois).

13- Evaluation finale (73%)

12 personnes (sur 23 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée. L'analyse des réponses montre qu'il y a une double problématique au sujet de cette fonction.

Les répondants qui jugent la fonction bien assurée se réfèrent à l'évaluation finale lorsqu'elle a lieu, avec quelques propositions d'amélioration (rôle plus affirmé du COCAC à assurer, tenir mieux compte des rapports établis par l'équipe de projet).

Les répondants ayant émis des réserves se situent plutôt par rapport au principe de l'obligation finale, qui est peu appliqué (voir à ce sujet la section supra 5.2, sous-question 9), comme l'indique leurs observations :
- Cette bonne habitude tend à se perdre, faute de moyens.
- Il conviendrait d'en respecter le principe.
- Envisagée, prévue... rarement réalisée.
- Des FSP ne bénéficient pas d'évaluation finale malgré l'inscription de cette opération dans les budgets des RP.

14- Reporting et capitalisation (53%)

6 personnes (sur 20 qui se sont prononcées) estiment que cette fonction est bien assurée. L'une des opinions positives mentionne une amélioration à ce sujet "grâce aux évaluations transversales".

Mais **les réserves sont assez nombreuses** :

- Ceci tend à diminuer, la capitalisation est de plus en plus faible en raison de la perte en expertise et du "turn-over" important des agents de la DGM.
- Problème, il y a un vrai vide et une perte systématique de la mémoire de nos projets, dans les postes et au Département.
- Non, trop sectoriel et peu modélisant.
- Trop faible, pas assez de prise en compte pour les futures actions et les futurs FSP. Pas assez de suivi des réalisations menées.
- Insuffisants.
- Les outils de capitalisation pourraient être renforcés. Les projets FSP gagneraient à mieux partager leurs outils et rapports de capitalisation avec ceux d'autres donateurs et/ou agences de coopération ou de développement.
- Fonction assurée partiellement. Il y aurait un rôle pour une cellule à Paris chargée de mieux valoriser les bonnes pratiques.

5.6- La gestion du FSP dans les postes

5.6.1- Les agents des postes et la charge de travail

1) Les agents qui conçoivent, mettent en œuvre et suivent des projets du FSP ont-ils selon vous les connaissances nécessaires ?

OUI	NON	Pas toujours, situations variables	Nb de réponses
12	11	13	36

Les réponses sont assez partagées, avec un peu plus d'un tiers des répondants qui pensent que les connaissances nécessaires sont disponibles. Parmi les personnes qui pensent que les connaissances nécessaires ne sont pas ou pas assez disponibles, le déficit qu'ils indiquent concerne principalement la gestion et la comptabilité.

A noter que les répondants distinguent les personnels du SCAC d'une part, les ETI et AT d'autre part.

Pour 12 des répondants, il n'y a pas un déficit de connaissances dans les postes pour les activités de mise en œuvre et de suivi des projets du FSP :

- Ces compétences sont en général recherchées lors de la sélection des ETI et des VI. La supervision par les agents expérimentés du SCAC participe à la qualité de la mise en œuvre. C'est un travail d'équipe.
- Pas de déficit ressenti dans le poste : Personnel compétent qui a su s'adapter efficacement à la gestion (sous la houlette de la gestionnaire comptable du poste qui est une personne ressource essentielle).
- Oui, notamment en matière de gestion financière du projet et de connaissance de l'environnement administratif et social.

En revanche, **pour 11 des répondants, les connaissances sont insuffisantes** :

- Expertise souvent trop légère et méconnaissance du dispositif et des procédures chez les ETI. Manque de préparation avant le recrutement.
- Une formation spécifique serait indispensable au vu de la complexité d'un tel dossier.
- L'aide à la mise en œuvre financière est inexistante. La situation est inextricable car le SSI est confronté, pour l'ensemble de la coopération, à la multiplicité des barèmes et des modèles de mise en œuvre : tel modèle pour les actions MILDT, tel autre pour les actions DCSD, tel autre pour les actions FSP mobilisateur. Les calculs sont compliqués, les frais

de gestion, les frais d'annulation de billets d'avion, les assurances de Campus n'ayant pas été intégrées aux calculs budgétaires en amont, sont autant d'éléments de complexité.

- Lorsque les personnes n'ont pas été chefs de projet FSP, c'est difficile, car il faut associer trois cultures : technique du domaine d'intervention - administrative et financière – diplomatique et relations avec le pays ; le plus souvent les agents en possèdent une, voire deux, sur trois.
- La principale difficulté que rencontrent les chefs de projet, réside dans le travail de gestion financière du projet, pour lequel ils ne sont pas formés.
- Les VI doivent parfois apprendre sur le tas.
- Manque de formation en matière budgétaire pour certains.

Le troisième groupe de répondants (13 personnes) **fournit des réponses mitigées** ou liées à des situations très variables :

- C'est un travail d'équipe et au sein de celle-ci, avec un peu de chance, un agent peut avoir une expérience du FSP.
- Les compétences ne sont pas toujours présentes mais c'est très variable selon les situations.
- Avec la réduction des effectifs, il y a moins d'agents et ceux-ci ne peuvent pas être spécialistes de tous les domaines dont ils ont la charge.
- Il y a des difficultés croissantes avec les agents du SCAC qui connaissent de moins en moins le Département (parfois pas du tout) et les ETI qui n'ont bien souvent pas connaissance des procédures de la coopération et des FSP. Ils deviennent opérationnels au moment où l'on s'en sépare, après 4 ans.
- Le remplacement de postes seniors par des postes de VI peut rendre les choses plus compliquées, par manque d'expérience, même si les VI sont souvent très compétents.
- Aucun échange organisé sur les pratiques. Les erreurs ou mauvaises pratiques ne sont corrigées que lentement.

Quelques **suggestions** sont faites :

- Nécessité d'une certaine durée dans l'exercice des fonctions.
- Une formation pourrait être mise en place concernant les aspects de gestion.
- Il faut un minimum de formation qui doit être formalisée et systématisée.
- L'aide à la conception existe : la DCSD est une vraie ressource.
- Les agents pourraient bénéficier d'une courte formation sur les procédures comptables en amont de la mise en œuvre du projet.

2) Les agents disposent-il d'un guide ou de documents d'appui ? Lesquels ? Sont-ils facilement accessibles ?

OUI	Réponses nuancées	NON	Nombre de réponses
16	8	9	33

	OUI	Difficile	Total des réponses
Accessibilité des guides et documents d'appui	7	4	11

Une petite moitié des répondants (16/33) estime que les agents disposent de guides ou de documents d'appui. Les documents mentionnés sont les suivants :

- Pour l'élaboration des FPC et du RP, des modèles existent, facilement accessibles sur Intranet.

- Un guide existe pour le CD/FSD avec des modèles de protocole d'accord, convention de subvention, etc.
- Vade-mecum de l'outil FSP.
- Des guides de gestion locale selon les principes de la comptabilité publique (circuit des commandes et de la liquidation) ont été élaborés dans plusieurs pays.
- Un dossier électronique FSP transmis lors d'une journée de formation par un ancien chef de projet ou le mémento sur l'Intranet diplomatie.

On note trois réponses qui apportent **des éléments additionnels intéressants** :
- Pour la mise en œuvre, les agents du SCAC sont en base arrière, avec le Service commun de gestion et la Trésorerie. Des formations sont organisées au niveau local pour les nouveaux ETI dans certains pays.
- Des formations étaient organisées à Paris par le passé. Il y en a peu maintenant, mais la formation "sur le tas" et par le bouche à oreille fonctionne.
- Les outils d'appui existent et sont accessibles à condition que les agents fassent l'effort particulier et individuel de les identifier, de se les procurer et de les utiliser. Certains postes (Bénin, Togo) ont cependant pris l'initiative de mettre à la disposition des AT des espaces de documentation leur permettant de renforcer leurs compétences par la lecture et les échanges d'expériences.

Les réponses négatives ou nuancées (17/33) expriment les principales réserves suivantes :
- Le vade-mecum FSP ne traite pas tout.
- Pour accéder aux documents disponibles sur Intranet, il faut disposer d'une connexion au serveur Intranet du MAE et d'un PC sécurisé en Ambassade, ce qui n'est pas le cas ou rarement le cas des chefs de projet du FSP, coopérants techniques immergés au sein des structures du pays concerné.
- - La documentation existe mais elle est loin d'être toujours facilement accessible.
- Instruction 2004 pour le FSD, mais incomplète et non actualisée. Existence d'un forum sur le FSD (Diplonet) mais confidentiel et peu actif.
- Vade-mecum FSP un peu léger et guide CEP très complexe pour des néophytes.
- A ma connaissance, pas de réel vade-mecum sur la procédure FSP, notamment après l'acceptation du projet par Paris.
- Pratiquement rien et peu d'assistance de Paris.

3) Certains des agents qui conçoivent, mettent en œuvre et suivent des projets du FSP ont-ils reçu une formation ? Où ? De quelle durée ?

OUI	NON	Nombre de réponses
6	28	34

6 personnes signalent des formations dont les agents ont bénéficié :
- Des formations perdurent dans certains postes, plus courtes que par le passé, sur les dépenses publiques et le cycle du projet. Il n'y a pas, à mon sens, de problème majeur car les erreurs sont vite corrigées avec l'aide du SCG ou de la Trésorerie.
- Formation de départ.
- Oui, mais trop courte.
- Stage à Dakar (2008), sur des fonctions précédentes de chef de projet PAFIE (Mauritanie).
- A Paris, de deux ou trois semaines.
- Oui / au MAE DCSD / une journée dense sur demande de l'intéressé.

82% des répondants indiquent que les agents n'ont pas reçu de formation. Voici quelques réponses significatives :

- Non, c'est une formation sur le tas (cas du poste).
- Non, mais des formations régionales assurées par le Département sur l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un FSP seraient bienvenues.
- Non. Les formations sont également devenues, pour les agents du SCAC comme pour les ETI, une denrée rare, très rare, voire inexistante… il existe bien un réseau animé par des réunions régulières de concertation mais la FORMATION sur la coopération n'existe plus au MAE. Il faut feuilleter attentivement le catalogue de formation du MAE, c'est parlant. La formation se fait aujourd'hui sur le tas, elle est assez efficace mais prend du temps et manque de recul pour les formés…
- Pas de formation spécifique pour les VI, mais ils sont recrutés notamment pour leurs compétences en matière de gestion de projets de développement.

4) Quel est le turn-over de ces agents en moyenne ? Est-ce une difficulté pour la gestion ?

Turn-over des agents, en moyenne

	ETI, CP …	VI	Total réponses
Nombre de réponses	22	4	26
Durée moyenne de turn-over	3,477 années	1,875 année	

- Il existe une spécificité pour des postes difficiles (exemple Afghanistan : 1 agent = 3 ans, parfois 2).
- Les agents contractuels sont en poste au maximum pour 2+2 ans.
- Les contrats des ETI sont de quatre ans maximum.
- Les agents du SCG, 3 ans.
- Souvent, les agents ne restent pas en poste durant toute la durée des projets.
- Mouvement tous les 3 ou 4 ans pour les agents du Département.
- Il est rare qu'une même personne suive le cycle complet d'un projet.
- En théorie, il faudrait que l'agent soit nommé pour la durée du FSP sous réserve qu'il accomplisse sa mission de manière satisfaisante.
- En général, le VI est en poste pour un an, puis peut prolonger son contrat de 1 à 12 mois. La moyenne générale des derniers VI en poste est de 18 mois.

Difficultés de gestion dues au turn-over

Nombre de réponses	OUI	NON
16	8	8

Les réponses se répartissent également entre le oui (il y a des difficultés dues au turn-over) et le non (pas de difficultés).

Les répondants qui pensent qu'il n'y a **pas de difficultés** donnent deux explications :

- La difficulté de gestion ne me semble pas liée au turn-over des agents ; elle est liée au manque de préparation, à l'inexpérience.
- Pas de difficulté en raison des chevauchements de présence. Tous les départs ne se font pas en même temps et il existe quand même un fond de procédure qui perdure.

Les répondants qui pensent que **le turn-over entraîne des difficultés de gestion** fournissent les principales explications suivantes :

- Les contrats des ETI ne sont pas toujours en synchronie avec le projet : il y a souvent rupture de continuité lors de remplacement, surtout si l'ETI est seul.
- La difficulté est plus grande si le FSP est prolongé et s'étale sur plus de trois ans.
- Oui, c'est un problème central.
- L'arrivée ou le départ du chef de projet en cours d'exécution peut présenter des difficultés de gestion.
- En cas de changement du chef de projet/ETI, le suivi du projet est interrompu et il est nécessaire de tout réexpliquer. Souvent cela ralentit au mieux ou fragilise au pire le projet en lui-même.

5) Pourriez-vous faire une estimation de la charge de travail que représente au niveau du poste la gestion d'un projet du FSP ? (hors mise en œuvre proprement dite)

21 personnes ont donné une estimation de la charge de travail demandée, avec des variations assez grandes car les contextes sont très hétérogènes et les participations nombreuses et variées, depuis le COCAC ou l'ASI qui assiste à quelques réunions et vise quelques documents, jusqu'au service de gestion, en passant par le CP ou l'ETI qui vérifie toute la comptabilité.

Il est intéressant, comme le font plusieurs des répondants, de bien **distinguer entre le travail des ETI et le travail des agents du poste.**

Le ou les ETI affectés au projet assurent la gestion que l'on peut qualifier d'interne et le travail technique proprement dit. Selon les réponses reçues, les ETI consacrent environ la moitié de leur temps à la gestion budgétaire et administrative, le reste étant consacré à la mise en œuvre technique.

Concernant les CD/FSD, un VI ou un responsable national est en général attaché à plein temps à la gestion du projet.

Au niveau des postes, la gestion des projets mobilise le COCAC, l'ASI, des attachés et le service commun de gestion. Les réponses assez explicites fournies estiment la **charge de travail par FSP** par an dans les fourchettes suivantes :
ASI/COCAC/Attachés : entre 0,5 mois ETP et 1,5 mois ETP.
Service de gestion : entre 3 mois ETP et 5 mois ETP.

Commentaires additionnels :

- S'agissant des FSP qui portent sur des thématiques pour lesquelles le poste n'a plus d'ETI (cas du FSP sur la gouvernance foncière), la charge de travail devient naturellement importante. Elle doit en effet inclure toutes les étapes de la gestion de projet (conception, contractualisation, mise en œuvre, suivi, etc.).
- Le plus lourd reste le démarchage en vue de l'établissement de devis pour l'acquisition d'équipement, de matériel informatique, de matériel pédagogique ou de bureau pour les projets. Le lancement, le suivi et les démarches auprès des autorités locales dans la mise en œuvre d'actions de formation sont également chronophages mais indispensables pour éviter les dysfonctionnements lors des stages. La charge de travail est importante et se trouve multipliée par le nombre de FSP.

5.6.2- L'obtention des ETI

Selon votre expérience, est-il facile d'obtenir les ETI dont un projet va avoir besoin au cours de mise en œuvre ?

Cette question a reçu 22 réponses.

Une majorité des répondants (13) indiquent que la présence de l'ETI, quand elle est nécessaire, est prévue évidemment lors de la formulation du projet et que la programmation de cette expertise est également possible durant la rédaction du RP. Par suite, plusieurs d'entre eux **estiment qu'il n'y a pas de difficultés à obtenir les ETI nécessaires dans un projet**. En cours de projet, les ETI partants peuvent être remplacés.

Une minorité des répondants (9) donnent un point de vue plus négatif :

- Présence en effet prévue dès le démarrage mais souvent remise en question.
- Le recrutement des ETI ne dépend pas du poste. Il est en général difficile.
- Trop de difficultés à faire ouvrir un poste, et encore plus d'arriver à le faire en coordination avec un FSP.
- a gestion observée de l'évolution des plafonds d'emploi ne semble pas bien historiquement s'accorder avec un tel travail de marqueterie administrative…
- Une difficulté pour le remplacement des ETI est d'obtenir l'agrément de la part de l'administration partenaire. C'est parfois long avec des conséquences négatives (absence de tuilage, trois mois de retard d'affectation dus aux formalités d'agrément).
- Très délicat dans le cas de la Mauritanie. En fait pour les PAFI, le projet vient se greffer sur des postes d'ETI reconduits déjà depuis de longues années.
- En cours de projet, c'est beaucoup plus difficile, voire impossible d'obtenir un ETI.
- Difficultés récurrentes de phasage surtout dans les pays peu attractifs du fait notamment de la situation sécuritaire (bande sahélienne en particulier). Ce n'est plus très simple au Niger.
- C'est une ds difficultés liée à la formulation FSP, d'une part, au recrutement des ETI, d'autre part, avec deux processus sans lien automatique. Une vraie carence du MAE.

5.6.3- Les procédures d'arbitrage et de suivi

1) Comment se font les arbitrages stratégiques au sujet du FSP ? Comment est gérée, et éventuellement sécurisée, la part qui revient aux secteurs gérés par le SCAC, au secteur géré par l'ASI ?

Avis positif	Exposé informatif	Avis critique	Total réponses
8	16	2	26

Une partie des réponses fournit des **explications sur les procédures** : Réunions successives et répartition de l'enveloppe en AE et CP, priorité souvent donnée au secteur qui décaisse le mieux, dialogue SCAC-ETI en fonction de l'avancée du projet, arbitrages au niveau du SCAC en concertation avec les autres partenaires. Les décisions sont prises en concertation avec l'ASI et, s'il y divergence (ce qui est rare), la décision est prise par l'ambassadeur. Les AE sont définis par le siège, en fonction des demandes du poste et en fonction des prévisions du RP. Les CP sont fongibles localement, pour les projets du FSP.

Seulement **deux avis critiques** sont exprimés :

- Grand décalage entre les AE programmées et les CP disponibles ! Ce qui souvent pose un problème avec nos partenaires qui connaissent le montant des AE et sont surpris des crédits disponibles ne correspondant pas aux AE programmées.
- Les programmes d'activités sont parfois déséquilibrés lorsqu'il faut utiliser très rapidement des CP qui sont disponibles tardivement.

La plupart des avis exprimés (8/10) sont positifs au sujet des arbitrages et de la gestion AE/CP au niveau du poste. Les détails donnés sont les suivants :

- Les arbitrages se font de manière transparente et cohérente.
- En 2011, les reliquats non utilisés sur un FSP ont permis d'abonder le FSD sous-doté en CP.
- Arbitrage consensuel, avec le respect de la règle de priorisation des FSP en fin de parcours en CP.
- Généralement, il y a une clé de répartition entre actions, investissements ou achats envisagés et globalement chacun est plutôt satisfait de sa dotation.
- SCAC et SSI font leur demande de CP et AE, les allocations se font ensuite au prorata du pourcentage global finalement octroyé. Pas de difficultés particulières.

2) Les procédures de suivi opérationnel et financier sont-elles bien définies et appropriées ? Arrivez-vous à suivre correctement le ou les projets en cours ? Quelles sont les difficultés éventuelles ?

Nombre de réponses			Domaines de difficultés		
Total	Réponses positives	Difficultés signalées	Aspects financiers	Gestion technique	Liées au pays partenaire
37	17	20	8	7	5

Les réponses positives représentent un peu moins de la moitié des réponses (46%). Pour ces répondants, il n'y a pas de difficultés majeures. La fiche suivi projet et une bonne organisation personnelle suffisent pour maîtriser l'outil. Les procédures de suivi sont appropriées et bien définies dans la convention qui est signée avec le partenaire, avec la mise en place des comités de pilotage et technique, les réunions de service et le suivi des dépenses. Tout cela fait l'objet d'un suivi permanent des ETI chefs de projet sous le contrôle du COCAC ou de l'ASI. Le suivi se fait dans certains cas sur la base de tableaux de bord, l'ETI faisant des comptes rendus réguliers sur ses activités. Des fiches de suivi de projet destinées aux services centraux sont préparées.

Dans le cas d'un CD/FSD (Vanuatu), le répondant indique que le suivi financier des sous-projets est très simple, dans la mesure où le poste paye directement du matériel chez des fournisseurs, qui servira ensuite à la réalisation des projets. Ainsi, tous les fonds sont décaissés directement par l'Ambassade et en un espace-temps assez court. En effet, avec la tenue de deux comités de sélection par an (dès que les CP sont versés), la totalité du décaissement des deux tranches se fait majoritairement sur 1 mois.

Des difficultés sont signalées par 19 des répondants (54%). Elles sont d'importance variable, situées dans le domaine financier, celui de la gestion technique, ou liées au pays partenaire.

Les **difficultés mentionnées dans le domaine financier**, avec les idées de solution proposées, sont les suivantes :

- Les procédures financières sont complexes et les logiciels totalement inadapté s (Prisme et Corège qui tardent à se correspondre). Nécessité d'une gestion parallèle sur des tableaux Excel.
- La multiplicité des plateformes et programmes informatiques, leur interconnexion avec Campus introduisent une complexité dont on pourrait assurément faire l'économie.
- Le suivi de la mise en œuvre financière d'un FSP est difficile : les ASI et chefs de projet n'ont bien souvent pas la fibre comptable. Ils veulent que le projet "avance" mais sont déroutés par les devis sommaires et imprévisibles de Campus, qui souvent ne correspondent pas aux montants budgétés, et une facturation très tardive : Lorsque les actions ont été mises en œuvre durant le dernier semestre, les factures définitives qui leur correspondent parviennent au SSI l'année suivante… Cette situation est difficile à gérer.

  L'idéal serait donc de fournir aux ASI une aide à l'évaluation financière des projets FSP durant la période de rédaction du RP. Puisque Campus est un opérateur financier, il me semble que l'on pourrait imaginer de conférer à cet organisme la responsabilité d'aider l'ASI à rédiger le tableau financier du RP. Le contrôle du tableau financier par un service du Département (ou par le SCG à l'ambassade), avant son insertion dans le RP, aurait le mérite de la transparence et permettrait de rassurer l'ASI sur la pertinence des financements qu'il souhaite.
- La règle d'engagement des crédits en 1ère année d'exécution désorganise l'exécution des projets.
- Pas assez de formation sur les procédures comptables. A titre d'exemple les SCG et les trésoreries demandent souvent des documents autorisant la mise en œuvre du FSP mais nous ne les possédons pas et avons des difficultés à nous les procurer.
- Il est essentiel de bien maîtriser les règles des AE et des CP et de respecter l'ensemble des règles de la procédure comptable, de la décision d'engagement au payement. Des formations seraient nécessaires pour tous les nouveaux agents.
- Concernant le FSD, les missions de suivi des sous-projets sont essentielles au poste, afin de récolter directement et de manière concrète les informations relatives à leur mise en œuvre (les blocages, les avancées, les changements de décision, le planning…). Cependant, étant donné le budget mission du FSD il n'est pas possible de faire autant de missions que nécessaire. Une solution pour remédier à cela serait de dégager davantage de fonds pour les missions du poste. D'après le mode d'emploi du FSD, 10% du fonds est réservé à des missions de suivi. 2% pour le poste et 8% pour des agents extérieurs. On pourrait imaginer une répartition de 5% pour le poste et 5% pour des agents extérieurs dans les pays où le vivier d'agents extérieurs susceptibles d'être disponibles pour des missions de suivi est faible.

Les **difficultés mentionnées dans la gestion technique des projets** sont les suivantes :

- La principale difficulté réside dans le temps alloué à l'accompagnement du projet. Les équipes des SCAC sont de plus en plus réduites et parfois il devient difficile de faire un suivi détaillé (par exemple lorsqu'un SCAC n'est plus composé que de deux personnes).
- Il faut un chef de projet qui ait une appétence/compétence administrative, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut savoir gérer en même temps les outils opérationnels et financiers. C'est un métier qui s'est quasiment perdu !
- Le suivi est assez difficile en raison également de la charge de travail de l'A.T. qui est souvent très élevée.
- Il n'y a pas de tableau de bord de suivi standardisé. Les tableaux sont élaborés par le chef de projet et ne sont pas toujours bien appropriés.

Les **difficultés mentionnées en relation avec le pays partenaire** sont les suivantes :

- Aléas et retards dus aux procédures parfois complexes du partenaire.
- Il peut y avoir l'intervention de l'administration nationale pour mettre en œuvre des actions non-prévues initialement. Ces aspects sont discutés en comité de pilotage. Des réorientations sont possibles à tout moment qui, si elles sont importantes, doivent être entérinées par les services centraux. La convention bilatérale, signée avec l'administration bénéficiaire, précise les axes d'intervention et limite les écarts qui sont parfois inévitables.
- Une difficulté vient du fait que les ETI sont placés au sein d'institutions (ministères) qui ne sont pas toujours bien équipés en moyens de communication (téléphone, internet) ; le seul lien est le téléphone cellulaire dont le fonctionnement est très souvent défaillant. Ces problèmes affectent fortement les conditions de suivi des projets. D'autre part, le personnel est très souvent recruté localement avec un taux de mobilité important. Ce qui rend le suivi assez complexe et alourdit la charge de travail de l'A.T.
- La qualité du suivi opérationnel des microprojets au Vanuatu est très variable. En effet, le projet FSD visant majoritairement les populations isolées, les télécommunications peuvent s'avérer difficiles pour ces projets. La transmission d'information passe alors par des intermédiaires et arrive au poste en différé ou parfois transformée. Il est difficile de remédier à cela, sauf à s'appuyer sur un réseau d'informateurs divers (ONG, représentants de la province…) afin de recouper les informations, ce qui demande du temps. Ceci en attendant la couverture totale du pays en matière de réseau téléphonique.

5.6.4- Les difficultés de gestion financière

Les répondants ont beaucoup décrit comme des inconvénients majeurs les difficultés d'obtention des CP, le cycle de pénurie de crédits suivie d'enveloppes soudaines à engager d'urgence (remontées de crédits, réattribution, libération des réserves en dernière minute), qui selon eux nuit très gravement à la qualité de la mise en œuvre des activités des projets. Ces problèmes ne font pas partie des inconvénients intrinsèques de l'instrument FSP. Mais il est essentiel de bien apprécier les conséquences qu'ils induisent sur l'efficience et l'efficacité du FSP. Pour cette raison, et pour ne pas multiplier les répétitions tout au long des questions abordées dans cette note, les difficultés de gestion financière, telles qu'elles sont ressenties par les COCAC et les ASI, et en utilisant les formulations inscrites dans les questionnaires, sont reprises ci-dessous de manière synthétique.

La réalisation des activités est souvent freinée par les difficultés financières :

- L'inconvénient majeur est le même pour tous les instruments : l'arrivée des fonds est tardive et ne permet d'organiser des activités (formation par exemple) que d'avril à juin puis de septembre à novembre (en effet il est plus difficile d'obtenir des experts en période estivale). En conséquence, beaucoup d'activités doivent se dérouler aux mêmes périodes provoquant des difficultés logistiques supplémentaires. Lorsqu'une tranche supplémentaire de crédits est accordée, c'est généralement peu de temps avant la clôture budgétaire, ce qui nécessite soit une ventilation, en amont et à tiroir, de dépenses pouvant entrer dans le cadre fixé par le projet, soit de travailler en dernière minute sur les réalisations possibles avec ces fonds. Les inconvénients de ces pratiques sont plus importants pour le FSP que pour d'autres instruments d'intervention. 1er inconvénient : les crédits promis ne sont pas au rendez-vous, on annonce au partenaire un montant sur deux ou trois ans et on se retrouve dans le meilleur des cas avec ce montant sur 4 ou 5 ans, ce qui mine notre crédibilité ; 2ème inconvénient : les arbitrages sur les CP sont trop longs et arrivent dans les postes trop tardivement, certaines années au mois d'avril ; 3ème inconvénient : le chef de projet perd beaucoup de temps dans des tâches de gestion financière, ce qui réduit le temps qu'il peut consacrer à son rôle technique.
- Avec ces contraintes, le FSP a perdu toute sa souplesse.

Problèmes liés aux montants de plus en plus faibles :

- Les restrictions successives de CP et d'AE, qui ramènent aujourd'hui les enveloppes des projets du FSP à quelques centaines de milliers d'euros dans la plupart des cas, nous éloignent des objectifs recherchés : obtenir des effets significatifs et des impacts en faveur de l'atteinte des objectifs du millénaire.
- Sans cet instrument de coopération, pas de contenu pour nourrir le dialogue avec l'Etat partenaire et pas de diplomatie. Tous les mécanismes de dialogue sont liés à la coopération. Dans un pays doté d'une enveloppe annuelle de "crédits d'intervention" diminuant drastiquement chaque année, il arrivera un jour où une stratégie-pays n'aura plus aucun sens.
- Les montants annuels limités du FSP à São Tomé ne permettent pas d'influer sur la mise en œuvre de la stratégie-pays.
- Plusieurs répondants signalent que, pour leurs postes, dotés de crédits très faibles, peser sur les politiques nationales ou participer aux agendas multilatéraux devient pratiquement impossible.

Notre pratique n'est pas conforme aux engagements pris au niveau international pour l'efficacité de l'aide :

- Le principe du FSP voudrait que ses projets soient des engagements effectifs de la France dans un secteur, reposant sur des engagements financiers prévisibles. En effet, sur l'agenda international de l'efficacité de l'aide (conférences d'Accra et de Paris), une exigence a été posée : rendre l'aide prévisible pour les bénéficiaires, avec une anticipation pluriannuelle, de sorte que les parties en présence, Etat bénéficiaire et tous ses donateurs, puissent faire une division du travail entre bailleurs, prévoir des synergies, mettre en œuvre les projets selon des plans précis et, ainsi, gagner en efficacité. Les pratiques de la France sur le FSP rendent maintenant tout cela impossible.
- Les projets sont souvent prolongés et cette habitude ne relève pas de la bonne gestion. La programmation est une vertu en soi (recherche d'efficience, utilité d'un cadre opérationnel qui constitue une matrice de mise en œuvre). En revanche, le fait de ne pas pouvoir développer le projet dans sa durée prévisionnelle entraine de facto une perte de sens : décalage d'objectifs, perte de rythme, démobilisation des partenaires, surcoûts. De plus, un an d'instruction + 3 ans de mise en œuvre constituent déjà un laps de temps long dans un contexte à évolution de plus en plus rapide. Tout dépassement significatif de délai accroît le risque de déphasage et de perte de pertinence de l'action. Le manque de CP entraine des allongements qui constituent un dédit dans un accord international (convention de financement signée entre un ministre et l'Ambassadeur). Ce non-respect porte atteinte à la crédibilité de l'Etat français et à la valeur de ses engagements.

5.7- Utilisation de prestataires ou de maîtres d'œuvre

1) Des opérateurs ont-ils été mobilisés pour la mise en œuvre du ou des projets du FSP dont vous êtes chargé ? Lesquels ? Français, étrangers, du pays d'affectation ?

36 personnes ont répondu à cette question.

Il convient de noter tout d'abord que pratiquement tous les postes ont compris le terme "opérateur" comme "fournisseur de services ou d'expertise" et non pas comme maître d'œuvre chargé de la mise en œuvre du projet. C'est probablement parce que le cas de figure du recours à un maître d'œuvre ne se produit pratiquement pas. Les SCAC ne délèguent pas leur responsabilité générale de mise en œuvre des projets du FSP qu'ils assurent avec l'aide des ETI, sauf peut-être lors de circonstances exceptionnelles qui

n'apparaissent qu'une fois dans cette enquête (au Liban, délégation d'une partie d'un projet au PNUD).

29 répondants ont mobilisé des prestataires

Il s'agit le plus souvent de prestataires français (34 citations) et beaucoup plus rarement de prestataires du pays d'intervention (5 citations) ou d'autres cas (agences des NU, ONG internationale).

Les prestataires français le plus souvent cité sont Campus France (EJC), 8 fois, ADETEF, 2 fois, et FEI, 2 fois.

7 répondants n'ont pas mobilisé de prestataires. Ils justifient ce choix par des difficultés de procédure et par les coûts élevés ("Campus France s'avère plus cher que si on s'occupe de tout localement, dernière solution que nous avons donc privilégiée").

2) Comment s'est passée la contractualisation avec les opérateurs ?

Il y a eu 29 réponses à cette question.

L'un des répondant résume **la démarche** : "Sur tous les projets, le SCAC et l'ETI, au plus près des réalités et des besoins du projet, élaborent les termes de référence, recherchent les opérateurs compétents, les mettent éventuellement en concurrence, participent souvent avec eux à l'action (séminaires, ateliers..), évaluent leur performance. Les performances sont variables évidemment."

Les solutions utilisées le plus souvent sont des conventions de subvention, des conventions de prestation de service, des lettres de commande dans le cas d'un marché à commandes.

Le **cas d'un recours au PNUD comme opérateur** est décrit :
"Cette stratégie a été satisfaisante, moyennant un énorme investissement de l'ASI (sur place) et du chef de projet sécurité civile (depuis la France) en termes de communication ; le PNUD avait lui-même contracté avec une universitaire (équivalent Sup de Co) libanaise, qui s'est remarquablement investie ; mais cet investissement n'aurait pu se faire sans des réunions systématiques, à l'ambassade, avec les experts français avant chaque action, jusqu'à ce que cette responsable de projet PNUD maîtrise totalement tant la matière (sécurité civile) que les règles de gestion N.U. Le résultat a été très positif dans la mesure où tous les volets financiers et logistiques de chaque action ont été gérés par les Nations Unies. S'agissant d'un projet de 2,5 M euros, des appels d'offre ont eu lieu pour l'achat de 10 ambulances et de près de 300 K€ de matériel de secourisme et de déblaiement ; ces matériels ont été achetés et livrés dans de bonnes conditions. Les réunions de cadrage étaient organisées régulièrement. Bilan globalement positif."

Un recours à FEI est également décrit :
"Imposé dès le RP, puis formalisée par une lettre de commande après la signature de la convention financière du FSP entre les 2 pays. Le contrat est respecté avec quand même une bonne implication du chef de projet."

Un autre cas de recours à FEI est mentionné au Yémen.

Au total, 18 personnes sur 29 estiment que la contractualisation s'est bien passée.

Un **avantage additionnel** est cité : capacité à mieux gérer les CP grâce à des conventions pluriannuelles.

11 répondants estiment que la contractualisation ne s'est pas très bien passée ou s'est mal passée. Les difficultés les plus fréquemment citées concernent Campus France (EJC), qui facture après plusieurs mois, "est parfois peu réactif", "manque de performance dans le suivi des dossiers et le suivi des délais".

Quelques-uns des répondants (4) citent des coûts élevés et la nécessité de passer beaucoup de temps sur les procédures de sélection et de commande.

3) Recommandez-vous d'utiliser plus fréquemment des opérateurs dans la mise en œuvre des projets du FSP ?

Les opinions exprimées (seulement 10 réponses à cette question) sont positives mais réservées.

Le recours à des prestataires est déjà développé et doit s'accroître (français, européens, mais aussi locaux). Il est même souvent incontournable, et dans l'intérêt du projet qui doit bénéficier des matériels et des prestations de services correspondant au cahier des charges technique et au meilleur prix.

Mais, ce recours est à apprécier en fonction du bilan entre le temps passé à mobiliser ces services, qui peut être lourd, et l'exécution directe des tâches concernées par l'équipe du projet. Il convient de se fixer d'un seuil minimum, sinon la contractualisation prendra plus de temps que la mise en œuvre directe.

Les répondants recommandent d'être très sélectif, d'établir de solides critères de compétence et de prévoir un suivi rigoureux. Ils recommandent aussi de veiller à conserver le pilotage des projets au sein des postes, qui sont les mieux armés pour cette tâche de par leur connaissance du terrain.

Ils signalent enfin qu'en matière de recours à des prestataires, la nécessité d'appropriation du projet par nos partenaires doit guider les choix. Les prestations doivent venir en soutien, en conseil, avec une forte composante de transfert de compétences, et pas en substitution.

5.8- Partenariats

1) <u>Avec le pays bénéficiaire</u>, confirmez-vous que le FSP est un instrument privilégié de partenariat ? Expliquez pourquoi et donnez brièvement des exemples récents. Quels sont les types de projet qui sont les plus favorables au renforcement des liens de partenariat ?

La réponse est unanime : 33 oui sur 33 réponses à cette question.

Suivant **les explications** données par les répondants, le FSP est un puissant outil de partenariat de par la conception même des projets-pays :

- Le projet doit s'inscrire dans les politiques nationales et donc correspondre à une opération clairement souhaitée par les partenaires visant des résultats jugés essentiels (ces points doivent être justifiés dans le rapport de présentation).
- La durée pluriannuelle et une certaine envergure du financement permettent de rechercher un impact significatif pour solutionner un problème ou favoriser un progrès dans un secteur donné. La prévisibilité d'une opération inscrite dans la durée rassure les partenaires et les conduit à s'engager eux-mêmes.
- La convention officiellement signée entre les deux parties définit les engagements réciproques, prévoit le plus souvent des cofinancements et met le budget du projet en transparence.

- La mise en œuvre est conjointe, actionnée par des ETI intégrés dans les dispositifs nationaux, travaillant étroitement avec les partenaires, ce qui a pour résultat de tisser un réseau de relations tout au long du projet ("Le placement d'un expert/chef de projet français au cœur d'une institution locale est certainement l'un des atouts les plus importants des programmes FSP").
- Les ETI sont aussi le plus souvent investis d'une mission de conseil, ce qui permet d'étendre le partenariat au-delà du projet lui-même, au niveau des politiques sectorielles.
- Les formations, très généralement incluses dans les projets, permettent d'accroître et de renforcer les réseaux relationnels.
- Les partenaires sont complètement impliqués dans les prises de décision et le suivi grâce au comité de pilotage.
- Les projets CD/FSD permettent d'étendre le partenariat au-delà des seuls interlocuteurs publics en direction de la société civile et des communautés villageoises.
- La crédibilité donnée à la France par les réalisations du FSP (connaissances apprises, expérience acquises, compétences démontrées) permet de nouer des partenariats à d'autres niveaux du Gouvernement partenaire et avec d'autres intervenants (donateurs, agences des NU, ONG).

Quelques exemples décrits par les répondants :

Vanuatu : "Le poste a récemment financé quatre citernes à eau pour un village situé sur l'île de Merelava dans les îles Banks, province de Torba. Cette île fait partie des 12 zones d'interventions privilégiées de l'UNICEF en matière de prévention des risques naturels. Ainsi, l'UNICEF a également financé des citernes, mais pour d'autres villages de l'île. Le transport de toutes ces citernes ainsi que l'installation et la formation des communautés ont été assurés par le Département des eaux du gouvernement. De fait, de manière combinée, l'UNICEF, l'Ambassade de France et le Département des eaux ont permis aux habitants de l'île de Merelava d'améliorer leur accès à l'eau potable, tout en s'assurant de la pérennité et de la bonne mise en œuvre du projet."

Afrique du Sud : La police sud-africaine jouit d'un excellent niveau d'expertise dans certains domaines, qui en fait au moins l'égal des polices occidentales, par exemple en matière de cynophilie, de police technique et scientifique, ou d'usage opérationnel des hélicoptères - elle est en même temps demandeuse de coopération. Le FSP permet de concrétiser ce potentiel de coopération technique véritablement bilatérale et de qualité.

Burkina Faso : Le projet FSP Etat d'appui à la décentralisation, le projet mobilisateur GUFL, le FSD qui multiplie les petits projets avec les ONG opératrices locales et qui sont un puissant moyen de connaissance du terrain, tous ces projets contribuent fortement à renforcer le partenariat.

Niger : Le projet FSP Etat MEDEN d'appui à la décentralisation et le projet d'amélioration de la gouvernance financière avec 3 ETI, le projet mobilisateur JUSSEC et le FSD qui multiplie les petits projets avec les ONG opératrices locales sont un puissant moyen de connaissance du terrain, d'affirmation de la présence de la coopération française et nous permettent de jouer notre rôle de chef de file sectoriel : comment pourrions-nous jouer un rôle de chef de file sans binôme FSP/ETI ?

Quels sont les types de projet qui sont les plus favorables au renforcement des liens de partenariat ? Les réponses convergent vers le renforcement des capacités.

- Les projets qui sont au cœur des politiques publiques d'un Etat.
- Les projets portant sur une amélioration de la gestion financière, administrative et sur la gestion des ressources humaines.

- Les projets de renforcement des capacités des entités publiques - qui mêlent formations, équipements, partenariats - sont de bons exemples de FSP utiles.
- Tout projet avec de la construction des capacités… dans un long terme : construction de réseaux, formation continue, conception de programme sur mesure…

2) Les contraintes budgétaires françaises qui ont pesé sur l'exécution des projets et limitent aujourd'hui le flux des nouveaux projets ne risquent-elles pas de produire l'effet inverse, nos partenaires reprochant à la France de ne pas tenir ses engagements et se tournant vers donateurs plus généreux ?

38 réponses ont été reçues à cette question.

La grande majorité des répondants (34 réponses) estiment que ce risque est réel. Certains d'entre eux (13) signalement même qu'une certaine décrédibilisation de la France est sensible sur le terrain.

Quelques commentaires reçus dans ce sens :
- Exact, dans la totalité de la formulation de la question.
- Exact : le sentiment d'abandon se généralise…
- C'est ce que l'on constate sur le terrain. De mémoire, l'enveloppe globale FSP, qui met en valeur notre expertise, notre réseau et nos relations avec nos partenaires est inférieure à 30 millions d'€ quand l'enveloppe globale accordée au Fonds Mondial, dont la mise en œuvre est un échec, est de 380 millions d'euros…
- Les autorités nationales regrettent le très faible niveau de nos interventions et ont l'impression que la France les abandonne dans le soutien institutionnel que nous leur apportions dans de nombreux secteurs clés. De fait, il ne s'agit pas de se tourner vers d'autres PTF. Ils le faisaient déjà en acceptant ce qui leur était proposé par la Banque Mondiale ou d'autres multilatéraux qui étaient souvent complémentaires de notre action. Ce qu'ils regrettent c'est que la présence n'est plus là, que la souplesse se soit perdue et les relations humaines distendues.
- Oui, tout à fait, c'est déjà largement fait… Il convient d'être conscient (pour ceux qui ne le sont pas encore) que nos partenaires regrettent notre disparition progressive, la perte de la souplesse d'« avant », et la distension des relations humaines. Nous ne pesons plus dans le volume global de l'aide et c'est de plus en plus difficile de poursuivre notre influence. Cela s'est évidemment accru avec la perte importante de visibilité de notre aide, désormais fragmentée en de nombreux opérateurs que nos partenaires ont des difficultés parfois à identifier… A cela s'ajoute la très faible cohérence donnée sur le terrain à nos financements bi et multi latéraux…
- C'est effectivement un risque fort qui émerge sensiblement, surtout dans un pays qui est le premier francophone du monde et qui voit encore des milliers de réfugiés et de malheurs s'abattre sur lui.
- Il est certain que diminuer (ou annuler) les prévisions budgétaires inscrites dans un FSP enlève à l'instrument toute sa crédibilité.
- C'est évident. Le flux de notre aide est aujourd'hui à un niveau ridiculement bas…
- Nos difficultés de financement ont un effet très négatif auprès de nos partenaires.
- Il est clair que notre crédibilité politique est engagée.

Quelques répondants proposent des solutions pour limiter l'impact négatif des restrictions budgétaires sur le partenariat :
- Renforcer la présence des ETI qui jouent un rôle important aux yeux des partenaires.
- Cantonner les FSP aux domaines prioritaires pour le renforcement des politiques publiques en particulier la bonne gouvernance et privilégier les Etats les plus défaillants.

- Maintenir la qualité et la diversité des échanges de coopération avec la France dans le cadre du 185.
- Participer plus aux initiatives européennes dans le pays.
- Faire travailler nos ETI avec les autres PTF.

Quelques répondants (3) ont une position plus nuancée, estimant que la France ne perd pas forcément sa crédibilité :

- Non, si avec la baisse des enveloppes d'AE par projets, on tient nos engagements en apportant le niveau des CP prévus. Ce qu'il faut éviter, c'est s'engager et ne pas tenir ensuite les engagements pris.
- Je ne le pense pas. Dans notre domaine, la coopération est ancienne et solide et les FSP souvent mieux adaptés que des actions provenant d'autres bailleurs. Les bénéficiaires reconnaissent que les FSP français sont plus ciblés et prévoient des actions généralement perçues comme plus concrètes. Il semble néanmoins raisonnable de ne pas envisager de projets FSP financés en dessous de 300 ou 400 k€.
- Cette analyse ne me semble pas justifiée en raison du professionnalisme de l'expertise française dans la très grande majorité des cas.

3) Le FSP est-il un instrument utile pour nouer des relations de partenariat <u>avec les autres partenaires financiers</u> à l'œuvre dans votre pays d'affectation ? Donner des exemples de partenariats noués récemment grâce au FSP.

35 réponses ont été reçues pour cette question.

27 personnes estiment que le FSP est un instrument utile pour nouer des partenariats avec les autres PTF.

- Le couple ETI/FSP permet au SCAC de participer, avec les autres PTF, le gouvernement et la société civile, au cadre sectoriel de dialogue et d'en être, souvent, le chef de file, au nom des partenaires.
- Un projet FSP, par son montant et son caractère pluriannuel, facilite le positionnement de la coopération française à la table des PTF. Les comités de pilotage des projets sont aussi l'occasion de nouer un dialogue sur les stratégies avec les partenaires invités à y participer.
- Coté ONG, les FSD permettent de mettre en œuvre des cofinancements avec des partenaires européens.

8 personnes **ne pensent pas que le FSP soit un instrument utile au partenariat avec les autres PTF**. Voici quelques-uns des commentaires reçus à ce sujet :

- Assez peu de possibilités compte tenu de l'agenda particulier développé par chaque coopération.
- Il est en général difficile de lier les actions d'un FSP aux projets d'autres donateurs.
- Non, absolument pas. En effet, le FSP est en décalage avec les choix des autres partenaires qui préfèrent le support budgétaire ou la délégation de crédits à des instances locales.
- Aucun partenariat n'a pu voir le jour à la suite d'un FSP.
- Non, quand nous sommes sur des problématiques qui n'intéressent pas nos partenaires (langue française, par exemple).

Les nombreux exemples précis de partenariat noués récemment grâce au FSP (15 réponses à ce sujet) sont présentés dans le tableau suivant.

	FSP, thèmes de partenariat	Partenaires
1	Cap-Vert - FSP Gouvernance (FSP2007-09)	Institutions nationales intervenant sur la décentralisation, la sécurité, la justice ; bailleurs internationaux : Unidc, Coopération portugaise, Luxembourg, UE….
2	Comores - Sans FSP, nous n'aurions pas pu avoir ces positionnements	Comores adhérent et partenaire du Partenariat Mondial pour l'Education, piloté par l'UNICEF.
3	Djibouti - Préparation du fonds du Partenariat mondial pour l'Education (PME)	AFD (projet EPTD et nouveau projet PAEFT), Banque mondiale et UNICEF
4	Djibouti - Le FSP ALFAD a soutenu la mise en place de la stratégie de formation initiale et continue des	Cette stratégie est aujourd'hui soutenue également par l'AFD, la Banque Mondiale et l'UNICEF.
5	Gabon - Participation active aux études sur le secteur associatif.	PNUD, DUE
###	Ghana - FSP Décentralisation	Programme d'appui à la décentralisation et le développement local de la GIZ
6	Guinée-équatoriale - Le projet FSP a noué des relations avec de nombreux partenaires	BAD, BM (AFRITAT), FMI, AFRISTAT, Le Pôle de dakar, PNUD, CEMAC
7	Haïti - Décentralisation/déconcentration	Coordination avec le projet AGIL de l'UE.
1	Liban - FSP "sauvetage déblaiement". Mis en oeuvre par le PNUD. Partenariat iltérieur pour la fourniture d'une expertise française pour la mise en oevre d'un projet multilatéral	PNUD-Liban,
8	Mauritanie - FSP AFORMA : renforcement des capacités de la Direction de la formation de la Direction Générale de la Sûreté Nationale	Coopération allemande (GIZ) et DUE
9	Niger - Secteur justice (Projet FSP/ JUSSEC)	DUE et l'Allemagne
10	Niger - Transparence minière	BM et USAID
11	Niger, Programme de réforme de la gestion des finances publiques (projet FSP/AGOFI)	DUE, BM, AFD, FMI, PNUD, BAD
12	Niger - Décentralisation et modernisation de l'Etat, projet FSP MEDEN	DUE, BM, coopération suisse, coopération luxembourgeoise, GIZ et KFD
13	FSD Ouganda	FNUAP, mise en place d'un partenariat sur la thématique de la lutte contre les mutilations génitales féminines
14	FSP Tchad	Projets européens PAFSI et PRAJUST, GIZ, coopération allemande, coopération US
15	FSD-Vanuatu	AusAID, NZAID, Peacecorps américains, UNICEF, La Croix Rouge, Save the Children-Live and Learn-Transparency International, Youth Challenge, départements du gouvernement

4) Sans le FSP, quels sont les autres moyens à votre disposition pour nouer des partenariats avec les autres partenaires financiers du pays bénéficiaire (expertise française sur des thématiques d'intérêt pour les autres donateurs, participation à des groupes de bailleurs, nouvelles lignes de conduite fixées récemment au sein de la communauté des bailleurs de fonds…) ?

31 réponses ont été obtenues à cette question.

15 répondants indiquent d'autres moyens disponibles pour nouer des relations avec les autres donateurs :

- Le lien entre l'ASI et la délégation locale de l'Union Européenne est fondamental : c'est un excellent moyen pour nouer des partenariats sur le thème de la gouvernance.
- Des missions d'experts peuvent être mobilisées pour conduire des groupes de bailleurs ou y participer.
- La participation du poste à des groupes de travail des bailleurs de fonds peut déboucher sur des partenariats sur des thèmes particuliers (exemple : la réforme des systèmes de sécurité).

- Par l'intermédiaire de notre expertise en poste dans les structures clés des pays partenaires, qui est reconnue et peut être sollicitée dans différents domaines.
- En matière d'appui au développement local, il y a les appels à projet annuels de la Coopération décentralisée (et très à la marge le FFEM et le financement des ONG françaises qui sont pilotés par l'AFD).
- Les formations organisées dans le cadre des crédits 105 peuvent aussi jouer un rôle.
- Participer à une programmation conjointe avec l'UE et les Etats-membres.
- Dans les secteurs sans FSP, une perspective est l'existence de projet de l'AFD qui lui permet également d'être présente à notre place, comme dans le secteur de l'eau (chef de file) ou du développement rural.
- D'autres moyens sont les crédits du programme 185. Tout partenariat qui n'est pas lié à un soutien financier s'avère très friable.

Certains participants (3) soulignent des difficultés pour nouer ces partenariats sans FSP :

- L'expertise français s'effondre sans FSP et c'est ce qu'on constate malheureusement dans des pays comme le Niger dans lequel un peu de recul nous permet à la fois de comprendre et d'analyser la perte considérable de l'influence française, mais également du français et de la qualité de l'enseignement…
- Les autres moyens, bourses et expertise, sont ponctuels, contrairement au FSD qui permet de maintenir une intervention sur le long terme et de donner davantage de visibilité à ses actions.
- Si nous n'avons pas d'action structurante dans un secteur, il sera plus difficile de peser.

Enfin, 8 réponses sont catégoriques : Il n'est pas possible de travailler en partenariat avec les autres donateurs sans FSP :

- Les autres PTF ne s'intéresseront pas à un partenaire qui ne réalise pas d'opération significative.
- Il n'y a pas réellement d'autres moyens pour peser que d'amener de l'argent sur un projet, l'idéal étant le couple FSP/ETI.
- Sans un minimum de moyens financiers, il est difficile de nouer des partenariats.
- La parole est abondante et libre, mais sans argent (ticket d'entrée) il est difficile d'être audible ou crédible.
- Sans le FSD, des partenariats dans le domaine de la société civile seraient impossibles, puisque l'enveloppe du poste pour l'Aide au Développement (programme 209) est essentiellement consacrée à la formation et la bonne gouvernance.

Deux réflexions intéressantes :

- Le FSP permet, avec une grande souplesse, mais selon des objectifs planifiés, de financer des études, d'organiser des ateliers de réflexion et de validation de politiques, d'organiser des cessions de fomation, d'organiser des voyages d'étude dans les pays voisins ou dans les pays du Nord. Observez ce qui se passe dans les secteurs où il n'y a plus de FSP, par exemple l'éducation de base : il n'y a plus de travail sur les programmes, sur l'encadrement des maîtres, plus de soutien pédagogique, il n'existe plus d'échanges ni d'ouverture sur le monde et vers d'autres pratiques…Qu'est devenue l'expertise française, son influence, la défense du français et la qualité de son enseignement ? Raisonner en termes de salles de classe construites, d'enfants scolarisés c'est bien, mais simpliste et réducteur et on a perdu tout un pan de notre action.
- AFD : dans le secteur de l'eau projet commun avec KFW et UE, même chose dans l'éducation avec une participation au basket-fund. Mais tout cela c'est hors du SCAC stricto sensu). Les crédits du SCAC sont inférieurs à ceux de n'importe quelle ONG ici…

Une question additionnelle demandait **comment le nécessaire partenariat est pris en compte dans la préparation des projets ?** 22 personnes y ont répondu et voici une synthèse des idées exposées :

La conception d'un projet FSP est en général la continuité d'une coopération avec des partenaires. Si la rédaction du projet incombe au poste, les objectifs et les activités sont en principe étudiés de concert avec eux. Les formats des FPC et des RP des FSP abordent ce point qui doit être détaillé dans la rédaction : partenariat avec le gouvernement, les bénéficiaires, les autres partenaires techniques et financiers (PTF), les opérateurs et autres acteurs. De plus, le partenaire national est associé à toutes les étapes de la préparation du projet, c'est indispensable. Les autres PTF sont également interrogés sur la pertinence du projet et de son approche. Des réunions ont lieu en général, en amont de la FPC et lors de la rédaction du RP, avec les bénéficiaires du projet et éventuellement avec leurs tutelles, ainsi qu'avec les autres PTF.
Il y a toutefois quelques limites : Il est difficile de s'engager, voire même d'échanger en détail, lorsque la FPC n'est pas encore approuvée et le budget du projet fixé au moins en ordre de grandeur. Des améliorations sont à rechercher sur ce point.

5.9- Visibilité

Le questionnaire de l'enquête était long et il n'a pas été possible d'y inclure des questions qui auraient traité spécifiquement de la visibilité. Toutefois, la visibilité étant une grande préoccupation des postes, de nombreuses opinions et réflexions s'y réfèrent tout au long des réponses reçues. Elles sont résumées ci-dessous et parfois citées.

De par sa conception même, l'instrument FSP garantit une bonne visibilité dans les pays :

- Chaque projet-pays fait l'objet d'une convention officielle dont la signature est toujours signalée et commentée dans les médias.
- Pour chaque projet, le volume d'aide, même s'il s'est beaucoup réduit, est plus important que les crédits d'intervention, ce qui favorise la visibilité.
- La visibilité est pluriannuelle puisque l'engagement dans la durée est une caractéristique essentielle de ces projets.
- Avec son "approche projet", le FSP donne à l'aide de la France une dimension opérationnelle concrète et inscrite dans la durée qui est plus à même de produire des résultats visibles et d'attirer l'attention des autres donateurs sur des solutions de développement susceptibles de les intéresser.
- L'assistance technique qui accompagne le projet est insérée dans l'administration du pays bénéficiaire et, par sa présence au jour le jour, crée un réseau de relations qui favorise et entretient la visibilité française.
- Les enveloppes de CD/FSD, qui permettent de multiplier des microprojets au sein de la société civile et des communautés, constituent également un vecteur de visibilité élargie (parfois à tout un pays) et au plus près des populations.

Visibilité de l'Ambassade sur une école rénovée à Paama, Vanuatu

Dans la mise en œuvre du FSP, la visibilité (certains des répondants parlent de "notoriété") de la France peut être

augmentée si les projets sont centrés sur des problématiques essentielles pour le pays bénéficiaire et produisent les résultats escomptés, visibles eux aussi. Ce n'est pas systématiquement le cas, car certains thèmes d'intervention ne sont pas porteurs d'une grande visibilité (renforcement d'un service des Finances par exemple) mais de nombreux thèmes d'intervention présentent cet avantage (Etat de droit, sécurité, culture...). Lorsqu'une intervention du FSP permet de réduire les méfaits des coupeurs de route au Burkina, il est évident que la population en sera reconnaissante à la France.

Mais cette grande visibilité du FSP a son inconvénient. Si les projets fonctionnent mal ou échouent, la notoriété de la France en souffre directement. Le fait que la France s'engage officiellement puis remplit avec peine ses engagements financiers (les crédits demandent des années supplémentaires pour être mis en œuvre, des projets sont clôturés sans avoir été menés jusqu'au bout, l'assistance technique est réduite) est dévastateur pour son image. De nombreux répondants s'en sont inquiétés dans cette enquête. Voici le témoignage de l'un d'eux :

Les contraintes budgétaires françaises qui ont pesé sur l'exécution des projets et limitent aujourd'hui le flux des nouveaux projets ne risquent-elles pas de produire un effet négatif sur l'image de la France ? "Oui, tout à fait, c'est déjà LARGEMENT fait… Il convient d'être conscient (pour ceux qui ne le sont pas encore) que nos partenaires regrettent notre disparition progressive, la perte de la souplesse d'"avant" et la distension des relations humaines. Pour assurer de l'appui institutionnel, du renforcement de capacités, du transfert de compétences, ce sont davantage les relations humaines qui sont utiles et appréciées plutôt que des apports financiers très importants. Nos partenaires le savent mais nous ne pesons plus dans le volume global de l'aide et c'est de plus en plus difficile de poursuivre notre influence. Cela s'est évidemment accru avec la perte importante de visibilité de notre aide, désormais fragmentée en de nombreux opérateurs que nos partenaires ont des difficultés parfois à identifier…A cela s'ajoute la TRES TRES faible cohérence donnée sur le terrain à nos financements bi et multi latéraux…et à l'importance croissante des partenaires émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil... [...] Le FSP est un dernier rempart bien plus visible pour nos partenaires que les quelques projets importants de l'AFD qui peinent encore bien plus à rivaliser avec ceux de la BAD, du FIDA, de la BM et des fonds arabes…"

5.9- Niveau de réussite des projets (efficacité)

Les projets du FSP sont-ils, d'après vous, généralement efficaces (ils atteignent les objectifs qui leur ont été assignés au départ) ? Donnez quelques exemples que vous avez connus. Est-ce aussi le cas du ou des projets dont vous avez eu la charge très récemment ?

31 personnes ont répondu à cette question. **La plupart d'entre elles (26) estiment que les projets du FSP sont efficaces.** Les réponses mentionnent des projets "pleinement efficaces", "l'atteinte de l'ensemble des objectifs", des "réponses apportées aux attentes des partenaires", "des taux de réussite très positifs". Les répondants font référence à leurs expériences personnelles et de nombreux projets sont cités (16) dans les domaines de la sécurité, de l'Etat de droit, du renforcement de l'Etat, de la décentralisation, de l'enseignement du français, des CD/FSD. Certains effets obtenus sont cités : renforcement des capacités par la formation, enclenchement de mécanismes vertueux, mise en réseaux des acteurs, mise en contact avec d'autres partenaires, amélioration de la gestion et des performances dans les services, contribution à la mise en place de nouveaux services, clarification des rôles et des politiques de services publics, diminution de la criminalité transfrontalière, modernisation du cadre juridique, amélioration des conditions de vie des populations en situation difficile et renforcement des associations de la société civile.

L'analyse des commentaires permet une **appréciation plus qualitative et nuancée** : les projets sont "globalement" efficaces, "en général", ou "en majorité", car les commentaires soulignent l'existence d'imprévus (exemple d'un projet en Côte-d'Ivoire soudainement interrompu par un coup d'Etat) et aussi qu'une bonne efficacité suppose que soient réunies plusieurs conditions : implication des partenaires, qualité de l'ETI, disponibilité des moyens prévus.

Plusieurs répondants renvoient à **des évaluations finales** indépendantes réalisées.

Quelques répondants (8) signalent **des problèmes au niveau de l'efficacité** des projets :

- En raison de l'allongement de la durée d'exécution, les objectifs atteints peuvent être différents de ceux visés au départ.
- En passant de la théorie à la pratique, les objectifs atteints sont souvent différents des objectifs d'origine, mais en règle générale l'esprit et la logique du projet n'en souffrent pas.
- Par le passé, certains projets ont voulu suivre trop de lièvres à la fois, ce qui a nuit à leur efficacité.
- L'efficacité ne peut pas être atteinte pleinement lorsque les CP accordés n'ont pas été à la hauteur des AE annoncés et du budget prévu.
- Le non-respect du calendrier pour des raisons de financement est le premier facteur de déstabilisation et de perte d'efficience et d'efficacité (situation qui n'est en rien corrélée avec l'outil en soi et sa conception).
- Les projets sont quasiment toujours abordés avec des objectifs trop ambitieux, et il y a souvent sous estimation du temps long nécessaire pour le changement. D'où le plus souvent des résultats mitigés, mais ce n'est pas l'outil en tant que tel qui est condamnable c'est la façon dont on monte les projets sans prendre toutes les précautions pour en obtenir le meilleur impact possible. Un exemple : un projet de gouvernance avec des partenariats et un renforcement des capacités concernant le Parlement, le Sénat, la Cour suprême, la faculté de droit, le barreau, la justice informelle, la Police, la Douane, la Sécurité civile, les trafics de stupéfiants. Comment avoir une action constructive lorsque les partenaires sont aussi nombreux et que deux ou trois ETI essaient d'assurer l'ensemble des actions. Il s'agit alors d'un saupoudrage et nous perdons en efficacité, en confiance et en influence à vouloir trop étreindre.

5.10- Impact et durabilité des effets

1) Les projets du FSP produisent-ils des impacts sur le terrain dans les pays bénéficiaires (règlement de problèmes, amélioration de capacités ou de performances) ? Donnez des exemples que vous avez connus. Est-ce aussi le cas du ou des projets dont vous avez eu la charge très récemment ?

25 réponses à cette question ont apprécié précisément l'impact des projets du FSP : 22 d'entre elles pour souligner des impacts positifs, 3 pour souligner des impacts faibles. De plus, 3 répondants ont proposé des éléments de réflexion sur l'impact. Au total, les répondants ont fait référence explicitement à 12 projets. Quelques documents d'appui ont été transmis par les répondants (rapports descriptifs).

Les réponses positives permettent d'appréhender l'**éventail des impacts auxquels les projets du FSP ont contribué** :

- Mise en place d'une plateforme régionale de formation en matière de sûreté, qui a obtenu un label international, amélioration sensible des performances en matière de sûreté en Algérie.

- Forte réduction du nombre des attaques des coupeurs de route au Burkina, création et mise en route des services de police-secours.
- Développement de l'enseignement du français au Kenya, valorisation de l'image de la France grâce à des actions CD/FSD très visibles et appréciées dans ce pays.
- Développement régional au Bénin.
- Renforcement des capacités dans de nombreuses administrations.
- Compte tenu de la taille des projets FSP et de la nature du secteur de la gouvernance, nos projets ont souvent un impact fort quand ils initient ou expérimentent une politique qui est ensuite reprise à une plus grande échelle par le gouvernement et d'autres partenaires au développement. Sur l'exemple des contrats de performance, introduits sur FSP, la Banque mondiale prépare un programme visant l'extension de l'usage de cet outil auprès des agences et entreprises publiques ghanéennes.
- Les précédents FSP dans le domaine du français ont permis d'installer au Ghana dix centres de ressources pour l'enseignement du français (un pour chaque région) aujourd'hui repris complètement (moyens humains et financiers) dans le dispositif national du ministère de l'Education. Dans ce pays, le CD/FSD est certainement le FSP qui donne les impacts les plus précis, les plus concrets et les plus visibles, au plus près des bénéficiaires.
- Mise en place d'une convention bilatérale signée entre la DGAC française et son équivalent au Liban.
- Impact sur les conditions de vie des populations au Vanuatu : accès à de nouveaux systèmes de production d'énergie, création d'activités génératrices de revenus, modification des modes de vie, etc.
- Augmentation des capacités de la police judiciaire dans plusieurs pays, développement de la police de proximité, professionnalisation des services de maintien de l'ordre, renforcement des liens de coopération policière (notamment entre 13 pays d'Afrique australe).
- Renforcement des capacités de l'enseignement du français au Nigéria.
- Création de tribunaux administratifs au Yémen.
- Au Mozambique, la plupart des interlocuteurs et partenaires de la France jusqu'à aujourd'hui ont été formés par le FSP. Les départements universitaires existants ont été créés par les FSP.
- Mise en œuvre de la réforme LMD à l'université du Burundi.
- Coopération Nord/Sud (France/Burkina Faso) pour la restructuration du dispositif national de formation à Djibouti.
- En Guinée, les rapports entre les douanes et l'OCAD (l'office central anti-drogue) sont désormais actifs. Dès qu'une saisie douanière est faite, le parquet est avisé et l'OCAD est saisi, avec une procédure et la marchandise. Ce qui n'existait pas avant le FSP. Depuis la création de l'OCAD en 1994, il n'y avait jamais eu de commission rogatoire délivrée à ce service. La cause profonde était la méconnaissance de la rédaction de ce cadre d'enquête et l'absence permanente de relation avec le parquet. Après les formations et la sensibilisation faites dans le cadre du projet, des réunions sont engagées mensuellement avec le parquet. Ce dernier ouvre des informations auprès des juges d'instructions et nous en sommes désormais destinataires.

Les **2 impacts faibles** qui sont cités concernent le manque de continuité dans les FSP en Angola (retards politiques angolais et absence de chef de projet) et un projet non appuyé par les autorités en Guinée équatoriale en raison du conflit juridico politique lié aux BMA.

Des éléments de réflexion sur l'impact sont proposés par 3 répondants :

- L'impact est toujours ce qu'il y a de plus difficile à évaluer car les causes sont multiples et jamais prises en compte totalement par un projet (même quand on déverse des sommes

considérables sur aide budgétaire sectorielle…). A cause du jeu de ces variables multiples, l'impact final peut être inférieur aux attentes, mais parfois aussi supérieur lorsque des effets bénéfiques imprévus au départ se produisent.

- La réflexion sur la pertinence du projet, au point de départ de sa préparation (est-ce bien ce projet qu'il faut réaliser pour obtenir tel impact ?) est d'une importance capitale car, s'il est possible d'apporter des corrections au projet en cours de mise en œuvre, son orientation générale, qui déterminera l'impact, ne pourra plus être modifiée.
- Le FSP n'est qu'un outil, son contenu et la qualité des personnes impliquées dans sa mise en œuvre sont ensuite déterminants pour le niveau d'impact final.
- Avec la diminution des enveloppes des projets du FSP, il devient de plus en plus difficile de rechercher des impacts forts.

2) Lorsque les effets sont produits, sont-ils durables en général ?

Durabilité effective ou prévisible	Difficile d'évaluer la durabilité	Pas de recul pour juger	Réflexions sur la durabilité	Total des réponses
15	4	6	7	32

Pour un tiers des réponses reçues pour cette question, **la difficulté d'apprécier la pérennité des effets des projets est mise en avant** :

- Lorsque des compétences ont été développées, il faudrait suivre à la trace les bénéficiaires formés pour observer après plusieurs années les effets induits de ces renforcements de capacités, ce qui n'est pas possible.
- Le dispositif du FSP ne prévoit que l'évaluation finale des projets et non pas l'évaluation ex-post (après-projet).
- Les évaluations soulignent en général les premiers résultats mais mettent très peu en perspective…
- Pas encore de recul suffisant.
- Tous les instruments de l'aide ont à prouver la pérennité de leurs effets. Il ne faudrait pas se poser cette question uniquement pour le FSP.

Néanmoins, des effets durables sont observés fréquemment. 16 des répondants en témoignent et en donnent des illustrations provenant de 31 projets différents :

- La base AFIS (Automated Fingerprint Identification System) partiellement financée par le FSP (2001-2005) en Afrique du Sud, bien qu'en cours de réactualisation, fonctionne toujours de façon satisfaisante.
- Le CERSA à Beyrouth (Centre d'entraînement et de renforcement en sûreté aéroportuaire) est l'illustration d'un FSP ayant produit des effets durables.
- Exemples : i) L'enquête conduite en 2010 sur la décentralisation dans le cadre du FSP décentralisation (Cameroun) est encore utilisée. Il en est de même pour les guides destinés aux maires. Le centre de ressources des CVUC, mis en place durant le FSP décentralisation en 2010-2011 est encore en activité. ii) Le FSP PFBC (partenariat pour les forêts du bassin du Congo) a créé des effets encore perceptibles aujourd'hui, la France continuant à jouer un rôle important, notamment au plan diplomatique, pour animer les échanges entre partenaires au plan régional.
- Le FSP mobilisateur 2004-75 consacré aux renforcements des images dans les pays d'Afrique subsaharienne a permis l'émergence d'opérateurs privés africains, la professionnalisation des métiers de l'audiovisuel africain et le renforcement des images du Sud au sein du paysage audiovisuel africain. Ces effets perdurent encore.
- Oui, je crois à la durabilité de certains projets. J'ai découvert dans l'Ituri, province de la RDC en guerre, en 2004, les "restes" d'un projet prêt à redémarrer sous réserve d'un

fonds de roulement qu'il fallait mettre à disposition. Les hommes et les machines, 15 ans après, étaient toujours là, prêts à rendre service.

- Avec le FSD, qui finance des vagues successives de petits projets, il est très fréquent d'observer des projets financés il y a 2 ou 3 ans et qui fonctionnent encore.
- Exemples de durabilité au Ghana : les CREF (Centre de Ressources pour l'Enseignement du Français), la gouvernance des écoles nationales en matière de formation d'agents administratifs publics, dont des procédures de gestion, la mise en place de partenariats (notamment universitaires)…
- Les formations dans les Ecoles financières et des douanes ont permis de former, depuis plusieurs années, des personnels qui occupent des postes clés aux niveaux des ministères financiers et de l'administration des douanes (Guinée équatoriale).
- Au Niger, les effets durables sont parfois évidents dans l'organisation des producteurs en agriculture et la structuration de quelques grosses ONG qui ont désormais pignon sur rue (Mooriben, Karkara…), dans la création de structures comme la cour des comptes, le pôle spécialisé de lutte antiterrorisme au Niger pour des cas récents, l'amélioration du fonctionnement des structures financières, la création du code rural, le maintien d'un centre de recherche labellisé Pasteur, la création de mastères spécialisés dans l'organisation régionale AGRHYMET, pour n'en citer que quelques uns. Evidemment, il y a parfois des échecs.
- En RDC, les effets sur le fonctionnement de la police judiciaire sont encore visibles 5 ans après. 120 OPJ sont désormais livrés tous les ans. Le laboratoire a rendu des conclusions scientifiques au cours d'affaires emblématiques, comme l'affaire Chebeya, ou Tungulu par exemple.
- Suite à un FSP, des réunions mensuelles de sécurité transfrontalière continuent à se tenir plusieurs années après leur mise en place.
- Dans le cas des microprojets financés par le CD/FSD au Vanuatu, les citernes à eau dont la mise en place a été financée sont prévues pour durer au minimum 20 ans. L'autre grande partie de notre programme concerne la rénovation de salles de classe. Une fois rénovées, celles-ci peuvent durer encore des dizaines d'années, puisque la plupart sont renforcées pour résister aux catastrophes naturelles. Dans un rapport de mission du département, suite à une visite en mai 2013 sur les îles de Paama et d'Epi, on peut voir le suivi d'un projet réalisé en 2008, consistant à la rénovation d'une salle de classe dans l'école de Bonkovio à Epi. Le bâtiment est toujours en parfait état et aucune détérioration n'est à constater. Les seuls projets à durée limitée dans le temps sont le soutien à des manifestations ponctuelles, ou bien des projets de développement économique mettant en jeu des équipements techniques (moteurs, générateurs, équipement solaire…), qui sans maintenance peuvent se détériorer rapidement. Mais le poste tend à réduire ce type de projets, ou bien à les soumettre à des conditions strictes de sélection, incluant des séances de formation pour la maintenance et l'entretien de l'équipement.
- Pour le projet de soutien aux acteurs agricoles en Afrique australe, la mise en place de la Politique agricole commune entre en vigueur cette année, trois ans après la fin du projet français qui l'aura soutenu. Elle restera certainement en vigueur de longues années.
- Parfois les effets induits par un projet FSP sont plus importants que les objectifs mesurables. Exemple : l'adhésion du Mozambique à l'OIF a été motivée par l'augmentation exponentielle des apprenants de français (de 19.000 à 300.000 en 4 ans), permise par la réforme du système éducatif, appuyée techniquement par l'équipe du FSP, mais hors projet.

Réflexions sur la durabilité des projets FSP

- Dans le cadre des CD/FSD, la pérennité d'un projet est plus facile à atteindre lorsqu'il y a une amélioration très concrète de la situation économique des bénéficiaires directs. La clé est surtout l'appropriation du projet et de sa mise en œuvre par les bénéficiaires, que

ce soit une administration locale, une association de femmes, une ONG s'occupant de la réhabilitation de jeunes enfants enrôlés dans un conflit armé, etc.

- Le développement est plus une affaire de méthode que de volume financier… mais plus personne ne pense réellement cela sur le terrain… Il n'y a plus d'acteurs du développement, il ne reste plus que des acteurs de l'aide alimentaire ou humanitaire, il n'y a plus de postes et de métiers de "développement" dans l'administration. Le développement est devenu surtout une affaire de volume, que ce soit pour les bailleurs ou bien sûr pour nos partenaires qui vont d'atelier en atelier et de missions en missions… Si le développement redevenait une affaire de méthode et non de volume ou de facilité de déboursement rapide, alors on verrait davantage l'impact du FSP sur le long terme et la structuration locale qu'il produit… Dit autrement, les efforts démesurés, et un peu paternalistes, faits sur le secteur de la gouvernance par l'UE et la France sont balayés très vite par les avantages supposés de l'aide budgétaire et les aléas de la nouvelle coopération chinoise…
- Pour bien assurer la durabilité des effets d'un projet, il faut en faire une préoccupation centrale lors de la conception du projet et un élément essentiel du rapport de présentation.
- Seul le renforcement des capacités, dans les situations où il est véritablement demandé par les partenaires, peut permettre de produire des effets durables.

Les personnes interrogées ont cité 15 rapports d'évaluation qui soulignent des résultats durables des projets :

- Les deux projets sécurité civile au Liban (sauvetage déblaiement) et en Algérie (2005-27) ont été audités. Ces audits ont été particulièrement positifs.
- Evaluation à mi-parcours réalisée au Mozambique.
- Evaluation du FSP « appui aux nouvelles forces de police » très intéressante.
- Pour le Cameroun, les dernières évaluations de projets FSP (Finances publiques, FSD, OHADA, Décentralisation) étaient positives et suggéraient la poursuite de notre coopération.
- L'évaluation du DCP Comores 2006/2010 donne des éléments de jugement de projets.
- Les deux FSP gouvernance ont été évalués (Ghana) et celui sur le français est en cours.
- En Mauritanie : FSP PADDEM, FSP forfait obstétrical, FSP gouvernance locale.
- Voir évaluation des FSP français en Afrique de l'Est auprès de la direction du français.

5.11- Points forts et points faibles de l'instrument FSP

33 personnes ont répondu à cette question. Les réponses fournies sont classées dans les tableaux ci-dessous.

Points forts (avec le nombre de réponses)
Pluri annualité (13) : Le budget de fonctionnement pluri annuel est défini à l'avance (2 ou 3 ans). Cette pluri annualité de l'engagement financier de la France s'appuie sur une vision à moyen et long termes
Méthodes de travail efficientes (12) : Instruction assez rapide par rapport aux outils des autres PTF, définition des projets bien structurée (cadres logiques, rapports de présentation, évaluations finales), signature d'une convention engageant formellement les deux parties, collaboration avec les ministères techniques français ; gestion décentralisée du FSD par le SCAC et recherche de synergie avec l'IF pour valoriser les projets
Souplesse, flexibilité, réactivité (10) : Souplesse dans la démarche, l'exécution, la gestion, l'organisation ; adaptabilité aux évolutions du contexte ; flexibilité permettant de recevoir des demandes de projets tout au long de l'année, ce qui est également un atout pour une gestion souple de la coopération

Objectifs et contenu des interventions (9) : Pour les FSP-Etats, concentration sur un nombre de secteurs limités, mais centrés sur les politiques publiques, les domaines régaliens (influence) et l'exemplarité ; pour les FSD, choix de priorités limitées ciblant les besoins prioritaires des communautés et leur renforcement ; complémentarité avec d'autres instruments d'intervention du poste, effet levier aussi pour d'autres interventions
Partenariat avec les administrations nationales (9) : Liens directs avec des ministères/interlocuteurs, conception partagée, mise en œuvre concertée, qualité des partenariats institutionnels, respect d'un développement endogène
Expertise technique conjuguée avec des moyens d'intervention (6) : Mise à disposition de ressources humaines dédiées, aide technique directe appliquée grâce aux moyens du projet
Outil d'influence (5) : Signature officielle d'un accord, présence d'un ETI au sein de la structure bénéficiaire qui permet d'avoir un contact privilégié avec les autorités du pays et une plus grande visibilité, mise en valeur de l'expertise française, visibilité budgétaire (quand la France respecte ses engagements)

Faiblesses à corriger (avec nombre de réponses)
Modalités de gestion financière (22) : Améliorer la gouvernance financière AE/CP, sécuriser et rendre cohérent le découpage AE/CP, améliorer la prévisibilité des AE et des CP et le respect des engagements financiers pluriannuels et de la mise à disposition des fonds en temps utile, respecter impérativement les objectifs budgétaires fixés dans la programmation établie par le chef de projet et le SCAC à N+1, assister le poste (SSI) au stade du chiffrage des coûts du projet (Campus France ?). Améliorer les modalités de suivi financier et les logiciels, avoir une gestion anticipée plus rigoureuse pour garantir les moyens en AE et CP nécessaires à la mise en œuvre des projets approuvés, alléger le processus de mise en œuvre financière, autoriser les postes à financer le transport de matériel pour une plus grande souplesse de mise en œuvre, supprimer la nouvelle règle imposant d'engager la plupart des crédits dès la 1ère année, ce qui est incompatible avec l'instrument FSP lui-même, allonger si nécessaire les durées d'exécution actuellement trop courtes. Relever le montant de l'enveloppe annuelle réservée au FSP à un niveau correspondant aux objectifs de solidarité et d'influence dans les pays pauvres et ne pas la détourner pour financer des subventions à des organismes multilatéraux (suite à des promesses faites en conférences internationales) ou à des fonds verticaux incontrôlés dans lesquels l'action de la France n'apparaît plus.
Préparation et évaluation des projets (7) : Elargir les consultations quant au choix des thématiques des projets mobilisateurs, alléger le dispositif d'instruction en simplifiant les modalités de préparation. Mettre en place un outil d'évaluation « indépendant » (la qualité des évaluations finales externes laisse souvent à désirer en raison de moyens alloués insuffisants), intervenir après la fin des projets plutôt qu'avant la fin, vérifier les effets obtenus et la durabilité de l'impact
A propos des personnels (6) : Pour pallier le manque de stabilité et de formation des personnels, s'attacher à mettre en place de façon harmonieuse des couples ETI/FSP. Associer plus fortement les postes au recrutement du chef de projet qui est une condition essentielle pour la réussite des projets. Organiser la mutualisation des bonnes pratiques, mettre en réseau les coordonnateurs de chaque pays.
Implication du partenaire local (5) : Mieux associer nos partenaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets. Exiger une plus grande implication du pays dans la mise en œuvre du projet au niveau des RH et une participation financière plus forte aux actions du projet. Développer l'écoute des besoins des partenaires, les analyses en partenariat des problèmes à résoudre. Tenir nos engagements techniques et financiers pour éviter tout discrédit vis-à-vis des partenaires.
Pilotage stratégique (4) : Ne pas essayer de courir 20 lièvres a la fois. Trois ou quatre domaines d'intervention suffisent. Mettre en transparence les éléments déterminant le choix des pays ciblés.

5.12- Perspectives

1) Pensez-vous que le MAE pourrait se passer de l'instrument FSP ?

A cette question, 32 personnes ont répondu. **Pour 21 d'entre elles ce serait possible mais regrettable** :

- Cette évolution a déjà eu lieu dans les pays qui ont bénéficié du FSP mais n'en bénéficient plus aujourd'hui. Nul n'est irremplaçable.
- Oui, si l'aide bilatérale n'est plus une priorité, ou si un nouvel instrument est créé.
- C'est certainement possible, surtout si le FSP doit rester au niveau de financement actuel, mais ce serait regrettable.
- C'est déjà en marche. Le MAE perdrait une grande capacité d'influence dans les pays en développement. Que rapporte au MAE le Fonds Mondial (dotation du MAE égale à 350 M€ par an) par rapport au FSP (20 M€ par an) ?
- Le MAE a déjà perdu une grande visibilité avec sa multitude d'opérateurs pas toujours bien identifiés par nos partenaires. A regarder l'évolution de nos budgets et de nos structures, on peut s'interroger sur la politique française de l'aide et prendre un peu de recul pour apprécier l'évolution récente de notre dispositif. L'initiative 5 % (18 M€) en plus des 360 M€ donnés par an au Fonds Mondial représente à elle seule quasiment autant que les CP annuels du FSP qui est l'outil de l'ensemble des ambassades dans les pays en développement.
- Le MAE perdrait un outil d'influence concret que peu de pays contributeurs possèdent. Ce serait particulièrement dommageable pour la visibilité de la France.
- Supprimer le FSP c'est aller un cran plus loin dans le renoncement d'une coopération bilatérale du MAE. Cela reviendrait à ce que les appuis dans les domaines régaliens et à la société civile, réalisés actuellement par le FSD, soit transférés totalement à l'AFD.
- L'avantage du FSP réside avant tout dans sa capacité pluriannuelle et sa bonne visibilité. D'autres types de financement annualisés risquent de ne pas offrir les mêmes avantages et de fragiliser la visibilité du MAE, sa capacité à s'engager et notre influence.
- L'outil est original et permet de mettre en place une politique d'aide prévisible et réfléchie. Les autres instruments du MAE n'ont pas ces atouts.
- C'est un élément important de la coopération de sécurité. Compte tenu de l'impact, comparativement à la coopération militaire par exemple, ce serait une erreur.
- Il ne peut être répondu à cette question qu'en présence d'une alternative. Le fond du problème reste bien d'exister encore ou de disparaitre.

Pour 11 personnes, le MAE ne pourrait pas se passer du FSP :

- Non (sans commentaire, 6 réponses).
- Non, dans l'articulation actuelle des actions du MAE, car c'est un outil qui sert autant le partenaire que la France.
- Le FSP est l'instrument privilégié d'influence du Ministère. Il semble impératif que le MAE garde un instrument propre pour mener ses actions de coopération sur le terrain.
- Non, il s'agit d'un outil d'intervention directe indispensable en termes d'aide au développement. Supprimer cet outil reviendrait à éliminer les possibilités pour la France d'être présente sur le terrain (appui à la société civile, développement institutionnel, renforcement des capacités, etc.).
- Non, car bien préparé le FSP est un bel exemple de partenariat avec le pays bénéficiaire qui participe à terme au rayonnement de la France.

2) Pensez-vous qu'en dessous d'un certain montant financier disponible pour le FSP, il ne sera plus raisonnable de continuer à préparer des projets (trop peu nombreux, trop petits projets, coûts trop importants de préparation er de gestion) ?

33 personnes ont répondu à cette question. Pour 12 d'entre eux seulement, des enveloppes trop faibles rendront impossible de poursuivre la préparation des projets. Pour tous les autres (21 personnes), des solutions peuvent être trouvées pour utiliser à bon escient des enveloppes plus faibles.

Mais d'abord il faut signaler qu'un répondant a considéré cette **question "un peu perverse"**. Voici son commentaire : "A l'allure où évolue le dispositif, cette évaluation pourrait signer l'estocade finale. Aujourd'hui, pour de nombreux responsables de la DGM (équipe intermédiaire : sous directeurs, chefs de pôle…), le FSP n'a plus guère d'autres valeurs que de les aider dans leurs moyens de fonctionnement. Les principes et les vertus du FSP sont désormais bien loin (hormis quelques exceptions) des préoccupations majeures des "nouveaux agents du MAE" qui le connaissent d'ailleurs peu et ne verront bientôt plus pourquoi on se bat dans les postes pour des FSP qui, in fine, rapportent en volume quelques centaines de milliers d'€ supplémentaires sur le 209… Il restera simplement à rajouter 200 K€ à l'enveloppe de 350 K€ du 209, et l'affaire sera conclue… L'observation de l'évolution du dispositif est préoccupante car l'outil est considérablement intéressant au plan de notre action et de notre influence et pourrait disparaître d'un coup de baguette magique comptable comme certains le font si bien : pourquoi mettre 10 agents dans un SCAC et 15 ETI sur le terrain pour gérer 1Mo€ de CP du FSP quand on peut faire gérer 40 M€ par une agence de l'AFD avec 2 agents expatriés ; cherchez l'erreur… La coopération : affaire comptable ou affaire de méthode ?"

Pour les personnes qui pensent que des enveloppes trop faibles marqueront la fin de la préparation des projets, les arguments sont les suivants :

- Un minimum de moyens s'avère nécessaire pour le fonctionnement d'un FSP. Trop de dilution entraîne un impact moindre et parfois plus d'impact du tout.
- Au vu de la lourdeur des procédures et de la pluri-annualité des projets, cela n'est envisageable que pour des montants relativement conséquents.
- C'est évident. Il en va de notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires, et de l'influence de la France dans les pays concernés. On est d'ailleurs déjà arrivés à ce seuil de décrédibilisation du FSP-pays.
- Oui, déjà les postes passent un temps important à préparer des FPC et des RP et les demandes sont bloquées à Paris en raison de la faiblesse des crédits.
- Si l'enveloppe devient si faible qu'elle peut être mise en œuvre en une année, alors le FSP n'est plus nécessaire. On rentre dans une autre logique. Les micro interventions mises en œuvre sur le hors FSP restent néanmoins utiles, mais plus dans une logique d'influence.
- Les montants paraissent déjà bien faibles au regard des moyens mis en œuvre par d'autres donateurs ; et le fonctionnement demeure très lourd si un ETI est financé en accompagnement.
- 350 K€ parait être un minimum sur 36 mois.
- Oui, pas moins d'1 Mo€. Sinon, on pourrait seulement abonder la ligne budgétaire 209 en fléchant le récipiendaire et le secteur.
- Il ne faudrait pas moins de 7 à 800 K€ et pas plus de 1,2 Mo€ sur des durées maximale de 5 ans.
- Eparpiller le montant disponible pour le FSP est une mauvaise idée. Il vaut mieux limiter le nombre de projets. En dessous de 500 000 euros un projet du FSP perd sûrement beaucoup de son impact.

- FSD : minimum de plusieurs centaines de milliers d'euros, pour mobiliser assez de bons projets et avoir un impact.

Les personnes qui estiment que des solutions peuvent être trouvées pour utiliser à bon escient des enveloppes plus faibles font les commentaires suivants :

- Maintenir au moins les CD/FSD qui soutiennent des petits projets d'initiatives locales répondant aux attentes de la société civile.
- Plusieurs petits projets peuvent être gérés simultanément ou successivement, et des petits projets peuvent être démultiplicateurs. Mais il est important de posséder du personnel dédié et formé. La clef d'un projet est sa composante humaine, non financière.
- Se recentrer sur un pays.
- Privilégier le nombre des FSP, quitte à réduire encore leur montant financier.
- Il vaut mieux, dans le cas d'une diminution du budget du FSP, concentrer l'effort sur un nombre restreint de pays … plutôt que de faire un saupoudrage. Tout ceci pourrait s'articuler de manière plus cohérente avec le programme 105 afin que chaque poste puisse assurer un minimum d'actions de coopération, avec le mérite de permettre de rencontrer beaucoup de partenaires et de fluidifier les relations localement.
- Possibilité de financer moins de projets FSP, mais maintien suggéré d'un niveau de financement minimum par projet.
- L'important dans ce cas serait de fixer clairement les règles aux postes en amont, faire des choix stratégiques de pays prioritaires en centrale, définir une enveloppe par poste.
- Des montants financiers mesurés donnent à l'instrument FSP toute la pertinence de sa présence.
- Le choix des projets doit être revu dans une approche qui tiendra compte de la dimension du projet (projets ayant une perspective de développement institutionnel du pays) mais également du champ d'intervention du MAE (perspective relationnelle et économique).

A noter, une réflexion générale : "N'en serait-il pas de même pour les autres types de crédits ? L'interrogation ne questionne pas l'outil de coopération, mais le projet politique de la coopération".

3) Serait-il pertinent de loger au sein du FSP un nouveau dispositif dévolu au renforcement des capacités des sociétés civiles du Sud ? Quelles pourraient en être les modalités de mise en œuvre ?

25 personnes ont répondu à ces questions qui figurent dans les termes de référence de cette évaluation. Certaines ont pris position, d'autres ont seulement fait des propositions.

3 des 17 répondants qui ont pris position voient cette idée de manière positive :

- Tout à fait indispensable dans les Etats « fragiles ».
- Absolument obligatoire dans les pays PPP. On ne le fait pas avec le FSP : on a face à nous une société civile faible et non structurée et l'on ne peut rien faire d'autre au-delà du constat.
- Le renforcement des organisations professionnelles agricoles, associations de journalistes, ou d'avocats, associations droits humains, genre, lutte contre la corruption… c'est possible et complémentaire d'aides en renforcement des administrations ou en petits projets d'investissement pour la société civile.

Mais, en grande majorité (14/17), les répondants qui ont pris position sont sceptiques ou opposés à cette idée, ou pensent que le CD/FSD répond déjà à la question :

- Le FSP doit rester un instrument de développement de projets.

- Ne pas réduire le champ d'action possible de l'outil FSP existant.
- Un pur FSP "formation" n'aurait pas de sens.
- Le problème de la société civile est qu'elle ne représente le plus souvent qu'elle-même quand elle n'est pas directement suscitée et inféodée au Pouvoir en place. Réponse : Non.
- Le renforcement des capacités des sociétés civiles du Sud représente un risque supplémentaire de dispersion des moyens et de saupoudrage technique et financier. Ce dispositif ne semble pas nécessaire.
- Non, pour éviter plus de dispersion.
- Pour un pays comme le Kenya, cela ne semble pas pertinent. Un tel dispositif ne devrait pas se substituer au CD/FSD, mais venir en complément.
- Se caler sur l'actuel FSD. Avec plus de souplesse dans l'adaptation évolutive des projets, suivant les difficultés rencontrées, le respect ou non des échéances et des objectifs.
- A travers l'outil existant FSD comme cela était fait antérieurement. C'est possible et complémentaire d'aides en renforcement des administrations ou en petits projets d'investissement pour la société civile. Le FSD est déjà là pour cela, il suffit de l'orienter davantage dans son objectif. N'est- ce pas l'objet du FSD ?
- Si on entend par renforcement des capacités des sociétés civiles, l'amélioration de leurs conditions de vie, permettant à terme d'élever le niveau de développement grâce à l'éducation et la santé, puis le niveau d'organisation des communautés, alors le FSD correspond déjà à un tel dispositif. En effet, tous les projets sont à destination directe des sociétés civiles et ils contribuent à la renforcer.
- Rien n'empêche un FSP, CD/FSD ou non, de prendre un tel objectif en compte, comme il l'a fait dans le passé et encore actuellement.
- Le dispositif existe déjà dans le CD/FSD.

Néanmoins **certains font des propositions très diverses concernant les modalités de mise en œuvre** :

- Associer des interlocuteurs précis de la société civile dans la construction de politiques publiques sur 36 mois avec des obligations contractuelles dans la durée. Associer en amont les sociétés civiles à l'élaboration du projet, intégrer les responsables des plateformes associatives/ONG au comité de sélection ou de pilotage. Les modalités de mise en œuvre devraient exiger la participation pleine et effective des sociétés civiles concernées.
- Envisager la mise en place d'un partenariat avec les associations d'aide aux victimes ou le renforcement des droits humains dans un projet sécurité.
- Identifier des opérateurs français (ONG, associations, fondations…), les rapprocher d'acteurs locaux (qui devront être totalement indépendants du gouvernement en place) pour définir entre eux une convention de partenariat. Le FSP pourrait financer les actions de ces partenariats.
- Mettre en place une assistance technique (ETI ou VI). Mise à disposition de bourses d'études ou financement de diplômes universitaires. Développement des échanges entre sociétés civiles du Sud.
- Adapter cette priorité au contexte d'intervention. Souvent, l'appui à des projets concrets dans les secteurs identifiés demeure primordial et contribue au renforcement des capacités des bénéficiaires. Agir uniquement sur le renforcement des capacités limiterait la visibilité de la France et l'impact serait bien plus difficile à mesurer. Allier les deux, appuyer des actions concrètes et de renforcement des capacités semblerait plus pertinent.
- La formation en gouvernance est l'un des atouts de la France. Toutefois, les partenaires français sont timides, n'ont guère d'expérience à l'international et souvent aucune stratégie. Un tel dispositif permettrait de mettre tout cela en musique et d'exiger que nos

institutions (ENA, IRA, universités, écoles diverses, administrations diverses) soient à même de répondre aux nombreuses demandes de nos partenaires.

6- Etape 2 : Synthèse des opinions présentées par les partenaires-bénéficiaires des postes, ETI, VI et opérateurs

Les résultats qui se dégagent de l'analyse des questionnaires sont présentés ci-dessous suivant 4 sous-parties ; les partenaires bénéficiaires, les ETI et VI affectés dans des projets FSP-pays, les VI affectés à la gestion de projets CD/FSD, les opérateurs.

6.1- Opinions des partenaires-bénéficiaires

Plusieurs d'entre eux (6 personnes) ont accusé réception du questionnaire mais ne se sont pas estimés en capacité d'y répondre. Ils connaissent un interlocuteur de l'ambassade ou un projet (dont ils ignorent la source de financement), mais ne connaissent pas l'instrument FSP en tant que tel ni son dispositif de mise en œuvre.

Six questionnaires renseignés ont été reçus : 1 du Burkina-Faso, 1 de Djibouti, 1 du Gabon et 3 du Niger.

Les positions des répondants par rapport aux projets du FSP sont les suivantes :

2 répondants	Membre du Comité de pilotage d'un projet
1 répondant	Service ou organisation chargé de l'ensemble de la mise en œuvre d'un projet
2 répondants	Service bénéficiaire de l'une des composantes d'un projet
2 répondants	Coordonnateur d'un projet cofinancé par le FSD/SCAC

(Il y a une double réponse)

Tous les projets auxquels les répondants ont été associés ont bien correspondu à la définition d'un projet FSP (qui était donnée dans le questionnaire) et cette définition leur paraît satisfaisante.

Pour tous les répondants, **le partenariat** est suffisamment développé dans les projets du FSP. Dans l'ensemble, ils déclarent tous avoir participé au choix du thème ou du domaine d'intervention, à la fixation des objectifs et au choix de la stratégie d'intervention, à la mise au point du rapport de présentation du projet, aux choix des modalités de mise en œuvre et du personnel du projet, à son suivi technique et financier de l'avancement du projet et à l'évaluation finale. Les avis sont partagés en ce qui concerne la participation à l'évaluation à mi-parcours, mais peut-être parce que cette évaluation n'a pas eu lieu pour tous les projets.

La mise en œuvre des projets est jugée satisfaisante par tous les répondants. Le fonctionnement des comités de pilotage, le respect des décisions de ces comités et la flexibilité en cours de mise en œuvre sont également appréciés très positivement par tous.

Concernant **les engagements financiers et le calendrier** de réalisation, deux des répondants signalent que la France n'a pas respecté ses engagements financiers, ce qui a eu pour conséquence un non respect du calendrier des opérations et un niveau d'efficacité plus faible.

Au niveau de **l'impact**, deux personnes n'ont pas répondu. Pour les autres, les projets ont, selon les cas, contribué à résoudre un problème qui se posait dans le pays (1 cas), à

améliorer des performances (2 cas), à lutter contre la pauvreté (2 cas), à renforcer les liens de coopération avec la France (3 cas).

La **comparaison avec les autres donateurs** met l'AFD et le FSP à égalité dans deux cas. Pour 3 répondants, le FSP est plus souple que les projets des autres donateurs, comporte moins de procédures administratives, est plus partenarial et plus facile à mettre en œuvre. Toutefois, deux répondants signalent que le **FSP est moins doté** que les projets des autres donateurs et que ses décaissements sont plus difficiles.

Les **points forts** listés par les répondants sont nombreux :
- Implication des hautes autorités,
- Résultats probants,
- Procédures bien établies pour chacune des parties,
- Actions concertées et implication des bénéficiaires,
- Information et transparence,
- Equité et justice dans le choix des bénéficiaires 'CD/FSD),
- Facilité de mise en œuvre,
- Bonne prise en compte du contexte national,
- Contacts et suivi local performants.

Les **points faibles** cités sont nettement moins nombreux :
- Faiblesse des financements,
- Retards de financement qui ralentissent la mise en œuvre,
- Retards dans l'exécution,
- Moyens de suivi-évaluation dans les zones éloignées insuffisants (CD/FSD),
- Rapports trimestriels fastidieux, manque de simplicité (CD/FSD).

Comme **appréciation générale sur le FSP** (il s'agissait d'une case à cocher) :
- 5 répondants ont choisi : "Le FSP est un instrument de coopération très approprié qui donne de bons résultats"
- 1 répondant a retenu : "Le FSP est un instrument de coopération approprié mais sa mise en œuvre est problématique, ce qui limite ses résultats" et il formule une recommandation : Respecter les échéances financières.

Les **commentaires** suivants ont été ajoutés au questionnaire par deux répondants :
- "Le FSP est un très bon instrument d'accompagnement des politiques publiques de sécurité. Il donne des résultats très satisfaisants mais son organisation « administrative » devrait être améliorée de manière à minimiser les retards dans les déblocages budgétaires pour accroître davantage ses performances."
- "Les populations souhaitent plus d'actions et plus de financements du FSP dans ce pays. C'est un véritable outil de lutte contre la pauvreté qui améliore les conditions de vie des populations par le biais de la société civile, laquelle se trouve renforcée par la même occasion."

6.2- Opinions des ETI et VI ayant participé à un FSP-pays

Neuf questionnaires renseignés ont été reçus. Les répondants sont constitués de 8 ETI, dont 4 chefs de projet et un VI. Ils totalisent l'expérience de 14 FSP dans 10 pays d'Afrique.

Concernant **les objectifs** du FSP, les indications données par les répondants sont les suivantes :

- Instrument privilégié de mise en œuvre de la stratégie du poste dans un pays donné (1 réponse) pour développer des appuis institutionnels et à la société civile dans des domaines spécifiques de coopération (1),
- Outil de financement pluriannuel, le plus souvent triennal, des actions de coopération (3),
- Renforcement du partenariat entre la France et des structures clés des pays d'intervention, avec partage des objectifs, éventuellement avec participation d'autres PTF (2),
- Mise à disposition conjointe de moyens financiers et d'une assistance technique dédiée (1).

Comparaison du FSP par rapport aux dispositifs d'aide-projet d'autres donateurs ? (8 répondants)
Le FSP est jugé différent des autres dispositifs d'aide-projet :
Les avantages comparatifs mis en avant par les répondants sont les suivants :
- Au lieu de déléguer ses crédits et la mise en œuvre de projets aux partenaires, le FSP offre un accompagnement technique rapproché à travers les postes de chefs de projet/assistants techniques." (3 réponses dans ce sens)
- "Il permet une plus grande réactivité contrairement aux bailleurs multi. Son intervention est ciblée pour répondre aux problématiques de moyen terme que connait le pays hôte." (2)
- Il est "Bien conçu en général du fait de sa chronologie de mise en place (Audit pays – Rapport de Présentation – Validation par commission de la MEP du FSP – Convention financière – Mise à disposition des fonds)." (1)
- " Procédures d'accord des parties prenantes plus simples pour engager les activités et effectuer les paiements." (1)

Mais il existe aussi des **désavantages** comparatifs, en particulier au niveau du financement :
- "Le FSP est sous doté financièrement au regard des instruments d'autres bailleurs."
- "La mise en place des crédits chaque année [n'est] pas identique et [n'arrive pas] plus tôt (bien souvent les crédits sont mis en place en mars ou avril, avec une clôture budgétaire fin novembre) cela en affecte son bon déroulement."
- Gestion pluriannuelle devenue très difficile (1)
- "Complexe à mettre en œuvre au quotidien plus dans le domaine de l'élaboration de documents structurant ou doctrinant que dans celui de la formation" (1)

La durée fixée pour les projets est-elle appropriée ? Si non, pensez-vous que les projets du FSP doivent s'inscrire dans une autres durée et laquelle ?

Tous les répondants ont donné un avis sur ces thèmes.

Durée appropriée : oui (4), non (4), pas de jugement (2). La durée actuelle est citée dans 4 cas : 3 ans (3) ou 3-4 ans (1).

Parmi ceux qui approuvent une durée de trois ans, l'un d'eux la justifie par l'argument suivant : "Une durée plus longue fait courir le risque d'une "dilution" des objectifs.

Les arguments de ceux qui n'approuvent pas la durée à trois ans sont :
- Durée difficile à tenir "En grande partie due à la faiblesse des crédits de paiement accordés (1) et au retard de la mise en place des crédits (1).
- Tous les projets basés sur trois ans (durée la plus courante) sont prolongés et se réalisent en 5 ans. (3) Donc ce serait plus logique de retenir 5 ans dès la formulation (1) et/ou de compter la durée à partir de la mise en place des premiers crédits de paiement

(1). D'ailleurs, en ce qui concerne les productions de documents stratégiques il faut penser à rallonger les délais, car avant de lancer de tels travaux il faut engager généralement un processus de formation, de spécialisation et de méthodologie si on veut à terme une appropriation complète du projet par les personnes concernés afin d'éviter que le projet périclite au départ du soutien financier et/ou des coopérants et experts.

- Un projet FSP doit s'inscrire dans une stratégie nationale et s'ancrer dans des processus garantissant des résultats durables et des impacts réels. Sa durée d'exécution ne peut donc être inférieure à trois ans.

Les bénéficiaires possibles des projets du FSP sont-ils bien identifiés ?

Tous les répondants ont donné un avis, avec 7 oui, dont 2 argumentés, pas de non, et 2 "critiques/suggestions".

Arguments appuyant les "oui" :

- Les publics cibles et les bénéficiaires sont généralement identifiés de manière claire dans les documents cadres des projets FSP (FPC, RP et CF)."
- "Il est important de garder un panel de bénéficiaires possibles pour s'adapter aux évolutions du projet."

Critiques/suggestions :

- "Il me semble que l'approche par bénéficiaire est une erreur, l'outil doit être mis au service d'objectifs d'amélioration de l'efficience d'une ou de plusieurs politiques publiques."
- "Le FSP doit limiter le nombre de bénéficiaire et déterminer clairement leur implication dans les résultats concrets visés par le FSP afin d'éviter la dilution des responsabilités."

Que pensez-vous des modes d'organisation possibles pour la mise en œuvre des projets ? Offrent-ils toute la flexibilité voulue ?

Tous les répondants ont donné un avis. Six d'entre eux apprécient les modes d'organisation en vigueur, leur reconnaissent la souplesse nécessaire ou possible, compte tenu des contraintes extérieures. Les principaux commentaires à ce propos illustrent la diversité des perceptions :

- "Ces modes d'organisation sont normalement négociés avec les structures partenaires, ce qui garantit une bonne adéquation avec les réalités du contexte d'intervention, les contraintes, les opportunités, etc. Il est donc possible d'adopter toute la flexibilité voulue si ce critère est correctement pris en compte lors de la préparation des projets." "Dès lors que les règles du jeu sont bien établies avec le partenaire local dès le début du projet, il est possible de bénéficier de toute la souplesse nécessaire."
- "Le dispositif juridico-financier (conventions de gestion pluri partenariales pour chaque composante du projet) qui est en vigueur depuis l'exercice 2013 permet une meilleure souplesse et une plus grande réactivité dans la gestion des crédits et des actions correspondantes tout en responsabilisant mieux la partie nationale."
- "Certes très procédurier mais nécessaire avant de mettre des fonds souvent importants à disposition de pays."

Trois répondants expriment leur désaccord :

- "Non, la définition des lignes ne répond pas toujours au bon sens du projet ou à de nouveaux objectifs qui se sont révélés entre l'écriture du projet et sa mise en place. De plus, le manque d'information sur la fongibilité entre les lignes et même au-delà entre les composantes est un frein à sa bonne marche. Enfin, en cours de projet, certains objectifs

peuvent apparaitre désuets ou émergent. La rigidité du FSP ne permet pas toujours de prendre en compte ces nouveaux éléments."
- "Il conviendrait notamment de penser à simplifier les règles et pratiques de la comptabilité publique à l'étranger."
- "Echéance très courte de mise en œuvre des crédits. Problème de manque de flexibilité au niveau des calendriers."

Le principe d'une préparation des projets (hors CD/FSD) en deux temps (une Fiche de prise en considération - FPC - préalable, suivie d'un rapport de présentation - RP - plus complet) est-elle pertinente ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire de revenir sur ce principe ?

Sur les 6 réponses, 4 sont positives et 2 négatives.

Un seul partisan du principe de la préparation en deux temps a émis un commentaire :
- "Ce principe de préparation est **indispensable**. Nous savons bien que les structures bénéficiaires peuvent connaître des changements importants en termes de direction institutionnelle ou politique, d'encadrement, de modes d'organisation et de fonctionnement interne et externe. Il est donc nécessaire de pouvoir se référer à des documents cadres proposant un fil conducteur qui institutionnalise le partenariat et en assure la continuité, sans exclure catégoriquement de nouvelles négociations et ajustements. Ces outils permettent aussi l'appropriation des projets par les acteurs concernés à tous les niveaux stratégiques et opérationnels. Il est toutefois nécessaire d'ajouter à la FPC et au RP la Convention de financement (CF). L'adoption d'un manuel de procédures pourrait compléter le dispositif et le consolider."

Les 2 partisans de la modification du principe ont tous défendu leur point de vue : "Oui", il faudrait revenir sur ce principe qui "prend trop de temps." "Un rapport de présentation devrait suffire dès lors que le projet aura été clairement identifié."

Pensez-vous qu'une évaluation à mi-parcours soit nécessaire ? Est-elle prévue dans votre projet ?

Sur les 8 répondants, 7 pensent qu'une évaluation à mi-parcours est nécessaire (5) ou tout au moins utile (2). Ils apportent les précisions suivantes :
- Elle permet de recadrer et réajuster le cas échéant les objectifs du projet, en fonction l'évolution du contexte, des demandes et priorités des partenaires mais aussi des stratégies du poste. (2)
- "Important qu'elle soit faite en interne." (1)

Un seul répondant pense qu'une évaluation en fin d'exercice est suffisante.

5 répondants ont précisé qu'une évaluation à mi-parcours était prévue dans leur projet.

Le principe de l'évaluation systématique des projets est-il pertinent ? Faut-il définir une formule plus souple ?

Les 7 répondants à la question pensent que l'évaluation systématique est pertinente et même indispensable (3).

Les raisons invoquées sont l'identification des forces et faiblesses du projet (1), la vérification de l'atteinte des résultats (1), la protection de l'argent du contribuable (1). L'opinion ci-après résume les argumentaires :

- Oui c'est pertinent et même indispensable pour suivre et piloter les projets, puis pour vérifier l'atteinte des résultats finaux et tirer des enseignements/recommandations pour de nouveaux projets ou le prolongement des projets engagés. La relation de partenariat doit également se fonder sur une mesure objective et conjointe des résultats atteints et des effets produits. Les évaluations permettent aussi de vérifier la concordance des projets avec les objectifs des stratégies nationales et des politiques sectorielles."

Certains souhaitent que les évaluations soient plus souvent réalisées en interne (2).

Le dispositif vous paraît-il pertinent ?

Initiative laissée aux postes pour la définition des projets Etat et les CD/FSD : les 6 réponses sont positives.

Un comité d'examen interne des FPC et des RP pour les arbitrages, puis un comité interministériel des projets : les 4 réponses sont positives. La raison invoquée est pour éviter les redondances (1). Il est toutefois noté qu'une procédure plus rapide n'est pas à exclure (1).

Signature d'une convention de financement pour les projets pays : les 6 répondants approuvent cet élément du dispositif. "Il faut que les autorités du pays s'investissent à minima" écrit l'un d'eux.

2 services de suivi et de gestion à la DGM (/DPR/RES et DPR/PRG) : ce point n'enregistre qu'une réponses, négative "Non, un seul service devrait suffire".

Gestion par le COCAC et l'ASI au niveau des postes, en s'appuyant sur le SCG : les 5 répondants approuvent ce mode de gestion, en signalant que la gestion est quand même aussi partiellement du ressort du chef de projet (3).

Mise à disposition de l'expertise nécessaire organisée en parallèle, sur un autre budget, avec les services compétents : les 3 réponses sont positives "car certains objectifs du FSP peuvent venir en complément ponctuellement d'un objectif de coopération". Une réponse est nuancée : "pas nécessaire car l'intégration du coût de l'AT permettrait de valoriser leur participation".

Délégation, dans certains cas, de l'animation, de la direction technique ainsi que d'une partie de la gestion à un ETI (ou VI) chef de projet : ce point a suscité 6 réponses, toutes positives, complétés par les constats suivants "c'est bien souvent le cas" (1), cela donne plus de responsabilités au VI (1), la présence d'un ETI auprès de l'administration locale est la plus grande plus-value du FSP (1).

Evaluation finale réalisée avec un appui méthodologique de la DGM : ce point a enregistré 7 réponses, dont 6 réponses positives. L'évaluation finale est jugée plus que nécessaire surtout pour la clôture d'un premier projet (1). Il est recommandé que cet appui méthodologique soit concomitant de la conception du projet et que la méthode et les outils de l'évaluation soient conçus ex ante et non ex post.

Le questionnaire comportait un tableau dans lequel il était demandé comment, de l'avis des répondants, les différentes fonctions du cycle d'un projet FSP étaient assurées.

Le tableau ci-dessous rassemble les réponses reçues. A noter qu'il y a eu beaucoup de non réponse ou de réponses indéterminées (NR&Ind dans le tableau ci-dessous)

Fonction	Vous paraît-elle bien assurée ?			Commentaires
	Oui	Non	NR&Ind	
1- Pilotage stratégique	5	1	3	- Oui pour la partie française, mais difficile avec la partie nationale - Non en central, localement ça dépend des acteurs engagés
2- Programmation financière	5	3	1	- Oui, mais améliorable, parfois tardif - Non, moyens insuffisants, mise à disposition trop tardive
3- Identification des idées de projet	3	-	6	
4- Sélection des projets à préparer (choix FPC)	3	-	6	
5- Formulation des projets (préparation RP)	3	-	6	
6- Approbation des projets	3	-	6	
7- Mobilisation des moyens prévus et attribution des responsabilités	3	3	3	- Oui, mais problème de nomination de personnels du pays - Non, mobilisation des moyens différée localement, rôle du chef de projet rarement défini clairement
8- Démarrage des activités	4	2	3	- Non, mobilisation des moyens différée localement, d'où retard de démarrage - Non, décalage entre la mise à disposition des ressources et la nomination de l'ETI
9- Mise en œuvre	4	-	5	- Décrédibilisation due à la faiblesse des fonds - Cela dépend de l'ETI - Obsession du décaissement sans regarder les résultats ni l'intérêt au fond
10- Suivi et éventuellement évaluation à 1/2 parcours	3	-	6	- Oui, suivi régulier et attentif depuis Paris et par le comité de pilotage annuel - Peu de suivi mais évaluations à mi-parcours constructives
11- Contrôle qualité tout au long du processus	1	2	6	- Les outils et procédures peuvent être améliorés - Non, pas d'instrument dédié, absence ex ante d'une grille d'évaluation ou de reporting
12- Clôture	1	-	8	
13- Evaluation finale	2	-	7	
14- Reporting et capitalisation	1	-	8	- Les outils de capitalisation pourraient être renforcés

Quelques commentaires plus étoffés sont présentés ci-après :

Pilotage stratégique - Oui, mais améliorable, les ETI doivent être systématiquement associés au pilotage en raison de leur connaissance du terrain et des partenaires.

Programmation financière - Oui, les CP doivent être disponibles de façon linéaire c'est-à-dire sans rupture (souvent 3 à 4 mois d'indisponibilité des crédits à la charnière de deux

exercices). - Oui, une formation minimale est nécessaire à ce niveau de même qu'une connaissance du coût de formation ou du matériel du domaine concerné - Non, le très grand retard dans la mise à disposition des AE entraîne des retards dans la programmation des actions.

Mobilisation des moyens prévus et attribution des responsabilités - Difficultés importantes dans la mobilisation des moyens prévus mais l'attribution des responsabilités est bien assurée et suivie/contrôlée. - Mobilisation des moyens différée localement ; pas de bureau pour le chef de projet ni équipe de projet à l'arrivée du chef de projet français ; d'où un démarrage différé du projet.

Reporting et capitalisation - Les projets FSP gagneraient à mieux partager leurs outils et rapports de capitalisation avec ceux d'autres donateurs et/ou agences de coopération ou de développement.

Si vous avez participé à la préparation d'un projet ?

Seulement deux répondants ont participé à la préparation d'un projet. D'après eux, il n'est pas facile de **formuler un projet** :

- Dans un cas, il s'agissait d'un projet touchant plusieurs pays et la difficulté a résidé dans la participation de l'ensemble des acteurs concernés, dans les attentes diverses non exprimées, dans le processus d'identification de la problématique du projet et des objectifs à poursuivre/stratégies à mettre en œuvre, ce qui a nécessité l'utilisation d'outils et de procédures de planification appropriés.
- Dans l'autre cas, il est évoqué la nécessité d'un minimum de connaissance technique donc la consultation à minima d'experts du domaine concerné, ainsi que la détermination des objectifs au sein des composantes, car il faut les mettre en cohérence entre la « demande exprimée » par le pays et la réalité des moyens ou ressources existants réellement et potentiellement mobilisables même au travers des fonds du FSP.

Les **formats FPC et RP** sont jugés appropriés. Il ne faut pas les modifier mais ôter quelques redondances et procéder à quelques améliorations sur certains points administratifs, tels que les "retex" organisés sur les FSP terminés, lors de réunions avec notamment les chefs de projets.

Concernant les **délais entre l'idée de projet et le début éventuel des réalisations**, les points de vue sont partagés : l'un évoque des délais de quelques mois jugés raisonnables, l'autre pense qu'un délai minimum d'un an est nécessaire.

Les deux estimations de la **charge de travail qui doit être consacrée à la préparation d'un projet au niveau d'un poste** sont concordantes : entre 10 et 12 mois d'équivalent temps plein, à moduler en fonction de l'importance des objectifs à atteindre et du budget alloué.

La prise en compte du **partenariat dans la préparation des projets** ne fait l'objet que d'une réponse : "des groupes de travail réunissant les parties prenantes sont dédiés à cette préparation ; leur bon fonctionnement est la meilleure garantie de prise en compte des défis et enjeux du partenariat."

Puisque vous participez à la mise en œuvre d'un projet du FSP, pouvez-vous donner votre éclairage sur les points suivants ?

Quelles compétences vous paraissent essentielles pour réussir la gestion d'un projet du FSP ?

8 répondants ont listé les compétences qui leur ont parues les plus importantes :

- Gestion budgétaire ; prévisibilité des fonds ; notions de comptabilité (maitrise des dépenses) ; compétences dans le suivi financier et des procédures financières d'un FSP
- Aptitudes au management ; esprit d'initiative ; autonomie
- Sens des relations humaines et de la négociation ; bon dialogue en amont de la convention afin d'identifier une base institutionnelle claire et des acteurs réactifs ; capacité à animer des équipes
- Compétences techniques solides directement liées au secteur d'activité ; connaissances informatiques
- Rigueur ; facultés d'analyse et de synthèse ; sérieux et détermination
- Gestion administrative ; capacités rédactionnelles
- Expérience de contextes interculturels ; qualité d'adaptation et d'intégration
- Polyvalence ; sang-froid ; abnégation ; foi en l'humain.

Voici une des réponses qui explicite bien la perception de l'ensemble de compétences requises pour assurer la fonction de chef de projet FSP : "Les compétences techniques (ou métier) doivent être minimales, bien sûr, mais ce sont surtout les compétences comportementales qui sont indispensables. Les enjeux relatifs à la mise en œuvre effective d'un projet reposent en effet plus sur les relais et appuis que l'ETI en charge du projet aura pu mobiliser au sein de l'administration locale. Les connaissances procédurales s'acquièrent après un temps d'adaptation."

Disposez-vous d'un guide ou de documents d'appui ? Lesquels ? Les avez-vous obtenus facilement ?

Sur les 8 répondants, un seul déclare ne posséder aucun document. Deux autres déclarent qu'ils ont uniquement le rapport de présentation du ou des FSP mis en œuvre (ce qui est bien le minimum possible). Cinq répondants ont un ou plusieurs vrais documents d'appui :

- Vade-mecum FSP/SPR/RES/POLE APPUI FINANCIER/JUIN 2010 (2),
- Guide sur la méthode de projet et les projets financés sur fonds de solidarité prioritaire pour les assistants techniques en projet, MAE/DGCID, 2001. (1)
- Guide la gestion locale, précieux mais très ancien (communiqué par un ancien collègue chef de projet d'un autre FSP). (3)
- mémento sur l'intranet diplomatie. (1)

Il est noté que le guide de gestion locale date de 1996 et ne paraît pas actualisé, que le vadémécum de 2010 est largement incomplet et un peu dépassé sur l'aspect "conventions locales de mise en œuvre".

Deux personnes ont répondu sur la facilité d'obtention des documents d'appui. L'une les a eu sans problème, l'autre signale que l'obtention est facile, **à condition de disposer d'une connexion au serveur intranet du MAE**, d'un PC sécurisé en Ambassade, ce qui n'est pas le cas ou rarement le cas des chefs de projets FSP, coopérants techniques immergés au sein des structures du pays concerné.

Avez-vous bénéficié de formation(s) ou de stage(s) ? Où ? De quelle durée ?

6 répondants n'ont bénéficié d'aucune formation ou stage, 2 en ont bénéficié.

Parmi ceux qui n'ont reçu aucune formation, l'un s'en étonne "ce qui m'a paru d'autant plus gênant que je n'avais, auparavant, jamais géré de FSP", un autre précise qu'il met en œuvre 2 FSP, un troisième remarque qu'une à deux journées de formation assurée par le poste sur les dispositifs comptables serait utile à la prise de fonction.

Parmi ceux qui ont bénéficié d'une formation ou d'un stage, l'un a eu une semaine de formation sur les FSP à Rabat en 2004 et a suivi un stage nouveaux partants de deux jours à Paris en 2009, l'autre a eu une journée (dense) de formation au MAE/DCSD, sur sa demande.

Les moyens attribués au fonctionnement du projet ont-ils été correctement prévus ? Sont-ils suffisants ?

Sept réponses sont positives, une négative et une "cela dépend de la structure bénéficiaire". Parmi les réponses positives, il est cependant signalé les retards de CP et leur gel entre décembre et mars et juin et octobre (soit au moins la moitié de l'année). L'autre remarque pose le problème du partenariat : "oui pour la partie française, pas du tout pour la partie étrangère".

La personne ayant formulé une réponse négative a précisé "moyens imprévisibles et insuffisants au regard de la planification budgétaire initiale et des besoins identifiés. Toutefois, les CP octroyés dans le cas du projet ALFAD ont été en adéquation avec les ressources humaines limitées (un seul ETI) mobilisées pour la mise en œuvre du projet."

Comment se font, au niveau du poste, les arbitrages au sujet des FSP pour l'attribution des crédits ? Comment est gérée, et éventuellement sécurisée, la part qui revient à un projet ? En AE ? En CP ?

Les 8 répondants ont formulé des modalités diverses, difficiles à agréger :

- Arbitrages par le COCAC après discussion avec l'équipe (2).
- La CRASAC gère le fonctionnement du FSP et intervient auprès de la DCSD sur les moyens financiers à mettre en œuvre.
- Par l'ambassadeur, le SCAC et l'ASI. Un budget prévisionnel a été préparé en amont de la convention financière par le chef de projet FSP pour la durée initialement accordée au FSP en liaison avec le SCAC (IFT) et l'ASI au regard du RP. Une convention financière entre les 2 parties a été préparée par le chef de projet. Environ 88% du budget FSP à été donné à un opérateur agréé MAE, le FEI, selon une lettre de commande répartissant les AE sur 3 ans. Les CP annuels seront versés à FEI par le poste via le SCAC (IFT) en début de chaque année. Les 12% restants sont pris en compte par le SCAC (IFT) en gestion directe en liaison avec le chef de projet. Les 12% ont été repartis sur les 3 ans. Les CP sont attribués en début d'année avec un complément possible à partir de septembre.
- Les AE sont attribuées dans leur totalité dès le début du projet. Pour les CP, négociation annuelle avec le SCAC.
- En fonction de l'avancée effective du projet. La sécurisation est réelle sur les AE, plus aléatoire sur les CP même si une forme de souplesse existe.
- L'attribution est fonction des besoins, sur la base d'arguments concernant les priorités. Elle se fait de manière transparente et cohérente.

Y-a-t-il une prévisibilité suffisante pour les moyens financiers disponibles chaque année pour votre projet ?

Sur les 9 réponses, il est noté 3 "oui", 4 "non" et 2 "pas souvent/toujours".

Ceux qui sont satisfaits de la prévisibilité de leurs moyens financiers l'attribuent à la programmation prévisionnelle triennale glissante.

Ceux qui ne sont pas satisfaits remarquent que la prévisibilité n'est pas suffisante, qu'il existe une grande incertitude sur les CP délégués et sur les dates de mise à disposition.

Les procédures de suivi opérationnel et financier sont-elles bien définies et appropriées ? Arrivez-vous à suivre correctement votre projet ?

Parmi les 9 répondants, il est noté un seul "non".

Les commentaires appuyant le "oui" comportent une seule réserve concernant le décalage dans la réception des crédits (commentaire récurrent dans cette enquête). Les autres commentaires portent sur les modalités de suivi :

- Suivi en collaboration avec le SCG.
- Projet (découpé en 4 composantes) et fractionné en 3 conventions dont le suivi est permanent avec les 3 cosignataires locaux. Idem pour la 4ème composante (fonctionnement du projet) qui est gérée par le poste.
- Compte rendu semestriel opérationnel et financier transmis à l'ASI par le chef de projet. Le FSP est entièrement suivi par le coopérant et chef de projet mis en place en 2012 en liaison avec le SCAC (IFT).

La personne qui juge les procédures de suivi non définies précise que celles-ci ne sont pas définies a priori et que c'est au chef de projet de les proposer et de les faire avaliser.

Décrivez succinctement les outils que vous utilisez.

8 personnes ont répondu à la question. Les outils listés sont les suivants :

- Suivi des crédits FSP du SCG, CR d'activité, note à mi parcours.
- Matrice comptable
- Tableaux de bord pour chaque composante. (2)
- Tableur Excel de suivi des dépenses. Tableur Excel retraçant toutes les activités conduites dans le cadre du projet. Tableur Excel retraçant en cumulé les activités du projet : nombre de jours de formation, coût unitaire de la journée, nombre de jours d'experts nationaux et étrangers mobilisés, nombre d'h/j de mission en France pour les bénéficiaires locaux…
- Pour chaque action entreprise, élaboration avec la partie bénéficiaire d'une « fiche action » validée par le comité technique correspondant (1/composante) et approuvée par le Comité de pilotage. La fiche décrit, l'action, sa justification, les bénéficiaires, les partenaires, les objectifs poursuivis, le coût, les indicateurs de suivi. Elle est ensuite actualisée pendant le déroulé de l'action et pour renseigner les indicateurs.
- Dossiers papiers et informatiques. Création d'un fichier Excel.
- Réunions bimensuelles de suivi et de préparation des actions avec les administrations et structures conventionnées. 2 réunions du copil par an. Tableaux de suivi.
- Un véhicule personnel, un ordinateur personnel avec Word & Excel et une connexion internet quand il y a de l'électricité au bureau.
- Outil informatique et archives papier. Un suivi des dépenses liées à la formation, au matériel, aux expertises/audits par composante et par année en liaison avec l'opérateur FEI, l'IFT et l'ASI. Un inventaire de matériel acheté, cédé, conservé pour fonctionnement du FSP. Une programmation des formations et expertise/audits. Une programmation des achats de matériel en liaison avec la partie nationale.

Il est à noter que les réponses sont très diverses malgré les indications fournies dans le questionnaire, ce qui laisse penser qu'il n'y a pas de modalités de suivi définies (pas de formation non plus avec remise de supports standardisés aux participants) et qu'il est accordé une grande liberté aux initiatives des chefs de projet.

Avez-vous identifié des difficultés particulières en matière de gestion et savez-vous comment elles pourraient être résolues ?

Il y a 4 réponses pertinentes à la question.

Difficultés identifiées	**Solutions proposées**
Mobilisation des moyens différée localement. Démarrage différé du projet : pas de bureau pour le chef de projet, ni équipe de projet à l'arrivée du chef de projet français. Faiblesse des crédits de paiement accordés.	Simplifier les règles et pratiques de la comptabilité publique à l'étranger. Veiller à ce que les contraintes budgétaires françaises et la faiblesse des crédits de paiement ne sapent pas notre crédibilité. Prévoir une formation préalable des chefs de projet de FSP. Utiliser les compétences acquises des ETI dans le réseau, en évitant une rotation trop importante des agents contractuels, pour des raisons purement statutaires.
Manque de prévisibilité de la ressource et de ses dates de mises à disposition. « L'année utile » est de fait ramenée à 6 mois.	
Les difficultés particulières résultent de la découverte des procédures.	Un stage d'initiation à la connaissance de celles-ci serait une aide précieuse.
Pour le chef de projet, suivre le niveau stratégique et structuro-opérationnel en même temps.	Nomination d'un ETP pour suivre le structuro opérationnel pour la partie française et la mise en place d'un secrétariat au profit des chefs de projets par la partie étrangère (en cours d'étude).

Quels appuis techniques recevez-vous de la part de la DGM ? Conseils de la part du service concerné ? Missions d'expertise ?

6 personnes ont répondu à la question, toutes de façon différente. Voici les réponses :

- Peu de conseils, mais plusieurs missions d'expertises.
- Dialogue constant avec le référent DGM durant le projet au Maroc, très peu de contacts durant le projet au Cap-Vert.
- Fréquents conseils téléphoniques.
- Pas de besoin identifié à ce jour sur ce point. Appui local du poste plutôt.
- Mission d'expertise ou de formation de la DGSCGC en liaison avec la DCI et la DCSD via MRI.
- Ces appuis sont extrêmement utiles.

Cette diversité traduit celles des projets FSP et de leurs conditions de fonctionnement sur le terrain.

Pourriez-vous faire une estimation de la charge de travail que représente l'appui que votre projet reçoit de la part du poste au niveau de la gestion ?

Il n'y a pas eu de réponse exploitable à cette question.

Etes-vous en réseau d'échange d'information et d'expérience avec d'autres ETI/VI sur la conduite des projets FSP ?
Sur les 8 répondants, 2 ont indiqué qu'ils n'étaient pas dans un réseau. Un troisième a indiqué "trop peu".
Les 5 répondants qui se disent insérés dans un réseau ont formulé les remarques suivantes :

- Réseau des ETI douane en Afrique de l'Ouest (1) ; connaissances personnelles (1) ; échanges avec mon collègue chef de projet d'un autre FSP actuellement clôturé (1).
- Uniquement par des séminaires : un séminaire de deux jours par an à Paris (Séminaire ETI gouvernance fin août) (1) ; séminaires annuels régionaux rassemblant les ETI « gouvernance », mais plus sur le fond des sujets et leurs problématiques respectives que sur les aspects procéduraux et administratifs du FSP (1).

L'un des répondants a noté qu'il y aurait beaucoup à gagner à renforcer les échanges entre ETI sur les bonnes pratiques et définir des « doctrines ». "Le métier d'ETI n'est pas correctement défini" dit-il.

Appréciation des partenariats établis à l'occasion de la mise en œuvre de cet instrument

Avec le pays bénéficiaire : ***Confirmez-vous que le FSP est un instrument privilégié de partenariat ?*** *Expliquez pourquoi et donnez brièvement des exemples récents.*
Les 9 répondants confirment cette spécificité du FSP. Il est noté qu'aucun des thèmes avancés pour justifier cette affirmation ne recueille plus d'une réponse et que les perceptions sont donc extrêmement variées :

- Projets inscrits dans les politiques nationales (1), validation commune des objectifs qui implique les pays demandeurs (1), système de co-construction (1), partenaires partie prenante dans les décisions prises lors des différents comités techniques ou de pilotages (1), accord systématique des partenaires-bénéficiaires pour toute action (missions d'expertises, de formation…) (1), soutien officiel des ambassadeurs (1), engagement sur la durée (1), importance du couple ETI/FSP en tant que socle au partenariat avec les administrations locales (1), respect de la Déclaration de Paris sur la prévisibilité de l'aide (1).

Voici quelques commentaires particulièrement explicites :

- Les projets s'inscrivent véritablement dans les politiques nationales, car ils constituent alors un levier pour mettre en œuvre des actions clairement souhaitées par les partenaires et pour atteindre des résultats jugés essentiels.
- Au travers d'autres instruments, on abonde financièrement des initiatives locales. Au travers du FSP on est davantage dans un système de co-construction. Cela permet de faire évoluer l'administration locale et de la rendre plus performante. Or, beaucoup de pays bénéficiaires disposent d'une élite de haut niveau mais manquent cruellement de cadres intermédiaires. Aussi, la capacité à penser des politiques publiques est bonne mais la capacité à la mettre en œuvre de façon efficiente est faible. Etre à l'écoute au quotidien et travailler de concert permet de leur démontrer que la France est toujours présente pour les épauler sans créer ce sentiment d'assistanat qu'ils réfutent.
- Le projet a permis de montrer à nos partenaires l'on pouvait travailler ensemble. Ils sont partie prenante dans les décisions prises lors des différents comités techniques ou de pilotages. Etre à l'écoute au quotidien et travailler de concert permet de leur démontrer que la France est toujours présente pour les épauler sans créer ce sentiment d'assistanat qu'ils réfutent.

Un seul répondant a cité les exemples suivant :

- Création de groupe de travail inter administrations pour la finalisation de guides marocains relatifs au « diagnostic stratégique territorial », à la « prospective territoriale » et à « l'évaluation des politiques publiques ». Dans un dispositif classique ce travail aurait été confié à des consultants et la capacité d'expertise de l'administration n'aurait pas été renforcée.
- Création et accompagnement d'un service outils et méthodes dans le ministère. (Maroc).
- Création et accompagnement d'un service formation des collectivités locales au sein du Ministère (Cap-Vert).
- Mise en place et accompagnement d'un jumelage Tribunal des comptes/ Cour des comptes/ CRC Bourgogne (Cap-Vert).

Les contraintes budgétaires françaises qui ont pesé sur l'exécution des projets et limitent aujourd'hui le flux des nouveaux projets ne risquent-elles pas de produire l'effet inverse*, nos partenaires reprochant à la France de ne pas tenir ses engagements et se tournant vers des donateurs plus fiables ou plus généreux ?*

Tous les répondants s'accordent sur les risques induits par les contraintes budgétaires "principale inquiétude de nos partenaires" qui "se sont sentis lâchés par la France" qui ne tient pas ses engagements, " d'autant plus que nos partenaires en jouent".

Sur fonds de perspective pessimiste, il est noté quelques commentaires plus positifs et quelques suggestions ou remèdes :

- Le poste a su faire admettre et apprécier par les partenaires éducatifs le transfert à l'AFD d'une des composantes du projet FSP ALFAD. Ce transfert permettra d'obtenir une meilleure prévisibilité de l'aide et de garantir la mise à disposition de crédits français pour la coopération linguistique et éducative.
- La question financière dans les FSP est secondaire, la plus value du système réside dans l'assistance technique. Notamment, quand elle permet de former les agents locaux pour qu'ils sachent mobiliser d'autres bailleurs.
- Les contraintes budgétaires doivent être l'occasion de repenser les modalités de la coopération en insistant sur une expertise technique à même de se positionner pour mobiliser des sources de financement alternatives.

Deux opinions critiques intéressantes sont présentées ci-dessous :

- La contrainte budgétaire est désormais une donnée structurelle. Il est surtout paradoxal de voir que les grands bailleurs multilatéraux «plus fiables ou plus généreux » (UE/ Sphère ONU/ BM/BAD, etc.) sont pourtant alimentés de façon substantielle par les Etats (dont des Etats fragilisés sur le plan des finances publiques, tels que la France) et qu'ils continuent de disposer de moyens « comme si de rien n'était » en absence totale de coordination avec leurs propres bailleurs statutaires. Ce fonctionnement aboutit à une perte de substance du bilatéral pour ces pays (dont la France) au profit d'un multilatéral qui ne permet plus (ou avec d'extrêmes difficultés) la prise en compte des priorités des contributeurs « Etat ». Si l'on fait un simple ratio concernant la part théorique que la France apporte en fait au Niger via les financements annuels de l'UE auxquels notre pays contribue par sa « cotisation » à l'UE (18% du budget global UE est apporté par le France), on se rendrait compte que ce montant est très substantiel (UE au Niger : environ 480 M€ sur 5 ans, soit une « part » contributive théorique de la France de 86 M€ sur ce total - 18%) à comparer avec les sommes apportées par la coopération française prise au sens large. Et ce, pour une politique de coopération de l'UE qui n'a même pas la

caractéristique d'être « intégrée » comme le sont d'autres politiques européennes et qui, pire, fait bien souvent peu de cas des positions des Etats membres sur le terrain. De ce fait, on aboutit à une situation où l'on ne peut pas dire que l'UE gagne effectivement en « influence » en Afrique (certes elle apporte de l'argent, mais à quel prix ! et pour reprendre la célèbre phrase de H. Kissinger : "L'Europe ? Quel numéro de téléphone ?"), tandis que les bilatéraux qui sont en même temps Etats membres perdent de leur influence à due proportion de leurs propres difficultés à assumer le poids budgétaire de leur intervention directe. Ce point de vue dépasse largement la question des FSP et n'a pas vocation à tenter de refaire le monde. Mais il faut alors admettre que les FSP (et d'autres dispositifs) ne jouent plus qu'un rôle subsidiaire dans notre intervention.

- Il est certain que la lourdeur de gestion des FSP dans sa globalité semble parfois « refroidir » certain niveau de nos partenaires. Ils se retournent alors en effet vers des structures qui semblent être plus souples dans le niveau d'exigence des standards de formation ou de mise à disposition de matériels ou de fonds. Cependant les niveaux de formation semblent par la suite assez disparates et surtout incohérents sur le long terme donc nuisent grandement au développement structurel initialement souhaité par le pays concerné.

Avec les autres partenaires financiers du pays bénéficiaire : ***Le FSP est-il un instrument utile pour nouer de relations de partenariat avec les autres partenaires financiers à l'œuvre dans votre pays d'affectation ?*** *Donner des exemples de partenariat noués récemment grâce au FSP si vous en connaissez.*

6 personnes ont répondu à la question. Elles témoignent toutes de l'intérêt du FSP pour nouer des relations de partenariat avec les autres PTF et donnent toutes des exemples précis :

- Pour le FSP anti-corruption : partenariat avec la BM mis en place lors d'un voyage d'étude de membres du gouvernement burkinabé.
- Relations établies à Djibouti avec l'AFD (projet EPTD et nouveau projet PAEFP) avec la Banque mondiale et l'UNICEF, dans le cadre de la préparation du fonds du Partenariat mondial pour l'Education (PME). Le FSP ALFAD a soutenu la mise en place de la stratégie initiale et continue des enseignants (échelle nationale).
- Au Cap-Vert, partenariat étroit avec les Nations Unies sur le contrôle externe et la décentralisation et partenariat étroit avec l'UE sur le contrôle externe.
- Plusieurs actions communes ont été réalisées avec l'UNICEF sur la thématique des mineurs auteurs ou victimes, avec le PNUD au travers du projet PRED sur la formation et avec le Danish Refugee Council (DRC) sur les pratiques traditionnelles (ex : sorcellerie).
- Actions communes avec l'Unicef, le PNUD, la BM.
- Le FSP est un instrument très considéré par les autres partenaires financiers pour la mise à disposition d'experts dédiés et pour la souplesse de la mise en œuvre des actions.

On notera que l'UE n'est citée qu'une fois.

Les projets du FSP sont-ils, d'après vous, généralement efficaces (ils atteignent les objectifs qui leur ont été assignés au départ) ? Donnez quelques exemples que vous avez connus. Est-ce aussi le cas du ou des projets dont vous avez eu la charge très récemment ?

Toutes les personnes ont répondu sauf une, trop récente dans son poste, soit 8 réponses. Six personnes jugent les projets FSP efficaces ; deux personnes ont un jugement plus nuancé.
Les personnes pensant les projets FSP efficaces ont toutes cité un projet, celui qu'elles gèrent actuellement ou celui qu'elles viennent de quitter :

- ABS et Lutte anticorruption qui met en place un système de suivi, au Burkina.
- Projet FSP ADEF – Appui au développement de l'enseignement du français au Cap-Vert (efficacité attesté par l'évaluation à mi-parcours).
- Projet FSP ASACA - le pays bénéficiaire a développé et multiplié les actions de formation de son personnel grâce aux instructeurs qualifiés.
- 100% des formations programmées en Tunisie ont été réalisées et les premiers objectifs commencent à être atteints. Il semble y avoir une amélioration des standards pédagogiques nécessaires pour former les agents et une prise de conscience de l'importance de la formation et de la place à accorder à la pratique, notamment dans les formations initiales de premiers niveaux.
- AREDCA « Appui au renforcement de l'Etat de droit en Centrafrique » résultats obtenus, notamment en matière de formation, mais également avec la construction ou la rénovation de bâtiments ou la mise à disposition de moyens (réseau radio, informatiques, moyens roulants. Malheureusement, le coup d'Etat du 24 mars 2013 n'a pas permis de mesurer pleinement l'efficacité du travail accompli.

Parmi les personnes ayant émis un jugement nuancé, l'une recommande un "véritable soutien opérationnel" pour que le FSP gagne en efficacité, l'autre regrette de n'avoir atteint que partiellement ses objectifs dans les deux FSP dont elle s'est occupée. Elle juge les objectifs initiaux non réalistes, fixés dans un but d'affichage et de communication lors de la signature des conventions.

Lorsqu'un projet du FSP produit des effets, sont-ils durable en général ? Donnez quelques exemples si vous en avez connus, de projets dont les effets sont encore sensibles 3, 4 ou 5 ans après la fin des opérations.

Parmi les 5 répondants, 4 personnes ne se prononcent pas par manque de recul. Une seule cite un projet, sans préciser s'il est jugé durable ou pas.

Pouvez-vous citer quelques évaluations qui soulignent de tels résultats des projets ? (efficacité, impact et/ou pérennité)

Deux évaluations seulement sont citées :

- La formation sur les composantes police, justice et médias a été le résultat le plus marquant de la coopération française en RCA et ce qui restera malgré les évènements du 24 mars 2013.
- Les évaluations de mi parcours et finale du FSP Protection Civile en Algérie.

Quels sont à votre avis les points forts du FSP qu'il faudrait maintenir à l'avenir ?

Huit personnes ont répondu à cette question. Les points forts du FSP forment un éventail assez large :

- Caractère pluriannuel. (3)
- Souplesse, notamment dans l'identification des actions à mener sur le terrain. (2)

- Apport de l'assistance technique dans la stratégie-pays (couplage ETI/FSP). (2)
- Détermination de composantes avec des objectifs prédéterminés à atteindre. (1)
- Construction d'objectifs mesurables et d'indicateurs de suivi. (1)
- Adaptation au contexte du pays. (1)
- Mise en œuvre de partenariats à travers notamment la signature de conventions de subventions qui permettent un transfert des compétences plus efficace. (1)
- Accompagnement de la mutation de l'administration locale afin qu'elle soit en mesure de mette en œuvre de façon efficiente la politique publique qu'elle a elle-même définie. (1)
- Importance du volet formation, accompagnée de la fourniture des moyens nécessaires. (1)

Quels sont à votre avis les défauts éventuels du dispositif qu'il faudrait corriger ?

Là encore, 8 personnes ont répondu. Le volume des descriptions des points faibles est le double de celui des points forts (1859 caractères contre 987).

Les points faibles énoncés par les 8 répondants sont parfois présentés sous forme de solutions à apporter :

- Non prévisibilité des CP et de leurs dates de réception par les postes ; contraintes budgétaires en général. (6)
- Inadéquation du rythme annuel de décaissement qui ne prend pas forcément en compte le contexte matériel, organisationnel et humain local. (1)
- Lourdeur administrative du FSP. (1)
- Simplification des règles et pratiques de la comptabilité publique à l'étranger. (1)
- Mise en place d'une formation préalable pour les chefs de projet de FSP. (1)
- Utilisation des compétences acquises des ETI dans le réseau, en évitant une rotation trop importante des agents contractuels, pour des raisons purement statutaires. (1)
- Renforcement de l'importance des politiques publiques, par rapport aux acteurs, dans les rapports de présentation. (1)
- Amélioration de la qualité des indicateurs et des critères de mesure de l'atteinte des résultats. (1)
- Réduction du délai entre la conception du FSP et sa clôture finale, qui n'est pas en adéquation avec le rythme des responsables des structures bénéficiaires ni même avec la durée de la mission de l'ETI ou des responsables du SCAC. (1)

Commentaire libre général ou autour d'une question que nous aurions oubliée
Un seul commentaire libre a été formulé :
"Il est impératif que le chef de projet suive une formation liée à la gestion d'un FSP. Il est très chronophage pour un ETI ou coopérant de mener de front le pilotage stratégique du FSP et le suivi technico-opérationnel de l'ensemble des actions mises en place pour atteindre les objectifs fixés par le FSP."

6.3- Opinions des VI ayant géré un projet CD/FSD

Trois questionnaires renseignés ont été reçus dans cette catégorie. Il s'agit des opinions de deux VI ayant géré un CD/FSD au Burundi et d'un VI ayant géré un CD/FSD au Vanuatu.

L'un d'eux donne les contours du projet qu'il a géré : Il s'agit "d'une enveloppe de 500 K€ sur la période 2010-2013. Soit environ 150 K€ par an. Cette enveloppe est destinée au financement de microprojets de développement (moins de 10 K€), portés directement par les bénéficiaires, qui sont des communautés rurales ou péri-urbaines, des écoles ou des groupements locaux de personnes (associations de pêcheurs, de femmes, de jeunes…).

Les objectifs des enveloppes de crédits déconcentrés FSD sont décrits ainsi par les répondants :

- "Soutien à la société civile, appui au développement local, visibilité de la Coopération Française, soutien aux initiatives à la base."
- "Renforcement des capacités de la société civile via la mise en œuvre de projets sociaux."
- "Mettre en place des actions d'aide au développement au profit des populations défavorisées du pays du poste et renforcer l'autonomisation de la société civile, émettant ainsi une image positive de l'action de la France."

Ces objectifs sont-ils habituellement atteints ? Les répondants ont fait les réponses suivantes :

- "A petite échelle, oui en grande partie. Parfois non avec certains projets."
- "En partie seulement, car cet outil est souvent utilisé pour privilégier certaines relations. En comité de décision, malgré l'étude technique, les choix étaient parfois faits en fonction du titre du maître d'œuvre, priorité était donnée aux anciens ministres, ambassadeurs… qui étaient financés plusieurs fois de suite alors que des structures qui n'étaient pas portées par des personnalités ne recevaient rien."

Exemple : "Le poste a préféré financer un projet du ministère de la jeunesse et des sports qui n'était rien d'autre qu'un tournoi intercommunal de football mettant en valeur le Président burundais (...) en short sur la pelouse devant les caméras, tandis qu'un autre projet visant la sécurité et l'émancipation des albinos qui se font tuer et vendre en pièces détachées à des marabouts Tanzaniens a été rejeté."

- "Notre FSD a permis depuis 2007 de financer plus de 200 microprojets de développement, en orientant la majorité de ces projets dans les domaines de l'accès à l'eau, l'amélioration des conditions d'enseignement et le développement socio-économique. Avec ce constat, je pense que l'expérience du FSD a permis la mise en œuvre d'actions visant à remplir l'objectif cité plus haut. Le rapport d'évaluation qui est en cours dans notre pays dira avec quelle efficacité ces actions ont été menées, mais vu l'enthousiasme à la fois du gouvernement et des bénéficiaires, nous sommes confiants que les objectifs sont atteints."

Exemples :
- "Projet de pisciculture intégrée de 19 000 euros touchant 100 bénéficiaires, aujourd'hui autonomisé et faisant des bénéfices. Projet devenu d'envergure qui n'aurait pas pu exister sans l'appui de la France."
- "Projet d'une boulangerie moderne pour des tuteurs d'orphelins à hauteur de 30 000 euros, qui devient un centre de référence de qualité, de prix social et de formation."

N'y a-t-il pas un risque de saupoudrage dans ce type de projets ?

- "Très bien que ce soit ainsi, cela permet au SCAC d'intervenir avec une certaine liberté sur différents secteurs, sur des projets innovants avec des petites structures jamais financées autrement. "

- "Je ne parlerai pas de saupoudrage mais de poudre aux yeux, l'idée étant clairement de financer un maximum de petits projets médiatisables afin de passer à la télé. Ce qui était contre productif puisque nous étions la risée des autres coopérations bilatérales en faisant plus de bruit avec moins de moyens à la fois techniques et financiers."
- "La notion de saupoudrage, connotée péjorativement, n'est pas justifiée. Il est vrai que nous multiplions les projets (plus de 200) sur tout le territoire, mais il faut y voir un effort d'optimisation géographique de l'accès aux bénéficiaires. Il nous semble plus pertinent de multiplier des petits projets efficaces dans des zones géographiques différentes, plutôt que de concentrer un gros projet très ciblé sur une seule zone, ce qui n'est pas l'objet du FSD. Il semble qu'aujourd'hui on juge les projets de développement sur leur taille et l'importance de leur financement, plutôt que sur leur réel impact. Nul besoin de dépenser des millions pour arriver à des résultats concrets. Les gros projets ont leur justification, les petits aussi, ils ne répondent pas aux mêmes besoins."

Ces projets valorisent-ils l'image de la France dans le pays ?

- "C'est sûr, et en plus sur l'ensemble du territoire, dans tout domaine, en favorisant l'image d'une coopération française proche des populations locales, dans des interventions à fort impact sur le développement local, donc sur la vie directe et quotidienne des bénéficiaires (alimentation, emploi, formation…)"
- "Certains beaux projets ont renforcé effectivement la société civile et par là même l'image de la France. D'autres cependant ont été nuisibles à l'image de la France car choisis par opportunisme."
- "Indéniablement, il s'agit de la vitrine principale de la coopération française dans ce pays. Au vu des publications dans les médias (journaux, radio ou télé), du soutien des autorités gouvernementales et provinciales, de l'enthousiasme des communautés demandeuses (évaluée par le nombre de demandes reçues chaque année, environ 130), il est indéniable que ces projets valorisent l'image de la présence française. Par ailleurs, la répartition géographique des microprojets assure une présence étendue de la France à travers le pays, et notamment dans les zones historiquement francophones, encore très attachées à la France."

Quand les appels à projets sont larges et que peu de projets sont finalement sélectionnés, n'y a-t-il pas un risque de décevoir et de créer du ressentiment ?

- "Il est impératif de répondre par courrier à toute demande pour donner une explication, non pas individualisée car impossible, mais par exemple 4/5 courriers types : hors priorités FSD, hors critères FSD, montant trop élevé, déjà financé la même chose, d'autres fonds ou bailleurs gèrent telle ou telle question. Et surtout encourager le demandeur à poursuivre ses efforts. Le courrier amoindrit, voire annule le ressentiment. D'autre part, bien insister, dans les entretiens préalables à toute instruction, sur le succès du FSD qui reçoit de très nombreuses demandes qui ne peuvent pas être toutes satisfaites."
- "C'est un des gros effets contre productifs du FSD. Il faut éviter de faire trop de promesses et être réaliste, le FSD est une toute petite enveloppe au regard des autres coopérations bilatérales. Il faut aussi éviter les trop gros projets qui limitent le nombre total de projets financés."
- "Dans notre cas, nous ne formulons pas d'appels à projet, nous recevons des demandes tout au long de l'année portant sur différents thèmes. Dans la plupart des cas, les porteurs de projets viennent nous voir avant de commencer à rédiger leur projet, ce qui permet de leur indiquer si leur projet a une chance ou non d'être retenu. Si ce n'est pas le cas, nous le disons tout de suite pour éviter une perte de temps pour le porteur comme

pour le poste. Malgré cela, nous sommes contraints de refuser des dizaines de projets par an, mais cela ne crée de ressentiment particulier, car chaque refus est accompagné d'une raison précise et de conseils pour mener à bien le projet initial (redirection vers d'autres bailleurs ou vers le gouvernement). Au vu de notre expérience, il est toujours préférable d'avoir trop de bons projets que pas assez ; dès lors, au lieu de les refuser, nous les mettons simplement en attente jusqu'à ce que de nouveaux fonds arrivent pour les financer. Cela nécessite simplement une certaine flexibilité dans le délai de mise en œuvre financière, et dans l'appel à projet si celui existe."

La conception de ces projets et de leur dispositif de mise en œuvre sont généralement jugés satisfaisants, avec une réserve toutefois : le versement des CP "qu'il faut parfois réclamer pour pouvoir honorer nos engagements juridiques".

Différents aspects de la conception et de la mise en œuvre étaient mentionnés dans le questionnaire :

a) Ressources disponibles pour la préparation des projets d'enveloppe CD/FSD : "RAS"

b) Format du rapport de présentation : "RAS"

c) Ciblage des thématiques et des bénéficiaires, adaptation au contexte :

- "Légitimes et bien ciblés, issus des recommandations de l'évaluateur de chaque enveloppe."
- "Actuellement le poste, répondant aux besoins exprimés par les bénéficiaires, se concentre principalement sur l'accès à l'eau, l'amélioration des conditions d'enseignement et le développement socio-économique. Ce ciblage thématique n'est pas une initiative propre au FSD, mais il s'est imposé au fil des ans comme les priorités premières des communautés. Cela est rendu possible grâce à la flexibilité du FSD, qui laisse les postes juges des priorités de leur pays. Dès lors, il serait assez inconfortable si dans le futur les thématiques ciblées devaient être préétablies précisément, car le poste ne pourrait plus répondre aux besoins exprimés par les populations."

d) Documents de support (mode d'emploi, fiches types, etc.) :

- "Bonne documentation car nous y avons beaucoup travaillé : production d'un documentaire sur le FSD, constitution d'outils pédagogiques (canevas de rapports, notices explicatives, documents types de rédaction de projets, fiche-suivi), communication sur le site internet de l'Ambassade. Quasi inexistante à mon arrivée."
- "Sincèrement, je me suis retrouvé dans un brouhaha de documents, mise à jour de document dont on ne sais pas laquelle est la dernière, outils dont on ne sais pas si c'est officiel ou si c'est le prédécesseur qui l'a pondu, donc j'ai fait un peu à ma sauce en composant avec ces divers archives, des recherches bibliographiques et mes compétences en gestion de projet. Je pense qu'un pack outils avec des notes synthétiques et à jour devrait être transmis à la prise de poste."
- "Il serait bienvenu de bénéficier de davantage de supports adaptés, pour aider à la gestion, mise en œuvre et suivi des projets."

e) Partenariat avec les autorités nationales :

- "Souvent vain, voire risqué, mais incontournables non ?"
- "Très bon niveau de partenariat, puisque le comité de sélection des microprojets implique des représentants du gouvernement. De plus, chaque microprojet est validé par le

département gouvernemental concerné (service des eaux, de l'éducation, de la santé…)."

f) Dispositif de mise en œuvre (rôle du SCAC, rôle du SCG, appels à projets, comité de sélection, association d'autres partenaires financiers, ...) :

- "Le dispositif de mise en œuvre fonctionne très bien jusqu'à la sélection et la liquidation financière des projets. "

g) Durée des projets :

- "Trop courte sur certains secteurs d'intervention, et cela est dû à la baisse du montant des enveloppes. Pour l'agriculture : besoin de projets de 2 ans pour s'assurer une meilleure autonomisation du projet."
- "Dans notre cas, les projets ne dépassent pas un an, entre la sélection, le financement, la mise en œuvre et la fin du projet."

h) Gestion (qualité de la répartition des rôles, importance du travail, outils à disposition) :

- "Certains porteurs de projet sont habitués aux bailleurs, d'autres sont suivis par des ONG qui les guident ou bénéficient des conseils d'un volontaire, d'autres encore sont bien incapables de faire un dossier de subvention, ce qui ne présume en rien de leurs capacités de mise en œuvre. Il faudrait pouvoir faire davantage d'appui technique pour que de petites structures puissent bénéficier de subventions pour leurs projets souvent très pertinents. Mais, faute de temps, les maîtres d'œuvre expérimentés sont souvent privilégiés."
- "Dépend beaucoup des capacités techniques et humaines du gestionnaire, de son équipe s'il en a une, de l'implication ou non du SCAC. Au Burundi, c'est plutôt positif en terme de coordination et de gestion du temps, du travail, des rôles."

i) Suivi, évaluation et capitalisation :

- "Trop rare, faute de temps, en raison de la distance entre les projets, du trop grand nombre de projets ; pas de volonté de suivre les projets clôturés (prévu en 2014), faute de ressources humaines. Mais y-a-t-il une vraie envie de notre part de savoir ce que sont devenus les vieux projets ? "
- "Presque aucune ressource disponible pour l'évaluation, les rapports de fin de projet sont très sommaires."

Avez-vous pris votre poste en sachant que vous feriez ce travail de gestion d'un projet CD/FSD ? "Oui" pour les trois répondants.

Avez-reçu une préparation, avant de prendre votre poste ou en arrivant auprès du SCAC ? Seul l'un des répondants a bénéficié une préparation.

Les restrictions de crédit intervenues ces dernières années ont-elles eu un impact sur les projets CD/FSD ? Si oui, est-ce que l'image de la France a pu s'en trouver affectée ?

- "Non. On est simplement passé à des projets aux montants inférieurs."
- "Non, car le montant de notre FSD n'a pas été impacté, et nous avons continué à financer autant de microprojets que les années précédentes. Mais il est certain que, si le nombre de microprojets financés chutait drastiquement, cela serait perçu comme une marque de désengagement de la France."

Les enveloppes dévolues aux projets CD/FSD ont eu tendance à décroître ces dernières années. A votre avis, y-a-t-il une limite en dessous de laquelle il ne serait pas raisonnable de descendre ?

- "Je pense qu'il faut au minimum des enveloppes de 600 000 €, soit 200 000 par an. Sinon, impact plus limité et charge de travail très réduite pour les responsables du FSD. "
- "Pour certains pays, une enveloppe minimum de 100 000 € par an suffirait à mettre en œuvre un programme de financement des microprojets."

Y a-t-il des partenariats qui peuvent s'établir avec d'autres donateurs dans le cadre de la mise en œuvre des CD/FSD ?

- "Possible. Avec l'UE par exemple (les 20 % à trouver pour le partenaire). Mais le FSD reste quasiment unique chez les bailleurs, donc difficultés à trouver des partenaires financiers sur le même créneau. Le partenariat n'est pas nécessaire au niveau de la mise en œuvre, mais plus au niveau de l'orientation après clôture car tous les projets ne se sont pas autonomisés. Comment trouver un appui supplémentaire financier ou matériel par exemple."
- "Oui c'est possible. Nous avons fait un cofinancement avec la coopération japonaise."
- "Dans son processus de sélection et de mise en œuvre, notre FSD impose la mise en place de partenariat, que ce soit avec les autorités provinciales, les départements, le gouvernement, les ONG, les bailleurs de fonds internationaux, les communautés villageoises, les chefs de village… Nous avons des partenariats avec l'UNICEF, les Peace Corp américains, NZAID ou AusAID."

Avez-vous connaissance de projets du même type financés par d'autres donateurs dans ce pays ?

- "Coopération Suisse et Ambassade d'Allemagne, mais sur des montants inférieurs."
- "Oui, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union-Européenne, l'Allemagne et le Japon ont chacun un programme similaire dédié au financement de projets pour les communautés. Mais tous n'ont pas le même succès dans leur mise en œuvre, en témoignent les déboires de l'Europe pour liquider un programme de 1,6M d'euros."

Etes-vous en liaison avec l'AFD qui appuie également les sociétés civiles du Sud via ses soutiens au ONG françaises ?

- "Non, pas le même créneau. Le FSD est plus proche des partenaires et des bénéficiaires, sur des plus petits montants."
- "Les missions de l'AFD et du CD/FSD n'ont rien à voir."
- "Non, nous sommes en contact avec l'AFD pour d'autres projets de coopération mais pas au sujet du CD/FSD."

Avez-vous eu des échanges avec d'autres gestionnaires d'enveloppes CD/FSD ? Organisés par le poste, par FVI, par vous-même ?

- "Oui, de façon informelle. Réseau d'amis, mis en contact par France Volontaires."
- "J'ai rencontré mon prédécesseur."
- "Non, mais il n'est pas certain que cela soit très pertinent, du fait de la spécificité de notre CD/FSD, tant au niveau de l'enveloppe budgétaire que dans son mode de fonctionnement. Nous n'avons pas d'informations à propos d'autres pays qui financeraient également des microprojets de moins de 10 000 €, émanant directement de la société civile, via leur FSD. Mais si tel est le cas, des échanges seraient très intéressants."

Pourriez-vous lister les points forts et les points faibles des projets CD/FSD, selon votre opinion :

Points forts	Points faibles
- Proximité des bénéficiaires ; contact direct avec les porteurs de projets - Réponse directe à un besoin clair exprimé par la société civile - Diversité des secteurs d'intervention - Procédures très allégées pour les bénéficiaires - Forte visibilité - Relative liberté de choix - Décision locale et rapide - Flexibilité dans la réception et la sélection des microprojets (pas d'appel à projet dans le temps, ni de thématique rigide) -Mise en œuvre efficiente (moyens disponibles correspondant bien à notre capacité de gestion et de mise en œuvre) - Création de multiples partenariats avec des acteurs très différents (ONG, entreprises, donateurs, volontaires…) -Soutien du gouvernement et des autorités provinciales.	- Enveloppe trop faible et en baisse - Sous-valorisée par rapport aux autres fonds - Décision à la discrétion de l'ambassadeur - Décision à huis clos - Pas de stratégie globale - Difficultés de mise en œuvre logistique et de communication avec les porteurs de projets isolés. Le suivi des projets sur le terrain pourrait être amélioré.

A noter : Il existe des contradictions entre certains points forts et certains points faibles. Cela provient du fait que les répondants font référence à des CD/FSD qui ne sont pas gérés de la même façon. Chaque poste dispose d'une assez grande latitude pour organiser la gestion de son enveloppe de CD/FSD.

Auriez-vous des suggestions à faire pour l'amélioration les projets CD/FSD ? Les suggestions fournies sont reprises ci-dessous :

a) Au niveau de leur conception :

- Garantir des enveloppes d'au minimum 600 K euros.
- Elaborer une stratégie pertinente et réaliste quand aux thématiques, aux bénéficiaires, à la taille des projets et aux ressources humaines liées à la gestion du fonds.
- Garder une flexibilité dans la définition des thématiques ciblées, envisager le point de vue des bénéficiaires finaux et non ceux des intermédiaires. Prendre en compte les besoins fondamentaux des bénéficiaires finaux, en définissant des actions simples et concrètes pour y remédier.

b) Au niveau du dispositif et des modalités de mise en œuvre :

- Eviter à tout prix les délais si longs entre AE et CP ! Le financement arrive parfois beaucoup trop tard, et il est peu sérieux de sélectionner un projet qui sera financé seulement 6 mois plus tard.
- Elaborer des documents clairs et synthétiques avec des formations, y compris pour les responsables de l'ambassade.
- Garder une certaine flexibilité, assurer la mise à disposition des CP de manière réactive.

c) Au niveau du suivi et de l'évaluation :

- Ne pas oublier dans le choix des montants des enveloppes que, plus elles sont petites, plus le suivi l'est aussi, car on favorise toujours le nombre de projets au budget de fonctionnement du FSD ! Il faut se donner les moyens de sa politique ! Alors pas de sous, pas de mission terrain !
- Dégager plus de moyens pour le suivi des projets sur le terrain, et offrir plus de soutien pour assurer l'évaluation des projets (formations, documents…).

Voyez-vous un intérêt à la redéfinition en cours actuellement des CD/FSD en projet de "Fonds d'Appui aux Sociétés Civiles du Sud" (FASCS) ?

- "Quels sont les changements effectifs ? N'est-ce pas jouer sur la sémantique ? Y aura –t-il vraiment des changements ?"
- "Fonds d'Appui aux Sociétés Civiles du Sud (FASCS) ? Sigle pas très prononçable et pas très clair."

Y-a-t-il des risques d'**effets négatifs** ?

- "Perte de liberté qui était un des atouts majeurs du FSD."
- "C'est risqué pour la lisibilité de la coopération ; cependant, le partenariat d'ONG qui appuient une structure locale permet d'accéder à des bénéficiaires qu'on n'aurait pas pu soutenir autrement, mais dans ce sens, la formule du volontaire intégré à une structure locale est plus performant."

Est-ce que la formule des CD/FSD n'appuie pas assez la société civile ?

- "On ne fait que cela, ne serait-ce au niveau de l'appui/conseil que l'on donne aux partenaires pour tout le cycle de la gestion du projet, de la phase de conception du projet à l'évaluation finale. "
- "La formule des CD/FSD appuie déjà la société civile depuis de longues années. Reste à définir précisément ce qu'est la société civile (ONG ou la population directement)."

Quel est l'intérêt d'associer les ONG françaises aux projets de crédits déconcentrés ?

- "Cela fait tourner les ONG françaises et cela permet également de gonfler les chiffres de l'aide au développement en faisant croire que ces financements sont destinés aux pays du sud."
- "Peut-être pour "resserrer" la coopération française, mais il faut veiller à ce que cela ne se fasse pas au détriment d'ONG locales ou internationales tout aussi efficaces. A noter que les ONG (françaises ou non) ont déjà des impératifs thématiques d'action qui pourraient rentrer en conflit avec la liberté d'action du FSD."

6.4- Opinions des opérateurs

Quatre réponses ont été reçues, émanant de 4 opérateurs différents : ADETEF, CLA (Centre de Linguistique Appliquée de Besançon), Alliance française de Nairobi et Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) de Niamey.

Chacun des répondants est associé à un FSP. Certains d'entre eux ont connu plusieurs autres FSP dans le passé. Tous ces répondants se réfèrent à des projets-pays mis en œuvre par des postes.

Tous les répondants estiment que **le FSP est un bon instrument de coopération**. Les raisons invoquées pour soutenir cette appréciation sont les suivantes :

- Le FSP permet de fonctionner sur un financement pluriannuel et de mener des actions structurantes sur plusieurs années.
- Le FSP crée en général une dynamique de projet et facilite l'implication des partenaires.
- Il permet de donner une impulsion forte, indispensable pour faire progresser les choses dans le domaine de son intervention.
- Le financement répond à un besoin exprimé par les autorités et ressenti comme un problème par les acteurs et les bénéficiaires.

Une réserve est exprimée par l'un d'entre eux : "L'objectif semble perdu de vue une fois la mission achevée (un seul projet ne permet pas toujours de créer des effets durables et irréversibles)."

Le FSP atteint-il habituellement ses objectifs ? Les réponses à cette question sont partagées, deux réservées et deux positives :

- "En grande partie oui, mais c'est variable selon les cas. Parfois grâce à des réorientations au niveau du comité de pilotage. Parfois avec retard. Toutes les actions n'aboutissent pas. Cependant, il est difficile de mesurer l'impact d'un FSP. De plus, l'opérateur n'a pas eu connaissance du rapport d'évaluation finale."
- "Pas certain."
- "Oui, grâce à la qualité des prestations et au travail de terrain important de certains acteurs."
- "Oui, les objectifs fixés seront atteints."

Lorsque les objectifs ne sont pas atteints, quelles en sont les raisons ? Voici les réponses reçues :

- "Pour résumer, les difficultés proviennent soit de problèmes de conception des actions dans l'élaboration du projet soit de difficultés institutionnelles lors de la mise en place des actions. Dans certains cas, une meilleure communication entre les différents acteurs aurait pu faciliter la réalisation des projets."
- "Le pays bénéficiaire reçoit l'aide sans vraiment s'impliquer dans l'utilisation des acquis. Dans le cas rencontré, le pays qui doit intégrer les règles budgétaires de la CEMAC ne paraît pas vraiment intéressé par les contraintes et les contrôles qui en découlent, même si les auditeurs étaient forts intéressés… mais sans illusion."

Les **rapports de présentation** de projet sont jugés de bonne qualité par les répondants, avec deux réserve toutefois : i) faiblesse des indicateurs et ii) des engagements insuffisants de la part du partenaire.

La **mise en œuvre** des projets se passe globalement bien selon trois des répondants. Le quatrième émet une réserve sans l'expliciter.

Les **relations contractuelles** avec l'ambassade sont jugées bonnes par tous les répondants.

Le **suivi par le poste** est fait de manière satisfaisante selon l'opinion de tous les répondants, par des agents qui ont l'information et les compétences nécessaires.

Les répondants ont indiqué que **le FSP se compare bien ou très bien avec les projets des autres donateurs**, mais sans argumenter leurs avis.

Ils déclarent tous que **la visibilité du projet et de la France est bonne**, notamment en raison de l'engagement du poste dans la mise en œuvre et le suivi du projet. L'un des

répondants suggère de prévoir plus de communication lors de la préparation des projets et plus de diffusion des résultats du projet après la fin des opérations.

Les points forts et les points faibles du FSP listés par les répondants sont repris ci-dessous :

Points forts	Points faibles
- Engagement des partenaires dans le projet - Forte capacité de mobilisation des acteurs - Fonctionnement pluriannuel - Qualité des chefs de projet globalement - Une vraie force d'intervention - La logistique est prévue et assurée - Un savoir faire est apporté, les actions sont de qualité - Eventail large des actions pouvant se réaliser grâce au FSP - Le projet répond à un besoin ressenti - Les taux de consommation des crédits alloués sont très élevés et dépassent largement la moyenne nationale - La transparence dans la gestion est assurée - Le suivi du projet est assuré par l'ambassade	- Insuffisances au niveau de l'anticipation et de la prise en compte des difficultés institutionnelles qui peuvent surgir avec les partenaires - Définition des objectifs parfois peu réalistes par rapport à un contexte donné - Communication parfois insuffisante entre les acteurs d'un projet - Des efforts parfois sans lendemain (lorsque le projet est trop ambitieux et ne réussit pas à faire bouger les choses) - Non maitrise des procédures du FSP - Pas de chef de projet national

Pour améliorer l'instrument FSP, les répondants font les **suggestions** suivantes :

- Revoir peut-être le processus de validation des objectifs avant le démarrage du projet.
- Améliorer la concertation entre les différents partenaires.
- Réunir les experts pour faire des bilans,
- Rentabiliser les expériences, recenser les insuffisances, mutualiser les efforts et les résultats pour ne pas avoir à réinvestir totalement et pour éviter ainsi des difficultés.
- Une plus grande souplesse dans l'exercice budgétaire permettrait de mieux répartir les actions au cours de l'année.
- Prévoir une contrepartie nationale comme dans tous les projets des autres donateurs.
- Réaliser des formations sur les procédures et la connaissance du FSP.
- Prévoir des retours d'information vers les opérateurs après la fin des projets en ce qui concerne les résultats obtenus.

7- Liste des pays destinataires de l'enquête courriel

Liste des postes destinataires de l'enquête courriel

1	Afghanistan
2	Afrique du Sud
3	Algérie
4	Angola
5	Birmanie
6	Burkina
7	Burundi
8	Cambodge
9	Cameroun
10	Cap-Vert
11	Centrafrique
12	Comores
13	Congo
14	Côte d'Ivoire
15	Cuba
16	Djibouti
17	Ethiopie
18	Gabon
19	Ghana
20	Guinée
21	Guinée équatoriale
22	Guinée-Bissao
23	Haïti
24	Irak
25	Jérusalem - Territoires palestiniens
26	Kenya
27	Laos
28	Liban
29	Liberia
30	Maroc
31	Mauritanie
32	Mozambique
33	Niger
34	Nigeria
35	Ouganda
36	République démocratique du Congo
37	République dominicaine
38	Rwanda
39	Sao Tomé-et-Principe
40	Soudan
41	Soudan du Sud
42	Suriname
43	Tanzanie
44	Tchad
45	Tunisie
46	Vanuatu
47	Viêt Nam
48	Yémen
49	Zimbabwe

A4- Synthèse des opinions des services

Des entretiens ont eu lieu avec des responsables et des agents des deux cabinets du MAE, de tous les services maîtres d'œuvre et gestionnaire du FSP à la DGM et à la DCSD[52].

Les points de vue recueillis sont synthétisés ci-dessous. Ceux qui ont paru dominants sont surlignés.

Sur l'utilité du FSP :

Dans l'ensemble, les services estiment que le FSP est un instrument très utile par sa capacité structurante, les opportunités de concertation qu'il offre avec les autorités concernées des pays bénéficiaires lors de la conception des projets, sa pluri annualité et son intérêt pour renforcer les liens de coopération à travers un engagement commun.
Lorsque le projet est bien préparé, un ancrage institutionnel est acquis au démarrage, et la pertinence de l'opération par rapport aux politiques du pays partenaire est assurée.

Le comité de pilotage constitue un cadre de concertation bilatéral structuré.

On note toutefois quelques opinions discordantes, qui soulignent que cet instrument, devenu trop lourd dans sa mise en œuvre et/ou presque négligeable quant à son importance dans l'ensemble de l'aide française, devrait être abandonné. Par comparaison avec les moyens de l'AFD, certains services pensent que les moyens du FSP sont dérisoires. "Le FSP représente aujourd'hui 20 M€, soit la moitié de ce qui est transféré à l'AFD pour les ONG" a noté l'une des personnes interrogée. Selon quelques avis recueillis, le transfert de compétences de la DGM à l'AFD devrait se poursuivre.

Selon certains, tous les donateurs sont sur les mêmes créneaux et avec ses tous petits moyens le FSP ne fait pas la différence et est à peine visible. Il conviendrait d'avoir d'autres approches ciblant des actions spécifiques nouvelles, être précurseur sur certaines approches... Il est également possible de développer des stratégies régionales qui donneraient plus de sens et plus de chances d'impact aux projets mobilisateurs. La DCSD est citée pour l'intérêt de ses FSP mobilisateurs qui sont en fait des "inter-Etats" le long d'une frontière ou dans une région spécifique.

La nécessité d'avoir une réflexion politico-stratégique plus poussée est citée car i) les effectifs se réduisent en centrale et il ne sera bientôt plus possible de gérer des FSP aux "résultats trop incertains", ii) avec une enveloppe tellement limitée il faut prioriser beaucoup plus et iii) il existe une pression pour plus de redevabilité (parlementaire, Cour des comptes).

[52] Les évaluateurs ont regretté de ne pas avoir pu rencontrer les responsables géographiques de la DGP. Ces rendez-vous étaient inscrits au retour des missions et après l'analyse du portefeuille des projets par pays. Mais en raison de la surcharge du planning ils n'ont pas pu être réalisés.

Pour l'une des personnes interrogée, l'objectif du FSP devrait être l'accompagnement des politiques publiques. Contrairement à l'AFD, le FSP fait de l'assistance technique dans les ministères et c'est sa force.

Sur l'impact, l'efficacité, la durabilité des effets

Presque tous ceux qui ont conçu, géré ou suivi des FSP estiment que ces projets produisent des résultats. Néanmoins ils reconnaissent que ces résultats sont difficiles à mesurer, généralement pas mesurés en fin de projet, et souvent peu durables.[53]

Un point de vue exprimé plusieurs fois est que les résultats d'un FSP dépendent des moyens dont il dispose pour sa mise en œuvre et des moyens affectés à son suivi.

En conséquence : les dysfonctionnements qui peuvent être relevés dans la mise en œuvre d'un projet sur FSP ne peuvent être systématiquement attribués à l'outil lui-même mais bien aux moyens affectés à son pilotage et son suivi, tant en termes qualitatifs que quantitatifs.

Sur le pilotage stratégique

Celui-ci n'est pas correctement assuré. Le FSP est souvent mobilisé à court terme, en fonction des urgences politiques et les choix qui sont faits manquent de transparence. La sélection des FPC et des RP devrait être effectuée en comité d'examen avec la participation du cabinet du ministre, et non pas après l'approbation en comité. Le FSP est dispersé sur un trop grand nombre de pays et de thématiques. Il faudrait aussi mieux articuler les projets du FSP avec les interventions de l'AFD.

Sur l'identification et la formulation

La FPC ne met pas assez l'accent sur l'engagement des partenaires, ne permet pas de vérifier leur engagement dès le départ, ni leur véritable capacités d'absorption de l'aide.

Le rapport de présentation oblige à une réflexion intéressante sur tous les aspects du projet. Mais il est trop lourd, compte tenu des montants qui sont engagés sur les projets actuellement. Les tableaux de financement mériteraient d'être simplifiés.

Il faut aussi aller vers plus de souplesse, surtout si les périodes de mise en œuvre sont appelées à se réduire.

Sur les moyens disponibles et leur mobilisation

Certains services pensent qu'avec un budget trop faible il ne faudrait plus faire de projets (à moins d'un million d'€ est un seuil cité parfois.) D'autres services pensent que quel que soit le montant disponible il est toujours possible de faire quelque chose d'utile.

[53] Cette problématique sera reprise après la revue des évaluations réalisées par la DGM.

Avec un grand nombre de projets clôturés dernièrement et très peu de projets en préparation, une inquiétude est manifeste avec le sentiment que le FSP pourrait bientôt toucher à sa fin.

Les moyens sont mis à disposition trop tard dans l'année. Il s'ensuit que la période de travail se trouve réduite à 8-9 mois. "Le manque de visibilité au sujet des CP est dévastateur" a affirmée l'une des personnes interrogée.

Les incertitudes concernant la pluri annualité fragilise les projets et l'approche partenariale avec les bénéficiaires. Elles décrédibilisent aussi la France dans les pays où les conventions signées ne peuvent pas être honorées. Certains estiment qu'il devient difficile de s'engager vis-à-vis des partenaires s'il n'y a pas de certitude qu'après avoir monté le projet il pourra être financé.

Une question que certains se posent : Faudrait-il absolument passer par un opérateur pour sécuriser les crédits ? Mais dans ce cas ils font observer que les frais de gestion vont grever le budget du projet.

À l'inverse, certaines des personnes interrogées soutiennent que la réduction des moyens est une opportunité pour repenser le FSP : mieux évaluer les capacités d'absorption des partenaires, mieux estimer les contraintes de réalisation, mieux préparer la viabilisation future des actions entreprises. Avec un budget plus faible l'accent peut être mis sur la formation et l'expertise. Un ETI peut faire beaucoup avec peu de moyens. À condition que la réduction du nombre d'ETI n'aille pas de pair avec la réduction de l'enveloppe du FSP.

Sur le suivi de la mise en œuvre

Le suivi financier et comptable s'est amélioré. Il serait désormais possible "à l'euro près" pour chacun des projets. Le suivi technique est faible. Des tableaux de bord par projet ne semblent pas être établis. Les fiches de suivi ne sont pas remplies mensuellement ou trimestriellement mais à certaines occasions (demande de prolongation ou de modification). Faute de moyens, très peu d'évaluation à mi-parcours sont faites, très peu de missions sur le terrain également. Cependant les services estiment avoir un suivi suffisant des projets de leur secteur grâce aux échanges qui ont lieu avec les postes et à l'occasion des rendez-vous de gestion.

Plusieurs des personnes interrogées ont indiqué qu'il manque une cellule chargé de piloter techniquement le FSP : Dépasser la simple gestion et créer un lien permanent avec le terrain et les réseaux, suivre l'avancement des projets en terme de contenu et d'indicateurs de résultats, contrôler la qualité des FPC et des RP, exiger des rapports réguliers des chefs de projet, construire un tableau de bord d'ensemble qui ne soit pas seulement financier mais couvre les aspects techniques.

Temps de gestion des FSP mobilisateurs par les services

La question a été posée à plusieurs services. Les estimations sont variables car les projets sont plus ou moins complexes et certains d'entre eux sont confiés à des opérateurs. Mais les opérateurs demandent également du temps de suivi. Pour d'autres projet, une partie des tâches est confiée à des ETI-conseillers régionaux mais le service doit conserver le pilotage, le suivi général et les activités qui se déroulent à Paris

(réunions notamment, reporting). La moyenne qui ressort des estimations discutées en réunion est de l'ordre de 0,2 ETP par mois et par FSP mobilisateur.

Sur l'évaluation

Tous les services sont satisfaits des appuis reçus du Pôle de l'évaluation.

Sur la capitalisation

À cause du turnover important, et avec la multiplication des contrats à durée limitée, la capitalisation n'est pas bien assurée. Si le projet est long, on perd le fil à cause des mouvements de personnel.

Il manque un mode d'emploi du FSP. Il faudrait aussi des formations courtes et spécialisées.

Par ailleurs, certaines des personnes interrogées ont regretté qu'il n'y ait pas une animation plus active des réseaux d'ETI et également des personnes formées dans les projets du FSP, qui souvent sont perdues de vue.

La passation des dossiers se fait sans tuilage. Le partant n'a pas d'obligation de passer le relais. Certains agents contractuels prennent leur fonction sans préparation et sans aucune formation sur le FSP. Un témoignage recueilli sr ce point : "J'ai reçu très peu d'information à ma prise de fonction. J'ai dû faire le tour des pôles de la sous-direction pour solliciter les collègues et aller à la pêche aux informations".

Plusieurs des personnes interrogées regrettent le manque de travail collaboratif entre les services. Selon un autre témoignage : "On découvre les autres FSP le jour où ils passent en comité d'examen". La transversalité devrait peut-être associer la sous-direction des politiques du développement et plus spécialement les pôles pilotage stratégique et efficacité de l’aide et celui de la politique européenne (convergence FED conformément au dernier CICID).

A5- Opinions collectées auprès des ministères associés au Comité des projets du FSP

Ministères rencontrés : de l'Intérieur ; de la Culture et de la Communication ; de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; de la Justice et des Libertés ; de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire ; de la Réforme de l'État de la décentralisation et de la Fonction publique ; de l'Egalite des Territoires et du Logement de l'Écologie du Développement Durable et de l'énergie.

Thèmes des entretiens : Stratégies sectorielles de l'aide ; utilité, conception, efficience et efficacité du FSP ; rôle et intérêt du Comité des projets, importance et mobilisation de l'expertise technique ; rôle des opérateurs.

Les responsables dont les opinions sont synthétisées ci-dessous, et que nous remercions pour le temps qu'elles/ils nous ont consacré, sont présentés dans la liste des personnes interrogées, en annexe de ce rapport.

1- Stratégies sectorielles

Pour le ministère de l'Intérieur, la décentralisation et la déconcentration, qui doivent aller de pair, sont fondamentalement des processus régaliens. Dans ce type de projets on rencontre souvent les responsables politiques qui sont en lien avec les responsables français et notre avantage comparatif est le modèle français. La collaboration est bonne avec le MAE, elle s'est d'ailleurs récemment renforcée car le ministère de l'Intérieur cherche à développer sa coopération internationale.

Il en est de même dans le domaine de la justice. La promotion du droit "continental", selon le modèle que la France a privilégié, est par nature une affaire régalienne, qui doit être portée par une expertise française essentiellement publique, et ne peut pas être laissée à des opérateurs privés. La collaboration avec le MAE pour les projets dans les pays en développement donne satisfaction.

Dans les domaines des autres ministères (MCC, MESR, MAAPRAM, METL, MEDDE, MREDFP), les convergences stratégiques sont moins nettes. Le MEDDE ne peut plus détacher des experts à la DGM et il les utilise pour développer ses propres actions internationales. La DAEI n'a pas de contact avec la DGM sur des sujets techniques. En a très peu avec les postes, un peu avec les services économiques et éventuellement avec les chancelleries.

Le METL reste intéressé par une sous composante de la gouvernance à la DGM : le décentralisation/déconcentration mais estime qu'il n'y a plus d'intervention (ou très peu) dans ce domaine et qu'il faudrait reconstruire une offre de coopération en gouvernance territoriale. Ce ministère reste toutefois en lien étroit avec la sous-direction de la gouvernance au MAE pour préparer des interventions dans ces domaines de compétences.

Les ministères sont consultés sur les plans d'action des ambassadeurs, ce qui est considéré comme excellent. Mais l'équivalent du plan d'action n'existe pas pour les COCAC. Ont-ils une feuille de route ? Ne devraient-ils pas la partager ? Les ministères techniques ne disposent pas d'une information sur le détail des projets en cours et en préparation. Certains d'entre eux estiment qu'il manque un cadre d'information et de concertation.

Plusieurs des personnes rencontrées signalent une différence au MAE entre les discours et la réalité des réalisations. Plus largement ils soulignent un manque de cohérence aussi entre les déclarations politiques sur le rôle de la France qui se veut important, l'image de la France que l'on dit vouloir valoriser, et la pauvreté des moyens du dispositif (FSP, instituts français).

« On ne se rend plus compte que la coopération institutionnelle est en lien direct avec la coopération économique. On se coupe des décideurs. On fait une politique de court terme et on perd en influence. On a perdu le continuum des coopérations institutionnelles. » (Opinion exprimée par l'une des personnes rencontrées).

Beaucoup partagent l'opinion que trop d'importance est donnée au multilatéral dans lequel l'image de la France disparaît et trop peu est sauvegardé pour le bilatéral.

2- Intérêt du FSP

Deux points de vue très différents sont exprimés par les ministères au sujet du FSP :

a) C'est un instrument important, voire indispensable pour la mise en œuvre d'une coopération d'État à État dans des domaines régaliens. C'est le point de vue très nettement exprimé par les ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Le FSP est le principal outil de coopération bilatérale et la limitation drastique des financements bilatéraux est fortement regrettée.

Plusieurs aspects positifs du FSP sont soulignés :

- Sa pluri annualité qui permet de s'attaquer à des problèmes structurels, de compétences, de performances des services, en cherchant à produire des évolutions favorables.
- Sa souplesse, qui le rend bien approprié pour des projets de petite taille. En fonction des difficultés qui se présentent, ou de changements du contexte, avec des réorientations possibles en cours de projet.
- L'approche projet, qui est très structurante, de par la définition initiale complète du projet, la fixation des objectifs, la détermination d'une stratégie d'intervention. Cette approche permet d'éviter les pressions lors de la mise en œuvre car on peut se référer au cadre défini au départ pour repousser des demandes opportunistes.
- Dans les pays aux moyens très modestes, un FSP de 1 ou 2 Mo d'euros est encore un vrai investissement. Dans les pays qui disposent de plus de moyens, il y a moins d'intérêt pour le FSP.

Le FSP est un bon outil et nous n'en avons pas d'autres. C'est l'outil de la coopération bilatérale pure et dure avec un État.

Les modalités d'intervention de l'UE (régies par le libéralisme) ne conviennent pas à la coopération inter étatique.

Les modes de financement de l'AFD ne conviennent pas non plus à ce type de projet.

L'AFD est bien un opérateur technique qui ne contribue pas à la mise en place de politiques publiques.

Les projets du FSP s'inscrivent en général dans une vraie coopération d'État à État.

Le FSP est un outil très précieux. Sa disparition poserait un vrai problème. Il permet de mobiliser les administrations françaises concernées (sur des détachements ou des missions de courte durée).

b) Les autres ministères ne mettent pas l'accent sur l'Afrique ou les pays pauvres, et sont moins intéressés par le FSP.

Par exemple le FSP se concentre dans des pays où le MESR est peu actif en coopération. Il n'y a pas de promotion à faire en Afrique pour l'enseignement supérieur français. Des universités françaises ont des accords directs de coopération avec des universités africaines. Il y a eu une exception toutefois avec un projet du FSP de coopération scientifique avec Cuba, qui a intéressé le MESR qui cherchait à améliorer ses relations avec ce pays.

La DAEI (MEDDE - METL) préfère travailler via l'ADETEF avec les pays du Maghreb (y compris au Maroc.), dans le cadre des politiques de voisinage de l'UE.

Certains ministères expliquent qu'en interne, dans leurs services, le FSP n'est pas connu ou est considéré comme un instrument dépassé.

3- Utilité, efficience et efficacité du FSP

Les formats des projets demandent pas mal d'expertise mais sont bons, bien structurés en composantes.

L'efficacité suppose que le FSP soit couplé avec un expert résident. Sinon, on se prive de beaucoup d'efficacité.

La mise en œuvre des projets est assez difficile. Le chef de projet a plutôt les attributions d'un animateur car les décisions relèvent du SCAC. La bonne conception et mise en œuvre des FSP reposent ainsi beaucoup sur la qualité des SCAC.

Le comité de pilotage institué pour chaque projet est intéressant, à condition que ce ne soit pas une grande messe que l'on réunit très peu. Des comités de suivi peuvent parfois s'avérer plus opérationnels.

De longs délais de mise en œuvre sont nécessaires, à cause des crédits qui sont accordés de manière partielle, entraînant une perte de visibilité. La question des CP est évoquée par plusieurs interlocuteurs : Les CP attendus n'arrivent pas, quand ils arrivent, leur consommation est parfois insuffisante. Au final, les FSP se prolongent. L'une des personnes rencontrée a fait une suggestion : Bercy devrait détacher du personnel au MAE pour mettre au point une fois pour toutes le système budgétaire et comptable du FSP. "La bonne gestion est une question de volonté".

Il n'y a pas de suivi des actions qui sont faites sur le terrain dans le cadre des projets, sauf si le ministère technique envoie lui-même quelqu'un.

Auparavant les revues à mi-parcours se faisaient en commun (une semaine de rendez-vous, lecture de la documentation, rencontre des partenaires). Elles étaient très utiles pour les projets. Maintenant il n'y a plus assez de moyens, ce qui est regrettable.
L'évaluation finale intervient avant la fin du projet, ne permet pas de bien apprécier les effets du projet. Les évaluations sont trop formelles, n'apportent pas assez d'information, notamment sur la comparaison des situations avant/après et les effets produits par le projet.

La durée jugée souhaitable des projets justice est de 2,5 années au moins. Pour le ministère de l'Intérieur, 3 ans pour un projet de changement dans une administration, c'est encore un peu court.

4- Réduction des financements

Si les financements continuent à diminuer, il n'y aura plus de projets et il ne restera plus que l'expertise... Une expertise détachée, au cœur des dispositifs dans les pays, en position de conseil, assurant une certaine influence. Mais la France perdra la possibilité d'influer à moyen terme sur la construction des systèmes avec des interventions pluriannuelles.

Pour certains, le multilatéral est inévitable s'il y a moins de crédits en bilatéral, mais aléatoire. Pour le ministère de la Justice, "Des projets justice sans lien avec l'administration française seraient sans intérêt".

Plusieurs personnes déplorent que les SCAC n'aient plus de financement et que "le FSP soit devenu un micro-dispositif".

5- Le Comité des projets

Tous ces ministères sont associés effectivement et participent au comité des projets du FSP. Mais ils ne sont pas assez "à l'initiative". La plupart d'entre eux estiment s'y trouver dans une relation essentiellement formelle

Certains ministères se sentent peu impliqués dans les politiques de la DGM ou dans la préparation des projets. En général, c'est seulement en phase finale, lors de la réunion du Comité des projets, qu'ils sont consultés et donnent des avis. Mais la logique des projets présenté n'est pas toujours apparente, ni le ciblage des pays. Il n'y a pas d'étude partagée des besoins et des dynamiques dans les pays selon les différents thèmes d'intervention. Il manque des cadrages stratégiques thématiques.

Certains ministères déplorent le fait qu'ils voient passer de moins en moins de FSP pays dans leur domaine de compétence. "Nous n'avons rien à dire, pas de marge de manœuvre, tout est bouclé à l'avance".

"Qu'est-ce que la DGM attend de la participation des ministères techniques au comité des projets?" C'est une question posée par plusieurs des personnes rencontrées.

Les ministères interrogés y voient un seul intérêt, améliorer leur niveau d'information sur les projets préparés par la DGM et qui vont être mis en œuvre. Ils appuient les projets qui leur paraissent intéressants dans leur domaine de compétence, mais cet appui n'est pas vraiment nécessaire puisque tous les projets présentés sont acceptés.

Certains d'entre eux regrettent que les réunions du Comité ne soient pas une occasion pour parler des évaluations (succès/Difficultés/échecs) des précédents projets et du contenu des politiques sectorielles d'aide au développement.

Certains citent d'autres forum où existe une coordination avec le MAE, par exemple GISA (Groupe Interministériel pour la Sécurité Alimentaire), une task-force mise en place en 2008 par le MAE et le MAAF, en réaction à la crise alimentaire, avec pour objectif de proposer une série de mesures afin de répondre à la dégradation de la situation alimentaire des pays pauvres et à ses conséquences politiques, économiques et sociales. Ou le Comité technique "Foncier et développement" dont la gestion a été un temps financé par un FSP mobilisateur (2002-131, "Appui à l'élaboration des Politiques Foncières Rurales").

6- Rôle et mobilisation de l'expertise technique

Quand des experts d'un ministère technique interviennent, le FSP finance avant tout des missions (avions et per diem) donc le coût est peu élevé et cela augmente énormément l'efficacité.

Justice : des experts peuvent être détachés pour deux ans dans le cadre d'un FSP. Mais le ministère manque de personnel. La situation est critique dans certaines juridictions et il faut parfois avoir recours à des retraités pour les projets de coopération.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas de difficulté à détacher des experts dans les projets du FSP.

La DAEI (MEDDE - METL) gère ses propres ETI, dont 3 à la Banque Mondiale.

Le transfert à l'AFD a porté un coup à l'assistance technique.

7- Rôle des opérateurs

Pour ses programmes de coopération internationale dans les domaines de l'éducation et du français, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche passe par le CIEP (Centre international d'études pédagogiques), opérateur public de référence.

Le Ministère de la Justice s'est doté en 2011 d'un opérateur pour développer la coopération internationale (GIP-JCI, successeur d'ACOJURIS), mais il est principalement orienté vers les projets multilatéraux.

CIVI.POL pourrait être un opérateur (sécurité) mais son statut privé rend difficile le portage de préoccupations régaliennes.

Le ministère de la Justice comme celui de l'Intérieur regrettent que des projets ou des interventions situées dans leurs domaines de compétences soient confiés à des opérateurs non spécialistes (FEI, ADETEF). Sur des coopérations qui touchent à l'institutionnel cela pose des problèmes.

Par exemple, le ministère de l'Intérieur est plus légitime sur des sujets comme celui de la déconcentration et de l'appui aux préfets. Pour ce ministère la gestion directe est préférable, sans passer par des opérateurs : "les experts c'est nous". Le ministère de l'Intérieur utilise CIVI.POL mais uniquement dans le cadre de jumelages européens.

A6- Description sommaire de l'approche projet pratiquée par 3 autres donateurs

A6- Description sommaire des conceptions et procédures des approches projet utilisées par la CE, DFID et l'AFD

SOFRECO
Projet mis en œuvre par SOFRECO
92-98 blvd Victor Hugo, 92110 Clichy, France
Tel.: +33 (0) 1 41 27 95 95
ecofi@sofreco.com

Sommaire

1- Constats utiles pour l'évaluation de l'instrument FSP 403
2- Comparaison de quelques éléments de la définition générale de l'approche projet 405
3- Comment sont assurées les fonctions successives du cycle de l'approche projet 407
3.1- Pilotage stratégique et programmation 407
3.2- Identification des idées de projet 409
3.3- Sélection des projets à préparer 410
3.4- Formulation des projets (préparation des rapports de présentation) 411
3.5- Approbation des projets 413
3.6- Mise en œuvre (dont gestion des activités, gestion des ressources humaines, gestion financière) 414
3.7- Suivi et éventuellement évaluation en cours de projet 416
3.8- Contrôle qualité tout au long du processus 417
3.9- Clôture 419
3.10- Evaluation finale 420
3.11- Reporting, capitalisation et redevabilité 421
4- Notes complémentaires CE 423
5- Notes complémentaires DFID 427
6- Notes complémentaires AFD 435

Précisions méthodologiques : Les informations contenues dans cette note ont été obtenues au cours d'entretiens et d'échanges réalisés avec des responsables de la CE, de DFID et de l'AFD, puis par l'exploitation de la documentation reçue de ces organisations ou trouvée sur Internet sur les sites officiels de ces organisations. Les sections 4, 5 et 6 précisent les noms des personnes interrogées et les documents consultés. Une note provisoire a été ensuite rédigée et transmise aux 3 organisations concernées pour observation, puis mise au point en fonction des commentaires reçus pour constituer la présente annexe.

1- Constats utiles pour l'évaluation de l'instrument FSP

Dans les trois cas examinés :

- Les définitions utilisées sont semblables : un projet est un ensemble d'activités dimensionné dans ses moyens, et limité dans le temps, pour atteindre un objectif clairement défini, en suivant une certaine stratégie opérationnelle (agir sur un certain nombre de causes pour produire un résultat).
- Chaque projet a un début et une fin, mais l'approche projet est mise en œuvre suivant un cycle où des tâches ou étapes de même nature (identification, formulation, mise en œuvre, ...) se répètent pour chacun des projets (pour la CE il s'agit de "phases").
- l'approche du cadre logique est utilisée et chaque projet est donc bâti sur une anticipation des relations de cause à effets qui existent dans le contexte de l'intervention à venir. L'idée de base qui sous-tend chaque projet est que telle(s) cause(s) provoquant tel problème, en agissant sur la ou les cause(s) il est possible de traiter le problème.
- Par l'intermédiaire du cadre logique, l'intervention est structurée par niveaux : finalités, objectif principal, sous-objectifs, activités (le vocabulaire utilisé varie selon les donateurs).
- Un contrôle qualité strict est exercé sur la conception des projets.
- Des documents très structurés préparent et permettent de justifier la décision d'investissement. Ils servent ensuite à encadrer la mise en œuvre. Ils servent également de base pour le contenu de l'accord formel signé avec le bénéficiaire pour chaque projet.
- Une application informatique dédiée permet de suivre le projet de sa naissance à sa clôture en accumulant progressivement les pièces de son dossier et en rendant l'information accessible à tous les utilisateurs, en temps réel, selon des niveaux d'accès hiérarchisés.
- Un suivi technique systématique est organisé avec des visites de terrain au moins une fois par an.
- Des rapports techniques sont faits à la clôture des projets

Le cas de DFID est particulièrement intéressant car il s'agit d'un département ministériel qui fonctionne dans le cadre du service public

- DFID inscrit ses activités dans une programmation très précise avec des objectifs affichés et mesurables.
- Ses financements s'inscrivent dans un cadre pluriannuel et chaque projet, pluriannuel également en général, donne lieu à des prévisions de dépenses précises (mensuelles pour l'année en cours, trimestrielles pour les années suivantes, annuelles au-delà du triennat en cours).
- Les projets sont approuvés à divers niveaux hiérarchiques selon leur importante, les plus gros (5Mo£), les plus longs (+ de 3 ans) ou les plus complexes étant décidés au niveau ministériel en concertation avec le Trésor.
- Un système d'avances généralisées et l'utilisation d'agents privés attitrés pour l'approvisionnement permettent d'assurer la fluidité des dépenses.
- Une grande importance est donnée aux évaluations d'impact indépendantes qui ont pour finalité première de vérifier la validité des théories de changement qui sous-tendent les projets, afin de permettre l'amélioration progressive de l'efficacité des interventions.

- Une base de données rassemblant par domaine les connaissances utiles à la conception des projets a été mise en place.
- De nombreux documents décrivent dans le détail les procédures et les manières de faire (guides, notes d'instructions) et les formations aux procédures de gestion sont obligatoires. L'évaluation est considérée comme une compétence professionnelle clé et un corps d'évaluateurs a été créé au sein de DFID.
- La transparence est quasiment totale (des projets aux rémunérations des agents)
- L'activité et les performances de DFID sont évaluées annuellement par une agence indépendante qui est rattachée au parlement

2- Comparaison de quelques éléments de la définition générale de l'approche projet

CE	DFID	AFD
Pour appuyer les politiques nationales (globales ou sectorielles) l'appui budgétaire a été considéré par la Commission européenne (CE) comme la méthode la plus indiquée. Toutefois, la modalité projet peut aussi s'appliquer quand les conditions ne sont pas réunies pour un appui budgétaire. La modalité projet est aussi utilisée pour des actions de développement innovatrices, multi-secteurs, dans le cadre de situations fragiles ou de conflits. La CE adopte l'approche par projet en particulier afin de soutenir les initiatives en dehors du secteur public, comme celles mises en œuvre par la société civile ou les secteurs privés. Pour ce soutien aux acteurs non-étatiques, sont régulièrement utilisés des appels à propositions qui débouchent sur des subventions pour les projets sélectionnés, dans le cadre de projets nationaux, régionaux ou de programmes thématiques. Conformément aux principes d'efficacité de l'aide au développement, les projets doivent soutenir des politiques nationales, être durables et dotés d'objectifs réalistes. Pour la Commission, un projet est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis.	Le "Department for International Development" (DFID) est un département ministériel du Gouvernement du Royaume- Unis, qui a été séparé des Affaires étrangères et du Commonwealth en 1997. L'objectif de ce Département est de promouvoir le développement durable et éliminer la pauvreté dans le monde. DFID utilise l'approche projet et structure ses projets à l'aide du cadre logique, mais suivant une approche appelée "Business Case"(BC), définit par le Trésor de Sa Majesté et obligatoire pour toutes les propositions de financement émanant de tous les ministères. Un BC (étude d'investissement) est utilisé pour obtenir une approbation pour un investissement dans un projet ou un programme de développement. Il servira ensuite à la planification et au management de l'opération. Le BC établit la justification de l'intervention proposée et fournit une approche logique pour le choix des options de mise en œuvre. Chaque BC comporte cinq aspects : intérêt stratégique, faisabilité technique, économique, financière et de management (voir formulation ci-dessous). Le montant annuel alloué par DFID à l'aide bilatérale par projet (hors appuis budgétaires et financement des ONG) a été de l'ordre de 545	L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) dont le capital est entièrement détenu par l'Etat français. L'AFD est une institution financière ayant une mission d'aide au développement. L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de développement définie par l'État. Dans le cadre de la diversification de ses activités intervenue depuis 1991, l'AFD est devenu gestionnaire des subventions au développement de l'Etat français qu'elle octroie en finançant, notamment, des projets sur dons. A ce titre, un peu plus de 200 Mo€ d'autorisation d'engagement ont été affectés par l'AFD à des projets en 2013. L'objectif est d'avoir des projets d'une taille moyenne de 5Mo€. Il s'agit cependant d'un montant moyen qui n'empêche pas la mise en place de financements de montants plus modestes sur projets innovants notamment. Les durées moyennes de réalisation sont de l'ordre de 5-6 ans. Le maître d'ouvrage étant le bénéficiaire, il est difficile d'imposer un rythme. Il y a toutefois une durée

La CE n'a pas défini à proprement parlé un montant minimum pour les projets, mais la politique de développement de l'UE définie dans l'Agenda pour le changement est explicitement orientée vers l'impact et recommande la concentration des efforts (sur quelques secteurs par pays par exemple) pour éviter la fragmentation et la prolifération de l'aide. Il existe toujours des actions de moins de un million EUR qui proviennent essentiellement de l'appui aux organisations de la société civile, ce sont des subventions accordées au terme d'appels à propositions. Concernant la durée des projets, après la décision de financement, les parties ont 1 an pour signer un accord de financement et à la date de la (dernière) signature de cet accord, il y a un délai de 3 ans pour signer les contrats nécessaires à la mise en œuvre, une ou deux années de plus pouvant être autorisées très exceptionnellement. Ces contrats étant de durées diverses, la durée des projets est variable (4,5, parfois 6 ans). La CE a engagé 12,9 Md€ en faveur de l'aide extérieure en 2012 (aide au développement officielle seulement), dont 3,7 Md€ pour le Fonds européen de développement (FED) et 9,2 Md€ d'aide budgétaire, dont 5,5 Md€ gérés par EuropeAid et 3,7 Md€ gérés par d'autres directions générales (ECHO, Elargissement, Regio, etc.). Source: Annual Report 2013, EU's External Aid).	Mo£ en 2011-12 (Statistics on International Development, 2007/08 – 2011/12, October 2012)	maximum autorisée de 6 ans entre l'octroi de la subvention et le dernier versement possible. L'AFD dispose d'un guichet décentralisé, "concours locaux de faible montants", mettant l'accent sur des projets de proximité, qui pourrait octroyer des financements du type CD/FSD, mais n'est plus utilisé faute de moyens.

Le FED bénéficie aux pays ACP et aux territoires d'outre-mer des Etats membres (79 pays couverts). Total des fonds disponibles pour 2007-2013 : 22,7 Md€.		

3- Comment sont assurées les fonctions successives du cycle de l'approche projet

3.1- Pilotage stratégique et programmation

CE	DFID	AFD
L'office de coopération EuropeAid gère ses projets de manière à garantir leur convergence avec les objectifs politiques de l'UE et de ses pays partenaires. Lorsqu'il s'agit du FED, le cadre stratégique dans lequel chaque projet doit s'insérer est précis car : - Les pays bénéficiaires sont les pays ACP signataires de l'accord de Cotonou ; - Les montants alloués par pays bénéficiaires sont définis ; - Pour chaque pays, un Programme Indicatif National (PIN) est défini en partenariat ; - Il existe aussi un Document de stratégie pays qui définit priorités et montants financiers prévus dans des secteurs de concentration. Suivant la politique annoncée dans le document de référence "Un programme pour le Changement", la Coopération gérée par la CE est de plus en plus orientée vers l'impact	Toutes les interventions de DFID doivent être liées aux objectifs stratégiques de la politique de réduction de la pauvreté du royaume Uni. Mais, plus précisément, la coalition au pouvoir a défini un programme de gouvernement, sur la base duquel elle a été élue, et qui comportait un volet détaillé sur l'aide au développement (légaliser l'engagement britannique de consacrer 7% de son PIB à l'aide au développement, assurer la transparence totale de l'aide et renforcer la redevabilité, etc...). Ces objectifs ont nourri le "business plan" de DFID (2012 - 2015) qui comporte également des orientations résultants de travaux d'évaluation et de réflexions stratégique sur les pays à aider, les secteurs et les stratégies à privilégier. Ce plan pluriannuel est détaillé par grand volet d'actions, il comporte des objectifs	Lors de l'identification d'un projet, de l'idée de projet jusqu'à la fiche d'identification (FIP), la définition des objectifs doit prendre en compte une série de documents définissant les orientations stratégiques de l'AFD pour le pays et le secteur d'intervention : - Stratégies nationales concernées, - Document cadre de partenariat (DCP), - Cadre d'Intervention pays (CIP), - Cadre d'intervention régional (CIR), - Cadres d'intervention sectoriels (CIS), - Cadres d'intervention thématiques (CIT). De plus, dans sa programmation financière, l'AFD tient compte des priorités géographiques et sectorielles de la politique de développement de la France. Ces priorités sont définies par le CICID et reprises dans le COM (Contrat d'objectifs et de moyens). A ce titre, la France doit consacrer 50% des subventions au Pays Pauvres Prioritaires et l'AFD, 66%. La programmation de l'AFD doit aussi

(résultats durables). Cela se manifeste en particulier dans la programmation de l'aide sur un nombre réduit de pays, une concentration vers quelques secteurs (3 en général par pays/région), la priorité aux secteurs qui contribuent à une croissance inclusive, durable, au service du développement humain. Pour la CE, la programmation pluriannuelle est la phase pendant laquelle se définit le ou les secteurs de concentrations et les objectifs. La définition du secteur tient compte en premier lieu de la stratégie de développement du pays, des secteurs que ce pays considère prioritaires, de son degré d'appropriation des politiques, de la valeur ajoutée de la coopération de la CE dans les secteurs prioritaires, des secteurs de coopération prioritaires de la Commissions Européenne et des synergies avec d'autres partenaires à commencer par les Etats membres. Il y a aussi le cas des programmes thématiques et par région (par exemple le "food security thematic programme") fondés sur des initiatives globales mais avec une articulation sur les programmations par pays et par région. Cette articulation des programmes thématiques avec les programmes pays sera encore renforcée dans la programmation 2014-2020.	précis et des engagements financiers. Il est également public. Il sert de feuille de route à DFID et la qualité de sa mise en œuvre est évaluée chaque année par une agence indépendante de DFID et rattachée au Parlement. Les projets financés doivent s'inscrire dans ce plan. A partir de son "business plan", les départements de DFID établissent leurs propres plans d'opération ("Operational Plans").	respecter une zone géographique prioritaire (75% au moins à l'Afrique subsaharienne, dont au moins 50% pour les pays sahéliens), la situation du pays (10% pour les pays en crise) et le secteur (+ de 30% dans l'éducation et la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne, + de 20% en Afrique sub-saharienne dans l'éducation de base, au moins 10 Mo€ par an consacrés à la micro-finance). Des engagements présidentiels du type Muskoka sont également très structurants pour la programmation. Ces contraintes sont suivies en temps réel au fur et à mesure de l'évolution du portefeuille des projets et, par anticipation, pour les projets en préparation. Les projets approuvés doivent contribuer à conformer le portefeuille selon la structure imposés et ne peuvent pas sortir de ces contraintes.

3.2- Identification des idées de projet

CE	DFID	AFD
L'identification est strictement liée à la programmation qui définit le ou les secteurs de concentrations et les objectifs. L'identification se fait sur la base d'une fiche d'identification (FI, 5-7 pages maximum selon les instructions, voir sa structure section 4.1 ci-dessous) dont l'objectif est de présenter les propositions d'intervention de la CE, basées sur une analyse des problèmes identifiés, des leçons tirées de projets et programmes précédents ou en cours d'exécution, des besoins et capacités des parties prenantes, des questions transversales, des risques et hypothèses, de la durabilité et des éventuelles options de mise en œuvre. La délégation, ou l'unité opérationnelle centralisée, décrit et présente la proposition de réponse la plus appropriée par rapport à cette analyse. La fiche d'identification a pour but d'être un document support pour de nouvelles discussions et commentaires du siège avant le début de la phase de formulation. Pour ce faire, le siège, et plus particulièrement les directorats thématiques, auront été consultés et des échanges d'informations auront eu lieu pendant la phase d'identification. Les délégations et les unités opérationnelles centralisées conduiront le dialogue avec les gouvernements/institutions partenaires pour ce	Une fois défini le champ d'intervention, le travail commence avec le développement d'une version simplifiée du "business case" (étude d'investissement) après discussion et adoption des grandes lignes de l'intervention avec le personnel de l'autorité déléguée qui sera en charge d'approuver le projet dans le système ARIES (chefs de bureaux, chefs de service et directeurs). L'information pour cette première étape comprend généralement une version courte de l'étude stratégique, définissant les résultats proposés et l'impact, une brève description des stratégies possibles pour atteindre ces objectifs (la première partie de l'étude de faisabilité) et les mécanismes de mise en œuvre envisageables. Il convient également de définir la dimension appropriée du projet, identifier les principaux risques et opportunités pour d'autres résultats stratégiques du DFID, et de préciser les implications éventuelles. En décidant de l'échelle, les équipes chargé d'étudier les coûts doivent penser à la taille optimale de l'intervention. Ce travail se termine par une "Concept Note" (note de présentation du concept) de 2 à 5 pages.	Les demandes de financement sont présentées par les maîtres d'ouvrages (qui sont les porteurs des projets) aux agences de l'AFD sur le terrain. Celles-ci décident de donner suite ou non après avoir vérifié sa conformité par rapport aux stratégies sectorielles et géographiques de l'Agence. Il existe ainsi un flux d'idées de projets qui alimente le système au-delà des capacités réelles de financement et permet de faire des choix basés sur la valeur intrinsèque de chaque projet.

qui concerne la conception du projet. Dans ce cadre, les partenaires sont responsables de l'élaboration du projet. Le personnel de la CE est chargé de faciliter ce processus de manière à veiller à ce que la qualité et l'appropriation par le partenaire soient préservées. Si un partenaire n'a pas préparé les documents du projet correspondant, il devra néanmoins formellement les approuver. La FI est signée par le chef de délégation ou le chef d'unité.		

3.3- Sélection des projets à préparer

CE	DFID	AFD
Se fait dans le cadre des QSG (Quality Support Groups)". Voir dernière section de la fiche d'identification type présentée section 4 ci-dessous.	Se fait au niveau des responsables suivant la ligne hiérarchique, en fonction du montant envisagé pour le projet. Lorsqu'il s'agit de projets qui seront importants (plus de 40m£), ou politiquement sensible, ou très novateur, un avis préalable d'opportunité peut être demandé au niveau ministériel.	Quand une demande de financement est retenue, une "fiche d'identification de projet" (FIP) est préparée, en principe par l'agence mais souvent avec une participation des spécialistes sectoriels du siège et une relecture par la coordination géographique. La FIP est présentée formellement par l'agence locale, via la coordination géographique, à un comité d'identification qui se tient à Paris. Ce comité, assez restreint, est généralement présidé par le responsable du département géographique concerné (Afrique par exemple). La FIP est déjà construite selon un sommaire qui préfigure les documents ultérieurs : les enjeux et l'intérêt pour le pays, les effets recherchés, la stratégie d'intervention, le mode opératoire, l'enveloppe nécessaire, ... Le comité décide si le projet

		sera instruit ou pas et définit les suites à donner : qui va être responsable de l'instruction, quel sera le calendrier, quels seront les moyens à mobiliser.

3.4- Formulation des projets (préparation des rapports de présentation)

CE	DFID	AFD
Des études peuvent être réalisées avec des ressources externes pour aider la prise de décision mais les étapes et processus clés sont toujours de la responsabilité de - et menés par - la Commission: la synthèse d'informations internes et externes, les relations avec le pays/région partenaire, la présentation et défense en interne du projet (Délégation au QSG) et en externe (Commission avec les Etats membres pendant la 'comitologie'). La matrice du cadre logique est utilisée. Egalement appelée matrice de planification de projet, elle consiste en une matrice de 4 colonnes et quatre lignes (ou plus) résumant les principaux éléments du plan directeur, notamment: • la hiérarchie des objectifs du projet (description et résultats attendus); • les facteurs clé externes essentiels à la réussite du projet (hypothèses de travail); et • la manière de contrôler et d'évaluer les résultats du projet (indicateurs, niveaux ciblés et sources de vérification).	La formulation de chaque intervention se fait sur la base d'un "Business Case" (BC - étude d'investissement) qui permet à DFID de s'assurer que sa décision d'investissement sera en cohérence avec ses orientations stratégiques et celles des autres départements ministériels de gouvernement. L'étude d'investissement comporte 5 études interdépendantes : 1- L'étude stratégique (Strategic Case) : Elle établit le contexte, le besoin et la justification de l'intervention de DFID. Elle détermine également l'impact et les effets attendus de l'intervention envisagée. Selon les instructions de DFID, il ne doit y avoir qu'un impact par projet. 2- L'évaluation ex-ante (Appraisal Case) : Elle recherche comment DFID peut satisfaire le besoin identifié dans l'étude stratégique, évalue les différentes options possibles et identifie celle qui fournira le meilleur retour sur investissement (value for money); 3- L'étude commerciale (Commercial Case) : Elle s'assure que le système de mise en œuvre pour la meilleure option identifiée est commercialement viable et assurera le	L'instruction de chaque projet est assurée par une "équipe projet" dont le responsable est au siège de l'AFD. Après un examen préliminaire du dossier, réalisé en collaboration avec le maître d'ouvrage, une étude de faisabilité est réalisée par un bureau d'études, à l'initiative du maître d'ouvrage. Le plus souvent financée par l'AFD dans les pays étrangers, cette étude analyse la faisabilité technique, financière et institutionnelle du projet. Sur l'enveloppe globale qui lui est attribuée pour financer des projets sur dons, l'AFD réserve 10 Mo€ par an pour constituer un "fonds d'études et de renforcement des capacités" (FERC). Des dotations de l'ordre de 500 K€ sont ainsi mises à disposition des maîtres d'ouvrages dans les pays bénéficiaires afin qu'ils puissent financer des études de préparation des projets. L'instruction se poursuit et le projet est présenté devant un Comité des financements (CFI) sur la base d'une note de présentation,

Les moyens nécessaires à la formulation sont pris sur le FED (contrats bénéficiaires) lorsqu'il s'agit des pays ACP. Les ressources proviennent de l'enveloppe du Programme Indicatif National (PIN) qui inclut souvent une "facilité de coopération technique" qui est mise en œuvre en utilisant le plus souvent le contrat-cadre. Pour améliorer la définition et la quantification des indicateurs qui permettront ensuite d'apprécier les résultats du projet, le Commission travaille actuellement à un cadre des résultats qui tend à les structurer et les agréger. La question de la vérification des résultats obtenus est très présente dans les préoccupations de la Commission	meilleur retour sur investissement; 4- L'étude financière (Financial Case) : Elle établit que la meilleure option est financièrement possible et que les principes d'une bonne utilisation des fonds publics sont suivis. 5- L'étude de gestion (Management Case) : Elle définit l'organisation nécessaire pour une mise en œuvre réussie du projet, incluant les procédures de suivi et l'évaluation en précisant l'équipe d'évaluation multidisciplinaire qui sera nécessaire. Les dépenses de conception du projet doivent être approuvées. la démarche de formulation utilise les enseignements disponibles, la chaîne des résultats et la théorie du changement. Le cadre logique est développé parallèlement à l'étude d'investissement. L'effort de formulation doit suivre un "principe de proportionnalité". Un projet simple correspondant à une demande de financement de £1M représentera un document de 500 à 1.000 mots (2 à 4 pages) tandis qu'un document présentant une proposition complexe d'un montant de £50M demandera 20 à 30 pages avec en plus un petit nombre d'annexes.	structurée comme la FIP mais plus développée. Durant ce comité, le responsable du projet, au siège, est soumis à une procédure formelle dite de "la seconde opinion". Ses collègues lisent les documents qu'il prépare, font des commentaires et posent des questions auxquelles il doit répondre. Ces échanges se déroulent par écrit et sont communiqués au comité de financement. Durant ces échanges, la prise en compte de certains thèmes transversaux est vérifiée. Un compte rendu de séance est établi, signé par le président de séance (généralement le responsable du département géographique) et incluant une présentation formelle des avis exprimés par les participants. Si l'idée de projets est acceptée, un mandat d'évaluation ex-ante (appraisal) est donné à une équipe-projet qui est désignée. Une évaluation est alors réalisée par l'Agence, afin de confirmer la viabilité technique, économique, organisationnelle et financière du projet. A ce stade, un plan de financement est élaboré.

3.5- Approbation des projets

CE	DFID	AFD
La décision de financement est prise lors d'un QSG2 sur base d'une fiche d'action qui complète le cadre logique en détaillant la stratégie d'intervention (jusqu'au niveau des activités), propose un budget, avec le mode de gestion, les éventuels types de financement (devis-programmes, appels d'offres, appels à proposition) pour les composantes, les autres aspects utiles à la mise en œuvre notamment les instances de mise en œuvre, les instances de direction stratégique (le Comité directeur), les dispositifs de suivi et évaluation, de visibilité etc. Elle débouche sous réserve d'approbation sur un accord de financement avec le partenaire. Les QSGs sont préalables au processus d'adoption d'une décision de financement. Une fois que le deuxième QSG (qui a lieu au niveau DEVCO), a examiné la fiche d'action (document expliquant le projet / programme) et décide que le projet / programme proposé est de bonne qualité, il est ensuite examiné à la consultation interservices (CIS). La fiche d'action fait partie d'un projet de décision de financement et est examinée par d'autres DG de la Commission et du SEAE. Après la CIS, on passe à la "comitologie": les États membres examinent le projet de décision de financement, y compris la description des projets proposés. Dans le cas des projets	Les ministres approuvent les projets de dépense de £5m et plus, ou qui sont politiquement sensibles, novateurs, ou techniquement controversés. Les projets de plus de £5 millions et de moins de £40 millions n'ont pas à être approuvés par l'unité de contrôle de qualité. Une description sommaire de l'intervention, accompagnée du "Business Case" complet est soumis directement aux Ministres après avoir été approuvé par les responsables en charge de l'autorité déléguée sur l'application ARIES.	La décision de financement n'est prise que si les conditions de succès du projet apparaissent réunies, et sont acceptées par le porteur du projet. Le concours financier est accordé par l'instance de décision compétente de l'AFD; selon le montant du financement envisagé. Pour les prêts : de 5 à 40 Mo€ : Comité des Etats étrangers ; supérieurs à 40 Mo€ : Conseil d'administration. Pour les subventions : de 1,5 à 10 Mo€ : Comite des Etats étrangers ; supérieures à 10 Mo€ : Conseil d'administration. L'accord sera matérialisé au niveau de l'agence locale par la signature d'une convention de financement avec le pays bénéficiaire. Entre l'apparition d'une idée de projet et son approbation à la fin de la phase de formulation, la durée peut aller de 6 mois à 2 ans, avec une moyenne de l'ordre d'un an. Des efforts sont faits pour raccourcir ce délai.

financés par le budget de la CE, le Parlement doit également être informé. Si l'avis du Comité est favorable, le projet de décision de financement est soumis à la Commission pour adoption.		

3.6- Mise en œuvre (dont gestion des activités, gestion des ressources humaines, gestion financière)

CE	DFID	AFD
La maîtrise d'ouvrage est systématiquement assurée par le pays bénéficiaire lorsqu'il s'agit d'actions financées sur le FED. Il existe des exceptions où la gestion des programmes ou projets est assurée directement par la Commission (Siège ou Délégation, par exemple certains programmes régionaux pan-africains, des programmes thématiques, des projets dans des pays en crise)... Tous les projets de la CE sont mis en œuvre par des opérateurs contractés par le maître d'ouvrage. La délégation de la CE contrôle ce processus. La convention de financement contient une description précise des conditions de mise en œuvre du projet et des procédures à suivre. Ces conditions et procédures sont également présentes dans le contrat de l'opérateur. La gestion financière est organisée sur la base de devis prévisionnels préparés par l'opérateur en accord avec la maîtrise d'ouvrage, puis exécutés par l'opérateur sous le double contrôle de maître d'ouvrage et de la délégation de la CE. L'opérateur est régisseur,	DFID s'efforce de confier la réalisation des projets aux bénéficiaires lorsqu'ils ont les capacités nécessaires, ou à d'autres donateurs. Dans les pays où les services de DFID sont implantés, ils sont parfois maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre des projets. Selon l'importance du financement accordé, DFID digne avec le gouvernement bénéficiaire soit une simple lettre (moins de 1 Mo£) soit un MOU. Mais ces documents ne doivent pas être juridiquement contraignants. La gestion financière des opérations de DFID s'inscrit dans le cadre de la comptabilité publique, suivant les règles fixées par le Trésor britannique. Selon les informations recueillies, ce cadre n'entraîne pas de difficulté particulière, le caractère pluriannuel des projets est préservé et ils sont financés selon les échéanciers prévus. Mais des dispositions particulières ont été prises pour permettre ce résultat et le personnel en charge dispose des informations et des compétences nécessaires (guides et	Le bénéficiaire qui signe une convention de financement avec l'AFD est maitre d'ouvrage et généralement également maitre d'œuvre, sauf délégation à une entité nationale. Le choix des entreprises et prestataires de service est fait sur appel d'offres, lancé par le maître d'ouvrage selon la réglementation locale. La régularité du processus et de ses conclusions est vérifiée par l'AFD, qui n'intervient pas dans le choix des entreprises. En revanche, elle effectue un suivi régulier de l'exécution du projet. Les règlements sont effectués selon un circuit de décaissement très strict. Il existe un manuel de référence sur les opérations et l'administration des projets en ligne, avec la description des procédures, des instructions et des documents types à utiliser. Il existe des cas où, la maîtrise d'ouvrage apparaissant très faible, l'AFD s'est demandé s'il ne serait pas préférable de conserver une partie de la maîtrise d'ouvrage (pour prendre en charge le processus d'organisation des

il fonctionne sur avances mais il est responsable de l'opportunité et de la qualité de la dépense. Des audits ont lieu à posteriori et il peut lui être demandé de rembourser des dépenses jugées non conformes. Un service de l'unité de projet ne traite que des questions financières et comptables et compile toutes les pièces justificatives originales. Concernant la gestion des activités, les responsables de programmes dans les Délégations appuient les programmes dans deux domaines: l'appui au développement des capacités et le dialogue sur la politique sectorielle abordée par le programme. La question du développement des capacités (aux niveaux individuels, organisationnels, sectoriels) est jugée essentielle pour assurer la viabilité à long terme des résultats des actions de développement. Le système de reporting est précis, trimestriel et annuel. Le projet est suivi par la délégation dans l'application CRIS qui capitalise toutes les informations au sujet du projet depuis son identification.	instructions sont disponibles, une aide en temps réel est fournie, la formation est obligatoire). La section 5.4 ci-dessous décrit quelques aspects importants de cette gestion financière.	appels d'offres, notamment).

3.7- Suivi et éventuellement évaluation en cours de projet

CE	DFID	AFD
Le suivi interne des projets est un des piliers de l'assurance qualité des activités d'EuropeAid. Ce processus est actuellement en phase de renforcement. Les Délégations de la Commission dans les pays partenaires sont responsables du suivi de la mise en œuvre des projets et programmes. Ce processus est supervisé par les Directions géographiques d'EuropeAid. Un système de suivi axé sur les résultats (Results-Oriented Monitoring - ROM) permet à EuropeAid de suivre l'évolution des résultats des projets. Le terme "résultat" englobe le court terme "output" ou produits des activités et l'"outcome" l'effet de ces produits qui correspond à l'objectif spécifique (outcome) ainsi que l'impact (à long terme, auquel le projet contribue). Les rapports ROM répondent à la question principale : les projets sont-ils de qualité suffisante pour permettre d'obtenir les résultats attendus ? Ils fournissent des recommandations pour l'amélioration des projets et une vue générale de la qualité du portefeuille des projets d'EuropeAid. Des experts indépendants font régulièrement des missions courtes (généralement 5 jours) de suivi sur des projets et programmes en cours sur le terrain. Ils vérifient les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés selon une méthode très structurée. Le système ROM	Il y a un suivi opérationnel et financier de la part du responsable du projet au siège, à travers les informations disponibles sur le système central de partage de l'information (ARIES). Les bureaux de terrain font, ou font faire, des missions de supervision régulières. Des revues annuelles sont faites en mettant l'accent sur l'appréciation, à l'aide de scores, du niveau d'atteinte des résultats attendus en fin de projet. Ce système permet DFID d'avoir une vision annuelle de la qualité de son portefeuille de projets. Par ailleurs, il existe des revues de fin de projet (Project Completion Review - PCR) Chaque document de projet (Business Case) contient une stratégie de suivi. Les données de suivi sont collectées au départ du projet (baseline) et à différents intervalles durant le projet (milestones) puis à la fin du projet (target). Le suivi cherche à établir clairement le lien entre la théorie de changement poursuivie et les éléments de preuve (indicateurs) recueillis et montrant que le projet est sur la bonne voie.	Le SIOP (Système d'information sur les opérations) est une application qui permet la gestion et le pilotage opérationnel des projets de l'AFD. Il comprend l'ensemble des données relatives à chaque projet ; il est renseigné au moment du lancement du projet puis aux différents moments de son cycle de vie. Cette application est accessible à Paris et en agence, avec des droits hiérarchisés. La mise en œuvre du projet s'accompagne d'un suivi et d'une supervision régulière, par l'AFD, du bon déroulement du projet. De plus, la qualité de la mise en œuvre de chaque projet est notée en juin et en décembre par les chefs de projet, en concertation avec l'agence locale. Suivant le niveau de cette notation, le projet peut être considéré "à surveiller" ou "en risque", ce qui déclenche rapidement des missions de supervision. Les obligations en matière de reporting sont très importantes : lors de la notation, au retour des missions de supervision.

fournit des informations importantes pour le suivi interne et contribue à améliorer la qualité et l'efficacité des projets. De plus, il y a un suivi technique et un contrôle des performances assurés par les Délégations avec des visites de terrain et des réunions avec l'opérateur et le(s) partenaire(s): les observations servent d'input à la revue annuelle (External Assistance Monitoring Report) élaborée par les Délégations. Le monitoring interne (différent donc du ROM) est en train d'être révisé pour son renforcement et sa systématisation (le ROM est également en cours de révision). En outre, selon l'importance des projets, des missions d'évaluation peuvent aussi être diligentées (à mi-parcours, finales: sous la responsabilité des Délégations).		

3.8- Contrôle qualité tout au long du processus

CE	DFID	AFD
Les groupes d'appui à la qualité ont pour objet la révision et le contrôle des activités d'aide extérieure d'EuropeAid. Le mécanisme utilisé par ces groupes d'appui permet d'améliorer l'identification et la formulation des projets et programmes de coopération. Ces groupes utilisent le savoir-faire et les meilleures pratiques internes issus des projets et des programmes précédents.	DFID utilise la méthode des "peer reviewers" (contrôle par les collègues, ou seconde opinion) à tous les stades de l'identification et de la formulation des projets, jugée très efficace pour produire des projets de conception solide. Les conseillers de DFID sont disponibles autant que de besoin pour participer à ces revues qui sont organisées par l'unité d'assurance qualité (Qualité Assurance Unit). Un processus plus formel	L'assurance qualité est d'abord assurée pendant l'instruction du projet par le système de la "seconde opinion" géré par la direction des Risques, qui est chargée de vérifier que les opérations ont été conçues de manière à ne pas exposer l'AFD à un niveau de risque excessif, la notion de risque étant défini en des termes assez larges. L'incapacité éventuelle de l'AFD de rendre compte des résultats de ses projets accroît son risque

Cinq groupes sont opérationnels: un pour chacune des quatre régions géographiques d'EuropeAid et un cinquième chargé des actions financées au titre des lignes budgétaires thématiques. Il s'agit de "revues par les pairs". Ces groupes fonctionnent sous la responsabilité des directions géographiques et thématiques d'EuropeAid et ils ont lieu à Bruxelles. Tous les projets et programmes sont analysés à deux étapes du processus de conception de l'opération : à l'identification (QSG étape 1) sur la base d'une fiche d'identification et à la formulation (QSG étape 2) sur la base d'une fiche d'action. La qualité des projets proposés est évaluée par des experts thématiques, des collègues de contrat et de la finance, le Service Européen pour l'Action Extérieur, ou d'autres DG concernées. C'est une pratique courante d'organiser des vidéoconférences avec les Délégations dont les projets sont examinés dans les QSGs pour permettre aux délégations de répondre directement aux questions que se posent les membres du groupe. L'évaluation par le groupe prend la forme d'une check list avec des questions pour évaluer la qualité d'une manière structurée et systématique selon les critères d'évaluation du CAD. Voir liste de contrôle-qualité des projets, section 4.2 ci-dessous.	d'assurance qualité est mis en place pour tous les programmes dont le budget prévu dépasse £40m ou qui sont novateurs ou encore techniquement controversés.	d'image. La Seconde opinion a donc pour mandat de s'assurer que les interventions sont conçues avec des objectifs spécifiques clairs et quantifiés, assortis de dispositifs de suivi réalistes. Pendant l'exécution du projet, et jusqu'à sa clôture, l'assurance qualité est principalement assurée par la Cellule qualité de la direction des Opérations, dont le rôle consiste à superviser et apprécier la qualité de la mise en œuvre des projets, ainsi que leur perspective d'atteinte des objectifs de développement sur la base d'une notation effectuée en cours d'exécution par les chefs de projet. Finalement, des contrôles qualité ponctuels peuvent avoir lieu lors d'audits par l'Inspection générale, qui s'assure que les opérations sont conduites en conformité avec les dispositions du manuel de procédures internes de l'AFD.

3.9- Clôture

CE	DFID	AFD
L'opérateur doit fournir un rapport technique de fin de projet qui doit être avalisé par la maîtrise d'ouvrage. Une année complète et prévue, après la fin de la période opérationnelle pour que l'unité de projet mette au point la comptabilité, que celle-ci soit auditée et que la clôture comptable soit effectuée.	Un rapport de fin de projet est prévu (Project Completion Review - PCR, voir sommaire prévu pour ce rapport section 5.6 ci-dessous).	En étroite concertation avec le maître d'ouvrage, un rapport d'achèvement du projet est préparé par l'agence locale. En parallèle, le département de l'évaluation, en relation avec l'agence, établit un bilan ex-post du projet. Il s'agit de faire le point sur les moyens mobilisés, les réalisations obtenues et les résultats atteints. Ce bilan sera consigné dans la version finale du rapport d'achèvement de projet (RAP) validé par le département géographique concerné. Ce bilan donne lieu à une notation du projet. La consolidation annuelle des notes permet de renseigner un indicateur du contrat d'objectifs et de moyens sur la part des projets jugés satisfaisants à leur achèvement. En 2010, l'AFD a profondément transformé son mécanisme d'évaluation. Une évaluation systématique et décentralisée des projets financés est progressivement mise en place. Les évaluations ex-post, systématiques à l'achèvement de chaque projet, sont pilotées localement et partagées avec les bénéficiaires. En revanche, les évaluations sectorielles et de capitalisation sont conduites par le siège.

3.10- Evaluation finale

CE	DFID	AFD
L'évaluation a pour but de rendre comptes au public des résultats et des impacts des activités financées par la CE, ainsi que de tirer les leçons au sujet de ce qui a fonctionné ou non. La CE sous-traite ses évaluations, généralement sous la forme de contrat-cadre, auprès de sociétés de conseil membres de consortium préalablement sélectionnés (pour accélérer le processus). L'unité de l'évaluation d'EuropeAid s'assure que les résultats au niveau sectoriel, régional et de chaque pays sont évalués. Le programme de travail est décidé par le Commissaire responsable des relations extérieures et de la politique de voisinage en accord avec le Commissaire responsable du développement et de l'aide humanitaire. L'unité de l'évaluation s'assure également que les résultats des évaluations sont bien pris en compte dans le processus de décision pour la conception et le suivi des nouveaux projets ou programmes. Une information sur les résultats des évaluations est également fournie hors de la CE, à l'intention des parties prenantes et du public.	Evaluer l'impact et les leçons des programmes mis en œuvre est une part crucial du travail de DFID. Des évaluations de haute qualité contribuent à une utilisation des financements de manière plus efficace de sorte que plus de personnes peuvent être tirés hors de la pauvreté. Comme les évaluations sont publiées, elles fournissent une ligne de redevabilité : au Parlement, au public et aux partenaires de DFID dans les pays bénéficiaires. DFID a fait récemment un changement fondamental suivant deux directions i) intégrer l'évaluation dans l'ensemble du programme d'aide et ii) accroître l'évaluation indépendante grâce à une nouvelle Commission indépendante pour l'impact de l'aide ("Independent Commission for Aid Impact" - ICAI). DFID considère que l'évaluation n'est pas un outil unique, mais un ensemble de différentes approches pour apprécier le changement, ses causes et son impact. Pour qu'une évaluation puisse être de qualité, elle doit remplir trois conditions : indépendance, transparence et méthodologie solide. DFID a introduit des pré-requis obligatoires d'assurance qualité pour promouvoir et fournir des évaluations de haute qualité.	L'AFD œuvre à l'amélioration de la qualité de ses opérations et de sa gestion à l'aide de différents outils d'évaluation, de mesure d'impact, et d'une "gestion axée sur les résultats". Le principe est appliqué sur l'ensemble du cycle de vie des projets, de l'instruction à l'évaluation des opérations financées. Grâce à une série d'indicateurs (notamment des indicateurs agrégeables), l'AFD quantifie les résultats obtenus, afin d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs initialement poursuivis et d'enrichir l'analyse de la performance de l'aide. La pratique de l'évaluation à l'AFD repose sur trois priorités : - la mise en place d'une évaluation légère, externe et systématique des projets financés ; - l'approfondissement des études thématiques et des études de capitalisation, afin de promouvoir des bonnes pratiques, d'améliorer les méthodes et les instruments de coopération ; - la réalisation d'études scientifiques d'impact (une lettre des évaluations a été créée, dont le premier numéro est paru en décembre 2006).

Enfin, l'unité de l'évaluation s'efforce de développer les instruments et les méthodes nécessaires à la réalisation d'évaluations de bonne qualité.	Par ailleurs, l'évaluation a été reconnue par DFID comme une spécialité professionnelle et un corps de spécialistes de l'évaluation a été établi. L'évaluation est également l'une des compétences techniques partagée par tous les conseillers de DFID. Un cadre de compétence a été établi. Il définit les grandes lignes des connaissances, des savoir-faire et de l'expérience attendu des évaluateurs et de ceux qui commandent, gèrent et utilisent des évaluations. Ce cadre et utilisé pour les recrutements, l'appréciation interne du personnel et la promotion. Pour plus de détail voir sous- section 5.5 ci-dessous)	

3.11- Reporting, capitalisation et redevabilité

CE	DFID	AFD
EuropeAid joue un rôle clé dans les relations externes de la CE et les politiques de développement. Son rôle principal est de mettre en œuvre la plupart des instruments d'assistance au développement de la Commission. Cette tâche vitale demande qu'EuropeAid mette en œuvre le budget de l'aide européenne d'une manière ouverte et responsable. La plupart des évaluations sont publiées. Des études de capitalisation sont financées.	DFID a montré la voie au cours des dernières 15 années pour l'amélioration des pratiques de donateurs. Aujourd'hui encore DFID est en avance en matière de capitalisation et de redevabilité : - Transparence totale, publication de tous les projets, - Renforcement décisif des compétences d'évaluation en interne, - Publications de toutes les évaluations et accent mis fortement sur les évaluations d'impact et sur le retour sur investissement (value for money),	L'AFD met en ligne des fiches projets après accord explicite de la maitrise d'ouvrage afin de respecter les obligations réglementaires de confidentialité que le Code monétaire et financier impose à l'AFD. Elle publie la plupart de ses évaluations. Elle informe le public et les parlementaires et mesure des indicateurs de suivi qui alimentent les lois de finances. L'AFD fait un effort particulier de capitalisation avec des études spécifiques, des évaluations scientifiques, des

La Commission Européenne a entrepris une démarche innovante avec notamment une plateforme http://capacity4dev.ec.europa.eu/) pour promouvoir le partage des connaissances parmi le staff (au siège et dans les Délégations) et les personnes extérieures, professionnelles pour la plupart, intéressées par des thèmes relatifs au développement parmi lesquels figurent les enseignements tirés des programmes de développement. D'autre part, La Commission Européenne entretien un dialogue actif et ouvert avec la société civile et les partenaires des Etats membres, comme le montre les espaces de dialogues créés pour la coopération au développement (dialogue structuré, policy forum).	- Organisation de dialogues ouverts en ligne sur les politiques de développement, - Constitution d'une base de données en 2011 sur les connaissances nécessaires pour la préparation des projets (Research for Development - R4D), - Et, surtout, évaluation annuelle de DFID-même par une organisation indépendante rattachée au Parlement.	publications, des participations à des réseaux internationaux sur l'efficacité de l'aide et la mesure des impacts.

4- Notes complémentaires CE

4.1- Fiche d'identification

Commission européenne, Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid

Résumé de la fiche d'identification pour un projet indépendant

A- Données clés (référence CRIS, intitulé, pays, secteur, montant, documents de programmation)

B- Calendrier prévisionnel (pour la préparation et jusqu'au début du projet)

Validation (chef de délégation ou chef d'unité)

C - Conclusions à la fin de la phase d'identification (5-7 pages max.)

1- Résumé

2- Logique : Bienfondé de la politique, contexte budgétaire du gouvernement national ou de l'institution régionale, les engagements nationaux ou régionaux, les problèmes principaux que l'action devra traiter et résoudre, liens avec le document de programmation de la CE, brève analyse de cause à effet (en se basant sur la technique de l'arbre à problèmes, analyse des parties prenantes afin d'identifier les groupes les plus touchés par ces problèmes, leçons tirées de projets et programmes précédents/clôturés ou en cours d'exécution, actions complémentaires de la CE et/ou d'autres bailleurs de fonds ou parties prenantes, présenter les éléments montrant l'engagement/l'appropriation au niveau local du concept du projet, identification et évaluation des risques et hypothèses ayant une incidence directe ou indirecte sur l'appui de la CE envisagé.

3- Description : Hiérarchie proposée concernant les objectifs du projet, options d'intervention possibles pour la réponse de la CE, questions transversales du consensus européen sur le développement - démocratie, bonne gouvernance et droits de l'homme, égalité hommes-femmes, droit de l'enfant et des peuples indigènes, VIH/sida et viabilité environnementale.-, études spécifiques éventuellement nécessaire à prévoir durant la formulation, éléments clés et conditions choisies qui contribuent à assurer la durabilité des résultats du projet, inventaire des options de mise en œuvre les plus appropriés, description et justification des options pour le choix de la méthode de mise en œuvre, dans la mesure du possible, estimation approximative des ressources nécessaires avec identification des sources possibles - CE, pays bénéficiaires ou autres bailleurs.

4- Étapes suivantes : Plan de travail avec un calendrier des activités, indiquant les responsabilités, la durée, la planification et les besoins en ressources, aussi bien de la part de la CE que du pays partenaire, pour les étapes suivantes de la phase de formulation

5- Questions à poser à l'oQSG : Liste des questions/aspects et commentaires que la Délégation/ Unité Centralisée voudrait voir abordés pendant l'oQSG.

6- Documents à présenter à l'oQSG : Politiques, stratégies et plans d'actions nationaux pertinents, rapports de mission, procès-verbaux de réunions; rapports de mission de pré identification et/ou d'identification, revue à mi-parcours/évaluations/rapports ROM et Fiches de Conclusion Récapitulatives de projets similaires ou de phase précédente (si disponibles et pertinents, cadre logique préliminaire si disponible, formulaires de résumé des résultats de l'examen préliminaire pour les questions transversales, termes de référence si une mission de formulation est prévue.

4.2- Liste de contrôle-qualité des projets

Commission européenne, Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid

Liste de contrôle du QSG pour la formulation des projets indépendants

1- pertinence et logique d'intervention

1.1- Quelle est la pertinence du projet ? (cohérence avec les problèmes/politiques du niveau national, avec les documents de programmation de la CE:

1.2- La logique d'intervention se vérifie-t-elle ? (problèmes à résoudre dûment décrits et analysés, objectifs proposés clairs et logiques, activités bien définies et appuyant les objectifs, réponse avérée à des besoins et des problèmes clairement recensés, cohérence avec le budget envisagé, délais réalistes, indicateurs objectivement vérifiables précis, quantifiables, accessibles, réalistes et opportuns et axés sur les résultats, sources de vérification déterminée, référentiel fixé, valeurs cibles attendues définies, hypothèses/risques identifiés et évalués, modalités de gestion des risques adaptées proposées, enseignements tirés des ROM, des évaluations, etc., pris en considération lors de la formulation du projet, complémentarité avec d'autres projets ou programmes en cours/planifiés, y compris ceux des autres bailleurs de fonds, évaluée et prise en compte, activités de coopération technique proposées conformes à la stratégie-cadre et à ses lignes directrices.

1.3- La conception actuelle du programme est-elle suffisamment appuyée par tous les acteurs ? (implication des acteurs clés dans le processus d'élaboration, des partenaires et les autres acteurs).

1.4- La conception actuelle prend-elle suffisamment en considération les questions transversales ?

2- Efficience (évaluation préliminaire)

2.1- Quel est le degré d'avancement de la coordination sectorielle dans le domaine du projet ?

2.2- Les méthodes de mise en œuvre proposées (notamment pour la contribution du bénéficiaire) sont-elles clairement décrites et se justifient-elles au regard des objectifs poursuivis par le projet ?

2.3- Le système de suivi interne du projet est-il clairement décrit ?

2.4- La structure de pilotage est-elle clairement élaborée ?

2.5- Les procédures contractuelles envisagées sont-elles susceptibles de faciliter la mise en œuvre du projet? Appuient-elles les engagements de l'UE en matière d'efficacité de l'aide?

2.6- Si un partenaire de mise en œuvre est proposé, le choix de ce dernier est-il dûment justifié?

3. Durabilité potentielle (évaluation préliminaire)

3.1- Le cadre et le contexte institutionnels ont-ils été analysés, de même que la capacité des organismes nationaux de mise en œuvre ? Les mesures de renforcement des capacités envisagées permettent-elles de garantir une appropriation future ?

3.2- Le projet jette-t-il les bases d'une future durabilité (en tenant notamment compte des aspects sociaux et environnementaux ainsi que de capacités institutionnelle) ? Les éléments d''appui de la durabilité future ont-ils été dûment analysés et pris en considération ?

3.3- Qu'est-il prévu pour préparer une stratégie de sortie réaliste ?

4- Autres questions

4.1- Visibilité (évaluation préliminaire) : Les actions de communication et de visibilité ont-elles été prises en considération de manière adéquate, conformément aux dispositions applicables, et les ressources connexes sont-elles claires ?

4.2- Vérification du suivi de l'identification : Les recommandations formulées par le groupe d'appui à la qualité à la fin de la phase d'identification ont-elles été prises en compte lors de la phase de formulation ? La phase de formulation a-t-elle été achevée ? Existe-il un cadre logique et un projet de dispositions techniques et administratives (DTA) ou de description du projet en cas de gestion conjointe ? Si nécessaire, les documents d'appels d'offres ont-ils été fournis ? Si nécessaire, des études de faisabilité/analyse écofin/analyse complète de la problématique hommes-femmes/évaluation des incidences sur l'environnement/CT/grille de qualité UEP ont-elles été fournies ?

5- Appui à l'information : Le projet a-t-il été dûment encodé dans CRIS ?

6- Conclusions

6.1- Avis global: indiquer plus particulièrement si le projet proposé est pertinent, réaliste et faisable sur la base des éléments apportés. Indiquer si l'on pense que le projet est prêt à passer à l'étape du financement (3 cas : Projet correctement élaboré, pas ou peu de problèmes à traiter, projet présentant des problèmes à traiter, projet présentant des problèmes majeurs à traiter)

6.2- Autres observations/points à clarifier (par l'unité "Contrats et finances", du chargé de coopération, au sujet de la coopération technique prévue éventuellement, de la DG chargée de la programmation ou de la DG de tutelle).

6.3- Décision du président : Instructions données au chargé de coopération (opérationnel) par le président pendant la réunion, avec 3 options :

Option 1: Lancer la consultation interservices Fiche d'action approuvée sans modifications ou avec de très légers changements à introduire sous la responsabilité du chargé de coopération.

Option 2: Représenter la fiche d'action et les DTA/description du projet/lignes directrices pour les appels de propositions

Option 3: Fiche d'action (+DTA/description du projet/lignes directrices pour les appels de propositions) à abandonner ou à réviser de manière approfondie.

6.4- Mesures à prendre à la suite de la décision du président : ...

4.3- Personnes interrogées :

- Jan TenBloemendal Chef de l'Unité Qualité et Résultats
- Yves Leenaerts, Europeaid - Directorate General for Development and Cooperation, Unit 06 : Quality and Results

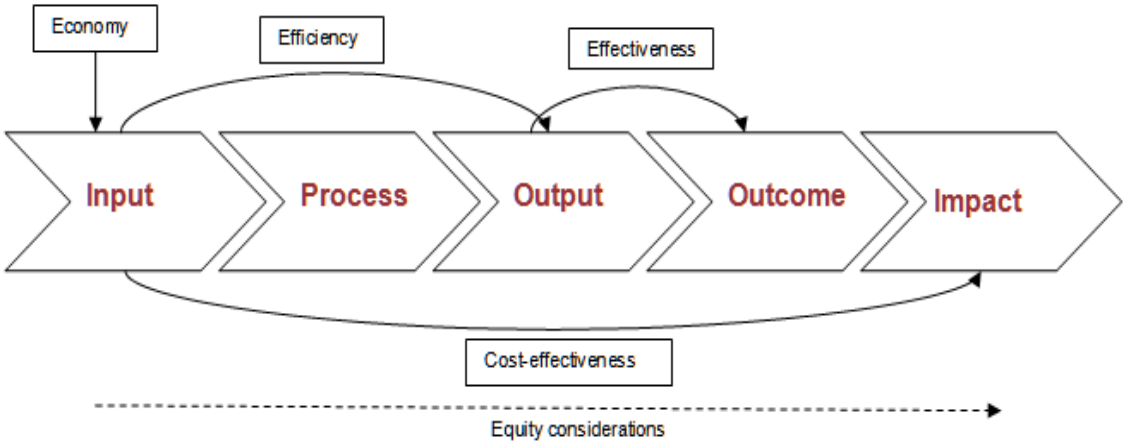
4.4- Documents consultés :

- Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 13.10.2011, 14p.
- Annual Report 2013 EU development and external assistance policies implementation in 2012, EuropeAid, 248p.
- Aperçu des QSGs dans une vidéo: http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/european-commission-systems-office-quality-support-groups
- Apporter une aide efficace - CE (1p).
- Approche par projet selon la Commission (2p).
- Comment la CE Assure efficacité de l'aide (2p).
- Manuel du ROM Monitoring orienté vers les résultats, Commission Européenne, EuropeAid, Bureau de Coopération, avril 2012, 122p
- Office Quality Support Groups, EuropeAid, 09/08/2012, 1p.
- Practical Guide to contract procedures for European Union external actions (PRAG), Applicable from 14/03/2013, 148p.
- Results Oriented Monitoring of European Commission - Development Aid, 7/24/09, 2p.
- The Project Cycle Management Guidelines, 2004, 158p. Ce document est encore aujourd'hui la référence. La Commission rédige actuellement un nouveau document de guidance sur la modalité "projet" qui sera prêt en 2014. Il sera complémentaire du document de guidance sur l'appui budgétaire paru en 2012. Ce guide ne décrit pas les procédures opérationnelles et financières qui sont traitées séparément dans d'autres documents officiels de la CE.

5- Notes complémentaires DFID

5.1- La "Chaîne des résultats" selon DFID et ses relations avec le retour sur investissement (value for money)

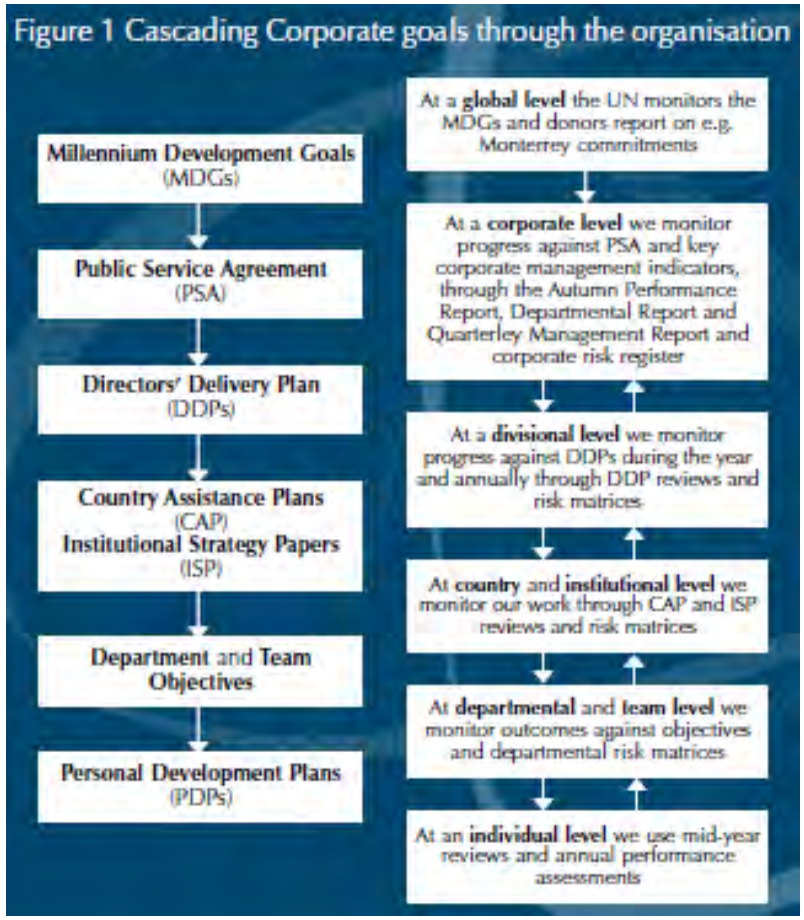
Inputs – the total resource, in terms of finance and staff time (where appropriate), devoted to the project.
Process – the activities which turn inputs into outputs.
Outputs – the specific, direct deliverables of the project that are attributable to the inputs.
Outcome - what will change because of the intervention, and who benefits? There should be one principal Outcome for a Business Case and accompanying logframe. Outcome level targets should be delivered within the life of the project.
Impact – not intended to be achieved solely by the project. Rather this is a higher order and longer term issue. There should be one Impact only in a Business Case



5.2- Transparence : La transparence est une initiative gouvernementale majeure qui touche tout ce que fait DFID : Depuis les projets qui sont financés, jusqu'aux rémunérations des agents de DFID. Ceci veut dire que chaque chose qui est écrite, chaque décision prise (au sujet des projets, des commandes et des dépenses) peut faire l'objet d'un examen par le public. Cette plus grande transparence donne plus de visibilité au travail de DFID, rend DFID plus responsable et permet un meilleur accès à l'information

5.3- Les buts de DFID et le contrôle des résultats aux différents niveaux de l'organisation

(Voir schéma ci-dessous)



5.4- Eléments de gestion financière

Les paiements : Effectuer un paiement et le processus de libération des fonds de DFID. Tous les paiements britanniques sont traités par le service des opérations financières ("Financial Operations in Abercrombie House -AH"). Les paiements outre-mer sont effectués des départements locaux de la comptabilité ("localised Accounting Departments"). Les détails pour la procédure de paiement sont présentés dans la section "Procédures et outils du manuel de ARIES (Activities Reporting Information E-System)

Les contributions de DFID doivent être faites en livres sterling, sauf s'il existe des raisons exceptionnelles pour payer sous une autre

forme. Toutes les demandes de paiement en monnaie étrangère doivent être adressées à "Financial Accounting".

Le service "Financial and Control" a le droit de refuser de faire un paiement s'il estime que les procédures n'ont pas été suivies correctement.

Les comptes d'avances ("Imprest Accounts") sont un moyen de déléguer les dépenses à un titulaire de compte à l'aide d'un flux de trésorerie fourni par DFID. Les comptes d'avance sont utilisés généralement par les bureaux de DFID outre-mer[1] ou par les plus petits bureaux de projet. Dans les bureaux principaux outre-mer le Chef de bureau accepte pleine responsabilité pour la sécurité de ces fonds mais délègue la responsabilité quotidienne d'utilisation du compte d'avance à d'autres. La plupart des petits bureaux utilisent le compte postal du "Foreign and Commonwealth Office" (FCO). Pour les projets individuels, le manager du projet désigné est le responsable du compte d'avances. La formation de tous les gestionnaires de comptes d'avances est obligatoire, ainsi que le briefing des nouveaux chefs des bureaux outre-mer.

Les recouvrements : DFID reçoit de l'argent pour différentes raisons, notamment le remboursement de prêts, la vente de surplus de matériel et d'équipement et les gains de change. Cet argent provient de sources diverses et sous des formes différentes (liquide, chèques, notes de crédits, transferts). Quelques recouvrements, comme le retour de fonds non dépensés et le remboursement des dépenses personnelles de téléphone, peuvent être retournés directement sur le compte de dépense, sur la composante et la ligne à partir de laquelle ils ont été payés. Cependant, les autres recouvrements doivent correspondre à une provision dans les estimations budgétaires de DFID pour "utilisation de l'aide" (Appropriations-in-Aid -A & A). Il s'agit de remboursements qui, avec l'autorité du Parlement, peuvent être utilisés pour financer certaines des dépenses globales votées par le Parlement pour le développement international. Le service "Performance and Resource Management" (PRM) demandera au service effectuant la dépense de vérifier qu'il dispose de la provision appropriée pour A & A, et de détailler les changements qui seront à faire. S'il n'y a pas de provision effectuée pour A & A dans les estimations budgétaires, les recouvrements doivent être remis au Trésor et sont par conséquent perdus pour DFID.

Durée des financements accordés : Bien que les propositions de financement à moyen et long-terme soient encouragées lorsque les environnements politiques sont propices, ceux qui approuvent des proposition allant au-delà de la période de la revue générale des dépenses ("Comprehensive Spending Review" - CSR), 3 ans, doivent : a. Informer leur comptable divisionnaire qui travaillera avec le département "Finance and Impact" pour transmettre la proposition au Trésor et suivre également les futures proposition de dépenses qui seront liées ; b. Assurer que de telles propositions restent sous une forme qui ne soit pas juridiquement contraignantes (en principe par l'utilisation d'un Memorandum of Understanding - MOU- standard) et reflétant clairement le besoin d'un partenariat efficace dans ce projet d'aide ; c. De plus, les directeurs doivent s'assurer que le total des propositions de leur division sur la période du CRS n'excède pas, pour aucune des années, 75% du budget des ressources convenu pour la dernière année de la période de la revue générale.

Une revue des dépenses ("Spending Review") ou occasionnellement une revue générale des dépenses ("Comprehensive Spending Review") est une procédure

[1] DFID dispose d'un réseau de 28 bureaux de pays lui permettant de travailler en direct, principalement en Afrique, en Asie et au Moyen Orient : Afghanistan, Bangladesh, Burma, Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Ghana, India, Kenya, Kyrgyzstan, Liberia, Malawi, Mozambique, Nepal, Nigeria, Occupied Palestinian Territories, Pakistan, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, South Africa, Sudan, South Sudan, Tajikistan, Tanzania, Uganda, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

gouvernementale au Royaume-Uni, réalisée par le Trésor de Sa Majesté, pour établir des enveloppes de dépenses fermes et, grâce à des accords de service public, de définir les principales améliorations que le public peut attendre de l'utilisation de ces ressources[2].

Les revues des dépenses concernent généralement un ou plusieurs aspects des dépenses publiques, alors qu'une revue générale concerne les dépenses d'un département ministériel. Ces dernières sont dénommées suivant l'année de leur publication : Ainsi, CSR07 (terminée en octobre 2007) s'applique aux années financières 2008–2011.

Niveau d'approbation variable selon le montant du projet : Le Secrétaire d'Etat examine tous les projets d'intervention d'un montant de £5m et plus. Les ministres approuvent toutes les dépenses de £5m et plus, ou qui sont politiquement sensibles, novatrices ou techniquement controversées. Les soumissions formelles doivent avoir l'approbation du Directeur avant d'être présentées aux ministres. Les propositions de dépense de £5 millions et plus, mais inférieures à £40 millions n'exigent pas une approbation formelle du groupe de contrôle de la qualité (QAU) ; Le sommaire du projet d'intervention, accompagné du "Business Case" complet doit être soumis directement aux ministres une fois qu'ils ont été approuvés par le responsable habilité sans le système "Aries". Toute demande d'investissement ('Business Case") de £40m ou plus, ou qui est innovatrice ou encore techniquement controversée, doit être formellement examiné par l'Unité de l'assurance qualité en concertation avec le Trésor. Ceci inclut les extensions de programmes qui portent le total de l'engagement de DFID à £40m ou plus. De plus, l'approbation du Trésor est requise lorsque les dépenses d'un projet vont s'étendre au-delà de la période couverte par la revue des dépenses publiques en cours. Toutes les nouvelles demandes d'investissement doivent être transmises au service des "Divisional Accountants" qui travaillera avec le département "Finance and Impact" pour assurer l'approbation du Trésor.

Les achats : DFID a externalisé les achats de biens à un panel d'agents d'approvisionnement professionnels. Dans certains pays, appelés pays principaux ("core countries"), l'agent a reçu un droit exclusif pour tous les achats de biens et d'équipement effectués par DFID ou par le gouvernement hôte utilisant l'aide financière de DFID. En retour pour cet avantage, l'agent doit maintenir sa présence dans le pays et peut, en plus, recevoir des frais de gestion, lorsque le volume des achats est incertain. Les agents d'approvisionnement sont tenus d'appliquer les politiques d'approvisionnement du Gouvernement de Sa majesté.

Les engagements vis-à-vis des bénéficiaires : L'engagement formel pour un projet doit être fait en utilisant les documents juridiquement non contraignant approprié qui sont les suivants :
- Memorandum of Understanding (MOU) : Pour toute aide d'une valeur de £1M et plus, apportée à un gouvernement partenaire ou à une organisation internationale. Il y a des MOU standards à utiliser pour chaque type de partenaire. Le mémorandum doit contenir les détails de la contribution financière, sa répartition, les obligations de reporting, gestion et audit, à l'aide d'un modèle de texte standard. Il y a un modèle standard (auparavant appelé "échange de lettres") pour toute aide aux gouvernements partenaires et pour les amendements subséquents éventuels aux différentes étapes de l'engagement de DFID. DFID a conclu des arrangements cadres ("Framework Arrangements") avec la Banque interaméricaine de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et l'UNICEF, et en prévoit d'autres.

[2] D'autres pays développés utilisent des procédures similaires, par exemple, le Canada, la Nouvelle Zélande, l'Italie, et la France. La France a conduit sa première "Revue Générale des Politiques Publiques" en 2008.

Lorsqu'un accord cadre est en place, un mémorandum individuel au niveau du pays n'est pas nécessaire mais un "Administration or Contribution Arrangement" doit être préparé pour décrire les activités spécifiques prévues.
- "Accountable Grant" (Don en responsabilité) - pour toutes les subventions à des organisations de la société civile (OSC) / Organisations non gouvernementales (ONG).
- Lettre officielle ("Official letter) pour les engagements de moins de £1M envers des gouvernements partenaires et des organisations internationales. Il n'y a pas de format défini mais les informations essentielles doivent figurer.

Prévisions financières : Les déboursements à prévoir tout au long de la vie du projet doivent être prévus, avec au minimum :
(a) des estimations mensuelles des dépenses pour l'année financière courante ;
(b) Des estimations trimestrielles de dépenses pour les années suivantes du projet ;
(c) Une estimation des dépenses annuelles pour la période du projet qui pourrait éventuellement dépasser la période de la revue des dépenses en cours.

Périodes de ralentissement : Dans la mesure du possible, il convient d'éviter de programmer des déboursements importants en décembre et en mars pour aider à lisser les dépenses plus uniformément sur l'année et permettre une gestion efficace de l'APD et des objectifs de dépenses pour l'exercice complet.

5.5- L'importance de l'évaluation pour DFID

Evaluer l'impact et les leçons des programmes mis en œuvre est une part crucial du travail de DFID. Des évaluations de haute qualité contribuent à une utilisation des financements de manière plus efficace de sorte que plus de personnes peuvent être tirés hors de la pauvreté. Comme les évaluations sont publiées, elles fournissent une ligne de redevabilité : au Parlement, au public et aux partenaires de DFID dans les pays bénéficiaires.

Le Gouvernement cherche à faire un changement fondamental dans la façon dont les dépenses de l'aide britannique sont évaluées, à travers deux principaux volets d'activité: i) intégrer l'évaluation dans l'ensemble du programme d'aide et ii) accroître l'évaluation indépendante grâce à la nouvelle Commission indépendante pour l'impact de l'aide ("Independent Commission for Aid Impact" - ICAI).

Intégrer l'évaluation: DFID change la façon dont sont conçus les programmes d'aide de sorte que les considérations d'évaluation sont "intégrées" dans les programmes à tous les stades du cycle de projet. Cela signifie disposer d'une bonne appréciation de ce qui fonctionnera ou ne fonctionnera pas dans les premières étapes de la conception des programmes, la collecte de données de référence ("baseline data") et une évaluation efficace sur la durée du programme et au-delà.

Évaluation indépendante: Un examen indépendant est essentiel pour déterminer quels résultats sont atteints ou en voie de l'être. La Commission indépendante pour l'impact de l'aide (ICAI) a été mise en place pour évaluer l'impact et le retour sur investissement ("value for money") des programmes d'aide du Royaume-Uni. ICAI est indépendant de DFID et relève directement du Comité du Parlement en charge du développement international (International Development Select Committee).

Définition du concept de l'évaluation : L'évaluation n'est pas un outil unique, mais un ensemble de différentes approches pour apprécier le changement, ses causes et son impact. DFID adhère à la définition de l'évaluation agréée au niveau international par le Comité de l'Aide au développement (CAD) de l'OCDE : une "appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa

mise en œuvre et de ses résultats", en relation avec les critères spécifiques de l'évaluation.

Dans cette définition, "systématique" implique de suivre un processus prédéterminé, reproductible et respectant les standards, tandis que "objective" signifie en évitant des biais intentionnels ou non-intentionnels dans la sélection et l'étude du sujet.

Pour qu'une évaluation puisse être ainsi classifiée au sein de DFID, elle doit remplir trois conditions d'indépendance (ceux qui conduisent l'évaluation doivent être objectifs et n'avoir aucune relation avec l'intervention sous revue), transparence (les résultats doivent être rendus publics) et une méthodologie solide (telle que, si elle était reproduite, des résultats similaires seraient obtenus).

DFID a introduit des pré-requis obligatoires d'assurance qualité pour promouvoir et fournir des évaluations de haute qualité. Dans ce contexte, l'assurance qualité est une revue interne d'un ensemble pré-déterminé de standards, qui est distincte des supports ou conseils fournis à ceux qui programment une évaluation. L'objectif de l'assurance qualité est d'assurer qu'un standard élevé est assuré avec consistance au sein des services de DFID pour la conception, la méthodologie, la gestion, la qualité du produit final et l'utilisation des enseignements.

Il est obligatoire, pour toutes les évaluations, d'avoir une assurance qualité indépendante durant les phases de conception (entrée) et du rapport final provisoire (sortie). Bien que l'assurance qualité soit assurée par différents groupes, le processus lui-même est géré au niveau central. Des spécialistes de l'évaluation au sein de DFID sont chargés d'aider à amener le produit jusque, au moins, les standards minimum, avant qu'une assurance qualité formelle ne prenne place. Les évaluations conjointes avec les partenaires n'ont pas besoin d'être soumises au processus d'assurance qualité de DFID si l'institution partenaire a un dispositif solide d'assurance qualité en place, à la fois pour la phase d'entrée et la phase de sortie.

En plus de l'exigence de l'assurance qualité, il doit y avoir une réponse formelle du management à tous les enseignements, conclusions et recommandations de chaque évaluation. Cette réponse doit être préparée rapidement après que l'évaluation est conclue, et publiée en accompagnement du rapport à laquelle elle correspond.

Toutes les interventions de DFID demandent une décision sur l'opportunité de réaliser ou non une évaluation indépendante formelle. Cette décision doit être basée sur les caractéristiques de l'intervention et de son budget, avec une insistance pour évaluer les programmes de £5 million et plus. Pour les projets plus petits, il convient de considérer soigneusement les bénéficies d'un investissement dans l'évaluation. Cependant, la taille du programme ne doit pas être le seul élément à prendre en considération. Par exemple, certains petits projets peuvent fournir des enseignements importants pour des programmes similaires dans le futur. Lorsqu'une évaluation n'est pas programmée, une explication doit être fournie.

Les unités opérationnelles de DFID sont maintenant responsables de déterminer ce qui devrait être évalué, affecter les fonds nécessaires, organiser les commandes, superviser et répondre aux évaluations. Elles doivent utiliser les mécanismes formels d'assurance qualité établis pour assurer que les produits des évaluations sont pertinents et de qualité.

DFID travaille également avec ses partenaires internationaux pour :
• aider ses partenaires dans les pays bénéficiaires à renforcer leurs propres capacités d'évaluation pertinentes et de haute qualité,
• harmoniser les approches de l'évaluation avec les autres agences d'aide,

• développer des standards internationaux et des bonnes pratiques pour l'évaluation.

L'évaluation a été reconnue par DFID comme une spécialité professionnelle et un corps de spécialistes de l'évaluation a été établi. L'évaluation est également l'une des compétences techniques partagée par tous les conseillers de DFID. Un cadre de compétence a été établi. Il définit les grandes lignes des connaissances, des savoir-faire et de l'expérience attendu des évaluateurs et de ceux qui commandent, gèrent et utilisent des évaluations. Ce cadre et utilisé pour les recrutements, l'appréciation interne du personnel et la promotion.

Des postes de conseiller en évaluation ont été créé et insérés à travers les services de DFID pour fournir des avis technique et appuyer le développement de stratégies d'évaluation, la commande et le suivi de réalisation des évaluations, et pour assurer que les évaluations atteignent les standards de qualité requis. De plus, ils aident les non spécialistes à développer leur compréhension et savoir-faire pour l'utilisation et la commande d'évaluations, comme également pour travailler avec des partenaires externes afin renforcer les capacités et promouvoir l'utilisation de l'évaluation.

5.6- Sommaire d'un rapport de clôture (Project Review closure report)

Voir encadré ci-après :

Table of Contents

1. Overview **6**
1.1. Background 6
1.2. Reason for closing the project 6
1.3. Highlights and innovations 6
2. Project performance **6**
2.1. Performance against objectives 6
2.2. Performance against outcomes 6
2.3. Performance against schedule 6
2.4. Performance against budget 6
3. Lessons Learnt **7**
3.1. What worked well? 7
3.2. What could be improved? 7
4. Closure activities **7**
4.1. Recommendations 7
5. Appendices **8**

5.7- Personnes interrogées :

- Aurora Duping, G20 Strategy& Coordination, and Bilateral Relations with France, Global Partnerships Department
- Rachel Healy, Development Attaché at British Embassy, Paris

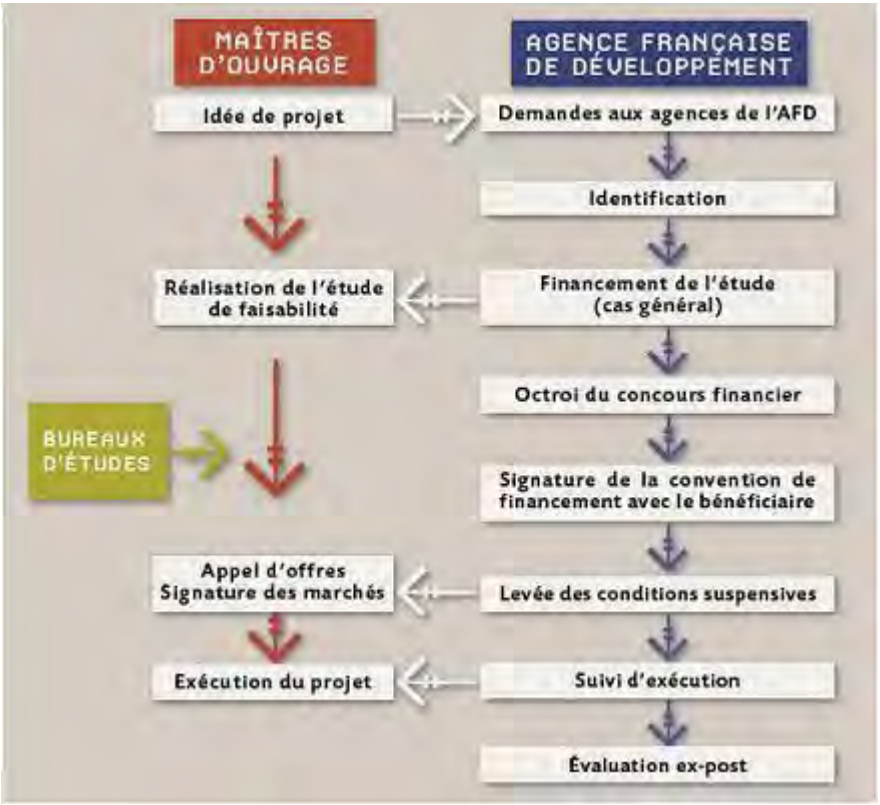
5.8- Documents consultés:

- Blue-book Essential Guide to Rules & Tools, DID, 2005, 153 p
- Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations, DFID, Working papers #38, April 2012, 127p.
- Business Plan 2011-2015, Department for International Development, May 2011, 31p.
- Business Plan 2012-2015, Department for International Development, 31 May 2012, 20p
- Delivering Public Value from Spending Proposals - The Five Case Model – a tool for better decision making, 2p (http://www.wales.gov.uk/funding/wiip2012/5casemodel/?lang=en)
- DFID Annual Report and Accounts 2010–11, Vol 1 Annual Report, 172p.
- DFID Annual Review and Project Completion Review templates, 1p.
- DFID Bilateral Aid Review: Technical Report, March 2011, 36p.
- DFID Education position paper - Improving learning, expanding opportunities, 2012, 32p.
- DFID organisational-chart-nov13a, 1p.
- DFID's Approach to Value for Money (VfM), July 2011, 15p.
- DFID's Oversight of the EU's Aid to Low-Income Countries, Final Report, ICAI, December 2012, 42p
- DFID's Oversight of the UK's contributions to the EU's aid spending in low-income countries - Terms of Reference, ICAI, 13p.
- DFID-Rwanda-Growth and Poverty Reduction Grant business-case, July 2012, 100p.
- Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, Volume 1 Synthesis Report, DFID, Evaluation Report, EV669, August 2006, 115p.
- Green Book Guidance on Public Sector Business Cases - Welsh Government, October 2012, 152 p.
- Guidance on completing a business case, Service development and delivery Department, Mersey Care NHS Trust (2011), 16p.
- How to note - A DFID Practice Paper: Assessing the Strength of Evidence, February 2013, 21p
- How to note - A DFID Practice Paper: Guidance on using the revised Logical Framework, Value for Money Department, FCPD, Jan.2011, 33p.
- How to note - A DFID Practice Paper: Reviewing and Scoring Projects, November 2011, 21p.
- How to note - A DFID Practice Paper: Writing a Business Case, December 2012, 42 p.
- ICAI's Approach to Effectiveness and Value for Money, November 2011, 23p.
- International Development Act, 2002, 18p.
- International Development Evaluation Policy, DFID, May 2013, 26p.
- Measuring the Impact and Value for Money of Governance & Conflict Programmes, Final Report, DFID, December 2010, 37p.
- Multilateral Aid Review - Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations March 2011, 232 p.
- Programme for Government Update, Chapter 18: International Development, 2011, 9p.
- Project Review Closure Report Guide and Template, 8p.

- Public Sector Business Cases Using the Five Case Model - Toolkit - templates, 148p
- Reforming Development Assistance: Lessons from the U.K. Experience, Owen Barder, Lael Brainard Editor, 2007, 34p.
- Statistics on International Development, 2007/08 – 2011/12, October 2012, 149p
- The Effectiveness of DFID's Engagement with the World Bank, ICAI, March 2012, 35p.
- The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government, Treasury Guidance, HM Treasury, update 2011, 118p.

6- Notes complémentaires AFD

6.1- Les étapes d'un projet



6.2- Personnes interrogées :

- Stéphane Carcas, Chef de projets infrastructures, Division transport et énergies durables
- Claire Boisseau, Conseiller Qualité, programmation financière

6.3- Documents consultés :

- Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009, Série Évaluation et capitalisation, n°45, décembre 2011, 33p
- Comparative study on evaluation policies and practices, ODI Report to the AFD, 2007, 5 slides
- http://www.afd.fr/base-projets/listerProjets.action
- http://www.afd.fr/home/projets_afd/pour-un-projet/les-etapes-cles-d-un-projet
- Politique d'évaluation de l'AFD, octobre 2013, 40p

A7- Personnes interrogées en France

(liste arrêtée au 22/12/13)

I- Ministère des Affaires étrangères

Cabinet du Ministre
- Claire Bodonyi, Conseillère affaires budgétaires et administratives

Cabinet du Ministre délégué chargé du développement
- David Sadoulet, Conseiller biens public mondiaux et gouvernance

Sous-direction du droit international public
- Agnès Vondermühll, Sous-directrice du droit international public, DAJ/MAE
- Sylvie Crouzier

Sous-direction de la comptabilité
- Jacqueline Lorelle, Chef de bureau de la comptabilité générale et de la qualité comptable

Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense
- Sylvain Guiaugué, Sous-directeur des questions multilatérales et sectorielles
- Jacques Masson, Coopération technique "sécurité intérieure"
- Pascal Augrain, Coopération technique "sécurité intérieure"

Contrôle budgétaire et comptable
- Bruno Cosset, Contrôleur financier
- Catherine Boutrou, Contrôleur financier

II- Direction générale de la mondialisation et des partenariats
- Jean-Marc Châtaigner, Directeur général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats

<u>Direction du développement et des biens publics mondiaux</u>

Sous-direction des politiques du développement
- Clarisse Paolini Chef du Pôle pilotage stratégique et efficacité de l'aide
- Elana ArnalAlcobendas, Chef du Pôle politique européenne de développement
- Jean-Pierre Jarjanette, Chef du Pôle partenariats et financements innovants
- Clara Delmon Rédactrice au Pôle partenariats et financements innovants

Sous-direction de la gouvernance démocratique
- Marc Trouyet, Sous-directeur de la gouvernance démocratique, DGM
- - Stéphane Gallet, Chef du Pôle migration et développement
- Pierre-Yves Bertrand, Chef du Pôle réforme de l'Etat et gouvernance territoriale
- Marion Anvroin, Rédactrice décentralisation et gouvernance locale, au Pôle réforme de l'Etat et gouvernance territoriale
- Jacques Biau, Chef du pôle gouvernance financière
- Lucile Brajot, GFI (douanes)
- Abdul Mbaye, GFI

Sous-direction de la santé, de la sécurité alimentaire et du développement humain.
- Marianne Barkam-Cowdy, Chef du Pôle santé
- Mathilde de Calan, Rédactrice, Pôle santé
- Stéphane Renaudin, Rédacteur, Pôle santé
- François SOW, Chef du Pôle Genre et développement humain

- OuafaeSananes, Rédactrice, Pôle Genre et développement humain
- Isidore Boursier Mougenot, Rédacteur, Pôle Genre et développement humain

Direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche.

Mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur
- Philomène Robin Rédactrice, Pôle de la politique linguistique
- Marguerite Hitier, Chef du Pôle pilotage audiovisuel extérieur de la France
- Muriel Vandeventer, Rédactrice, Pôle de l'artistique et de l'écrit

Mission de la langue française et du réseau
- MargueloneOrliange, Chef du Pôle politique linguistique
- Juliette Bigot, Rédactrice, Pôle de la politique linguistique
- Philomène Robin, Rédactrice, Pôle de la politique linguistique

Sous-direction de l'enseignement supérieur
- Dominique Bordes, Chef du Pôle développement enseignement supérieur,
- Grenadine Reverand, Rédactrice,Pôle développement enseignement supérieur
- Cécile Naceri Dion, Rédactrice, Pôle développement enseignement supérieur
- Béatrice DucheminSichere, Rédactrice, Pôle développement enseignement supérieur.
- Tristan Charlier, Rédacteur, Pôle développement enseignement supérieur

Sous-direction de la recherche et des échanges scientifiques
- Yannick Le Roux, Chef du Pôle échanges scientifiques et recherche pour le développement

Direction des programmes et du réseau
- Geneviève Van Rossum, Directrice adjointe des programmes et du réseau

Mission des programmes
- Pierre Cathala, Adjoint au chef de la mission des programmes, Responsable du pôle budgétaire
- Marie-Paule Véron, DPR
- Nadine Béziat, Gestionnaire, Pôle de gestion
- Christiane Zepter, Responsable du Pôle de l'évaluation jusqu'au 2/9/2013
- Véronique de Rohan-Chabot, Responsable du Pôle Evaluation et Performance
- Maxime Poissonnier, Pôle de l'évaluation, en charge du suivi de l'évaluation de l'instrument FSP
- Marie Laure Custos, Pôle de l'évaluation
- Alexandre Naud, Pôle de l'évaluation

Mission du réseau
- Catherine Suard, Chef de mission du réseau
- Christian Huet, Chef du Pôle financier
- Dominique Charon-Lentignac
- Balthazar Lionnard
- Pascal Hanse, Chef du Pôle solidarité
- Jean-Philippe Rousse, Chef du Pôle influence
- Carl Engelsen, Rédacteur, Pôle influence

Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats
- Xavier Crepin, Chargé de mission

III- MAE personnes rencontrées à Nantes

- Françoise Auburtin-Navaro, DAF/2/E/REG
- Antoine Chambon, Adjoint au Chef de bureau de la Comptabilité Etranger, DAF/2/E
- Agnès David, responsable Pôle Dépenses
- Geneviève Daunis, chef du bureau des applications informatiques de gestion

- Anne Février, DAF/2/E/REG
- Patrick Girault, Chef de projet Comptabilité centrale
- Nicolas Flambard, Chef de projet COREGE, CHORUS
- Dominique Legros, Chef de projet Comptabilité étranger
- Arnaud Le Masson, Adjoint au Chef de bureau de la comptabilité centraleDAF
- Philippe Maros, DAF/2/E/INT (Interface COREGE-CHORUS)
- Sébastien Vançon, responsable adjoint Pôle MADR-recettes

IV- Ministères concernés par le FSP

Ministère de l'Intérieur
- Rémy Chardon, Préfet, Chef de mission auprès du Secrétaire général
- Jean-François Devemy, Sous-préfet hors classe, Chargé de mission pour la Coopération internationale
- Bertrand Cadiot, Conseiller auprès du Secrétaire général pour le coopération interntionale.
- Ministère de l'économie et des finances
- Armelle Daam, Chef de bureau, Direction du Budget, MINEFI
- Guillaume Vaille, Adjoint au chef de bureau, Direction du Budget, MINEFI

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Andrzej Rogulski, Sous-directeur des relations internationales

Ministère de la culture et de la communication
- Jean-Baptiste Cuzin, Chef du bureau des affaires internationales

Ministère de la Justice
- Lisa Gamgani, Chef du bureau de la coopération
- Ana Bicolli, Bureau de la Coopération
- Caroline Antunes, Bureau de la coopération

Ministère de l'Agriculture
- Philippe Pipraud, Conseiller

Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique
- Nacer-Eddine Djider ; Chef du bureau de l'Expertise internationale
- Géraldine Achard-Bayle, Adjointe au Chef du bureau de l'Expertise internationale

Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement. Ministère de l'Ecologie, du développement Durable et de l'Energie.
- Bernard Videau, Adjoint au Sous-directeur des Echanges internationaux, Direction des Affaires européennes et internationales.
- Olivier Aubourg, Secrétariat général, Direction des Affaires européennes et internationales.

V- Opérateurs

CFI (Canal France International)
- Etienne Fiatte, Directeur général
- David Hivet, Directeur Méditerranée-Asie

FEI (France Expertise internationale)
- Armelle Giraud, Chargée de projets
- Jérôme Heitz, Directeur de missions
- Thibault Le Gonidec, Chargé de projets
- Aurélie Holvoet, Directrice de missions

France-Volontaires

- Didier Narbeburu, Responsable de l'unité mobilisation et partenariats

IRD
- Antoine Bricoud, Chargé de programme, IRD-AIRD, en charge du secrétariat exécutif du projet mobilisateur PAARAF

VI- Autres donateurs utilisant l'approche projet

AFD
- Stéphane Carcas, Chef de projets infrastructures, Division transport et énergies durables
- Claire Boisseau, Conseiller Qualité, programmation financière

Commission européenne
- Jan TenBloemendal Chef de l'Unité Qualité et Résultats
- Yves Leenaerts, Europeaid - Directorate General for Development and Cooperation, Unit 06 : Quality and Results

DFID
- Aurore Dupin, G20 Strategy& Coordination, and Bilateral Relations with France, Global PartnershipsDepartment
- Rachel Healy,

VII- Autres personnes ressources

- François Nicoullaud, ancien DGCID
- Sébastien Mosnéron-Dupin, Administrateur principal, Commission des Affaires étrangères du Sénat
- Philippe Hayez, Conseiller-Maître, Cours des Comptes
- Jacquie Nachtigal, Expert consultant, spécialiste dans l'analyse des enquêtes qualitatives
- José Gohy, Consultant évaluateur, ancien gestionnaire du FSP
- Gilles Roulland, Rédacteur programme 105, en qualité d'ancien ETI Chef de projet au Maroc et au Cap-vert

A8- Documents consultés

- Adapting French aid to the challenges of a changing world July 2008 - DGCID, AFD, CFI, 20p
- Aide publique au développement. Sénat. Avis N° 150 Présenté par MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, novembre 2012, 350p
- Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes - Exercice 2011 - Mission interministérielle aide publique au développement - Cour des comptes, mai 2012, 63p
- Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes - Exercice 2011 - Action extérieure de l'État- Cour des comptes, mai 2012, 58p
- Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'Économie et des Finances, Agence française de développement, Synthèse du rapport, décembre 2012, 44p
- Calendrier à rebours, comité des projets du 17juin 2011, 1p
- CD/FSD Mode d'emploi - Note d'instruction relative aux enveloppes de crédits CD/FSD du Fonds de solidarité Prioritaire, Circulaire n°002468/SME/PAF/FSP, 2 août 2004, avec annexes, 45p
- Circuit de mise en place des NAE, SPR-RES/ Pôle de l'appui financier/Cellule FSP, 2012, 2p
- Circulaire d'application du décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au Fonds de solidarité prioritaire. Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 4p
- Circulaire d'instruction n° 3261 du 14/4/2003 modifiée en date du 16/5/2003, relative aux régies d'avance pour menues dépenses des projets du FSP (postes avec Trésorier), DAF/CO et SME/PAF, MAE, 21p
- Circulaire d'instruction n° 3261 du 14/4/2003 modifiée en date du 16/5/2003, relative aux régies d'avance pour menues dépenses des projets du FSP (postes sans Trésorier), DAF/CO et SME/PAF, MAE, 21p
- Circulaire interministérielle du 4 janvier 2002 relative à la modernisation des structures et des procédures comptables à l'étranger - Opérations du fonds de solidarité prioritaire (F.S.P.) - Refonte de la circulaire interministérielle du 5 août 1997 relative aux opérations du fonds d'aide et de coopération, 17p
- Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID**).** Relevés des conclusions (de janvier 1999 à juillet 2013, à l'exception de la 8ème réunion, du 5.12.2006, dont le relevé des conclusions semble introuvable)
- Compte-rendu de la réunion direction du budget - ministère des affaires étrangères et européennes du 1er octobre septembre 2010, 2p
- Contribution à la réflexion sur les volumes de l'aide et sa destination, note actualisée le 8 avril 2008, auteur inconnu, 3p
- Décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères, 12 septembre 2000 Journal officiel de la République française 14311
- Document préparatoire au Conseil d'orientation stratégique du 25 janvier 2002, 72p
- Document préparatoire au Conseil d'orientation stratégique du 30 mars 2004, 75p
- Evaluation du projet "Appui au partenariat en évaluation des politiques publiques dans la ZSP", Rapport final, Evalua, 20 juillet 2012, 141 p)
- Evaluation du document cadre de partenariat France-Union des Comores, Rapport final, septembre 2012, 114 p
- Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement France 2013, 133p
- Expériences de formations-actions à l'évaluation en Afrique subsaharienne, Synthèse du rapport, Déc. 2010, publié par la DGM, Série Evaluation 2012, n°121, 36p
- Extraction de l'application TIDEJ du 12/9/13 reçue de la DGM

- Fiche de suivi d'un projet FSP, Bureau de l'évaluation, DGCID, 1 page
- Fiche n°19 : L'outil FSP, Anne-Laurence Pastorini, 17/04/2012, 2p
- Fiche récapitulative : Traitement du FSP dans CHORUS au 1.1.11, DGM/SPR/PRG, 3.12.10, 2p
- Grille de lecture FPC Sept 2003, 2p
- Grille de lecture pour un rapport de présentation du FSP, août 2005, 3p
- Grille de lecture projet CD-FSD Août 2005, 2p
- Instruction FSP / 1 - Paiement des dépenses du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) par les régisseurs diplomatiques, Sous-direction de la comptabilité, DABF, DGA, MAE et DGE 29/4/2002, 10p
- Instruction relative aux crédits déconcentrés n°5037 du 9 mai 1996, 22p
- Journées de la Coopération internationale et du développement, DGCID, José Gohy, 16-17 juillet 2004, 44 diapositives couvrant le FSP, la ZSP, poids des zones géographiques, poids des PMA, projets par type, la gestion, la crise des CP, perspectives, les stages de formation de 2004
- La gestion des crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire, présentation support de formation, José Gohy, janvier 2004, Bureau du FSP, 35 diapositives
- La politique française d'aide au développement. Cours des comptes - Rapport public thématique. juin 2102 128p
- La stratégie française pour l'égalité homme-femme, DGM, 2010, 12p
- Le Fonds de Solidarité Prioritaire - L'outil projet du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Vade-mecum FSP, SPR/RES/Pole appui financier/Juin 2010, 34p
- Le Fonds de Solidarité Prioritaire (F.S.P.) : outil de financement de projets pluriannuels, texte de 2p sur le site "diplomatie.gouv.fr"
- Le Fonds de Solidarité Prioritaire, auteur inconnu, avril 2012, 3p
- Le Fonds de Solidarité Prioritaire, l'outil projet du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes - Cellule FSP, Pôle de l'Appui financier, Mission du Réseau, DGM, juin 2012, présentation de 71 diapositives
- Le FSP, un instrument à optimiser, Yannick Le Roux (DGCID/CSUR) - Mai 2008, note de 15p et résumé de 3p.
- Les acteurs de la politique africaine de la France, André Lewin, dans Géopolitique africaine (Paris), n° 4, novembre 2001, 10p + annexes
- Mémorandum de la France au Comité d'Aide au Développement (CAD) - Paris, avril 2000, 27p
- Modèle CR exécution sous-projet FSD Août 2004, 2p
- Modèle de fiche de demande de financement par un bénéficiaire CD/FSD, 2p
- Modèle de PV de clôture d'un projet du FSP, 3p
- Modèle de rapport de présentation d'une enveloppe CD/FSD, août 2004, 1p
- Modèle FPC Mobilisateur avec annotations 2002, 7p
- Modèle FPC Pays avec annotations 2002, 7p
- Modèle FPC Pays, version du 6 mars 2001 (COS du 13 février 2001), 4p
- Modèle protocole d'accord FSD Août 2004, 3p
- Modèle Protocole de financement du FSD, 6p
- Modèle RP Mobilisateur prêt à l'emploi Août 2004, 14p, Modèle RP Pays avec annotations Août 2004, 27p, Modèle RP Pays prêt à l'emploi Août 2004, 14p
- Note : Actualisation et simplification des procédures concernant la mise en œuvre des projets du FSP, N° 2470 SME/PAF/FSP, 2/8/2004, 2p
- Note : Indemnités de mission versées aux assistants techniques, n°163/BF/VEM, 16/5/01, 3p
- Note : Le Fonds de Solidarité prioritaire. État des lieux. CID/SME/PAF, DGCID, 26/5/2004, 57p
- Note : Les projets du FSP - Bilan de santé, SME/PAF/FSP, DGCID, 12/5/2005, 5p
- Note 2323/CID: Procédures du Comité d'examen des projets du FSP, 12/9/2002, 2p
- Note DGCID/SME/PAF/FSP du 2/11/2004, Formations FSP avec récapitulatif des activités réalisées entre septembre 2003 et août 2004, 3p
- Note d'instruction relative au Cadre d'Exécution Prévisionnel (CEP) des projets du FSP, Circulaire n° 2471, SME/PAF/FSP, 2 août 2004, 12p

- Note DJ/JCA pour la direction des affaires financières, sous-direction de la comptabilité, de Jean-Charles Allard, Chargé de mission auprès du Directeur, Direction des affaires juridiques, MAE, le 4 février 2011,
- Note N° 2469 SME/PAF/FSP : Actualisation et simplification des procédures concernant la préparation des projets du FSP, 2/8/2004, 2p
- Note n°2467 diffusant la nouvelle instruction relative aux enveloppes de crédits déconcentrés/ Fonds Social de Développement (CD/FSD), note n°2467, DGCID/SME/PAF/ FSP, 2 août 2004, 2p
- Note n°2469 diffusant un nouveau modèle de rapport de présentation, DGCID/SME/PAF/ FSP, 2 août 2004, 2p
- Note n°843/DGM/SPR Attention du S/dir des systèmes de l'information (DGA/DSI/PSI) au sujet de la refonte de l'application SARAFINA, mise en œuvre et gestion du FSP, 12/4/12, 1p
- Nouvelles modalités de gestion du Fonds de Solidarité Prioritaire, Cellule FSP, Pôle de l'Appui financier, Mission du Réseau, DGM, juin 2012, présentation de 18 diapositives
- Présentation générale d'un projet FSP, auteur inconnu - Décembre 2003, 1p
- Procédure à suivre pour les conventions de financement, TD Diplomatie 47579, 13/6/2001
- Procédures pour l'octroi des subventions, Service des programmes et du réseau, 2008, 6p
- Procès-verbaux du Comité interministériel des projets du Fonds de Solidarité Prioritaire (de 2006 à 2013)
- Processus de transfert des projets à l'AFD, décembre 2004, 2p
- Projets annuels de performances, annexe au projet de Loi de finances, Aide publique au développement, pour les années 2006 à 2013
- Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, DGCID 2006, 136p
- Rapport d'évaluation genre et développement, rapport du Groupe de travail, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2012, 217p
- Rapport définitif d'audit n°2010-05 - Audit partenarial du processus Interventions - "dons -projets de développement" - 9 Novembre 2010 - Ministère du Budget et MAEE, 142p
- Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, partie I-B section 2 : "L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français : enseignement d'une réforme avortée", Assemblée nationale, 28/11/13, 296 p.
- Répertoire des documents et instructions relatives au FSP, 3p
- Valeur et portée juridique des conventions de financement, TD et avis DJ + une page manuel des procédures du FAC, octobre 2002