



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse du rapport final d'évaluation

Évaluation du Fonds d'urgence humanitaire

Synthèse du rapport final d'évaluation

Évaluation du Fonds d'urgence humanitaire

technopolis_[group]

Matthieu Lacave, Anne-Gaëlle Muths,
Camille Hennion, Mathieu Boulestreau

Remerciements :

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

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 Présentation du FUH	5
1.1 Un instrument multifacette en croissance, concentré sur quelques crises et certains acteurs	5
1.2 Un instrument financier au service de l'humanitaire et de la stabilisation	8
Chapitre 2 Pertinence du FUH	10
2.1 Un instrument pertinent pour répondre aux priorités politiques de la France dans la réponse aux crises	10
2.2 Un instrument pertinent pour combler les « angles morts » de la réponse française	11
2.3 Une pertinence renforcée par la flexibilité du FUH, véritable avantage comparatif de l'instrument	11
2.4 Une approche et un fonctionnement internes qui ne poussent pas à l'intégration des interventions du FUH au sein du nexus humanitaire-développement-paix	12
Chapitre 3 Cohérence	13
3.1 La coordination de l'Equipe France sur les enjeux humanitaires et de stabilisation en cours de structuration et à géométrie variable	13
3.2 Malgré ses montants limités, le FUH a des effets variés et importants pour les ONG	15
Chapitre 4 Efficience	16
4.1 Des contraintes de gestion du FUH dues aux spécificités du fonds	16
4.2 Le renforcement progressif de la capacité de pilotage du FUH	17
4.3 Cycle de projet du FUH : une phase d'instruction qui se structure mais une capacité de suivi qui reste trop faible	17
4.4 Une mise en œuvre des projets du FUH facilitée par des relations de travail de grande qualité entre le CDCS, les Ambassades et les ONG	18
Chapitre 5 Efficacité	19
5.1 Des témoignages sur les effets et les impacts positifs de projets financés par le FUH, qui ne permettent toutefois pas une analyse robuste de l'efficacité du FUH	19
5.2 Les grands principes de référence de l'humanitaire et de la stabilisation intégrés de facto par l'expérience et la pratique des grandes ONG	19
Recommandations	20
Liste des acronymes	27

Introduction

Le présent document est la synthèse du rapport final de l'évaluation du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) sur la période 2015-2018.

Objectifs de l'évaluation

L'évaluation du FUH poursuit deux objectifs principaux :

- Rendre compte du FUH :
 - en tant qu'instrument financier pertinent pour mettre en œuvre les priorités stratégiques françaises ;
 - en ce qui concerne la cohérence, l'efficacité et les résultats de ses interventions.
- Tirer des enseignements et formuler des recommandations pour renforcer la pertinence, l'efficacité et l'adaptation du Fonds aux nouveaux enjeux et aux priorités stratégiques de l'intervention française en situation de crise et de fragilité, dans un contexte d'accroissement de ses crédits d'intervention.

L'évaluation comporte ainsi clairement une dimension rétrospective et prospective.

Les objectifs opérationnels sont les suivants :

- Dresser l'état des lieux des financements mobilisés par le FUH et le comparer à d'autres instruments de l'aide française ou étrangère sur la période.
- Dresser un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement du FUH sur l'ensemble du cycle de gestion du programme (pilotage, programmation, identification, engagement, gestion, suivi, redevabilité...) et apprécier dans quelle mesure le fonctionnement et l'organisation actuels du FUH peuvent permettre d'assurer la prise en charge efficiente de l'augmentation des crédits.
- Analyser la pertinence du FUH en tant qu'instrument financier pour mettre en œuvre les priorités stratégiques de la France (positionnement au regard des autres dispositifs d'aide) et son efficacité pour répondre aux sollicitations des acteurs (adaptabilité, réactivité, adéquation des conditions de financement, etc.).
- Apprécier l'effet de levier du FUH en ce qui concerne les mobilisations de fonds additionnels, d'inscription des projets d'organisations non gouvernementales (ONG) dans le nexus urgence-développement et d'ambition des projets soutenus.

- Analyser la complémentarité et l'articulation du FUH avec les autres réponses françaises, européennes (DG ECHO) et internationales (partenaires techniques et financiers [PTF], organisations multilatérales) en situations de crise humanitaire et de fragilité.

- Estimer l'efficacité des interventions financées par le FUH.

- Nourrir la réflexion du MEAE sur les évolutions du FUH sous deux angles :
 - Un angle stratégique visant à renforcer la capacité du FUH à jouer un rôle d'amorçage et de formulation à la réponse globale des crises et des fragilités (nexus urgence-développement).
 - Un angle opérationnel visant à améliorer le fonctionnement du FUH et notamment la dimension liée à la redevabilité du fonds.

Investigations conduites

Les outils méthodologiques mobilisés pour la conduite de cette évaluation sont :

- une analyse documentaire (documents du Centre de crise et de soutien [CDCS] et du FUH, stratégies du MEAE, documents de projets des ONG, documents sur les doctrines et les instruments des autres bailleurs de fonds, notes d'analyse des crises, notes d'analyse de contexte de stabilisation et humanitaire, etc.) ;
- la conduite de près de 80 entretiens (MEAE, autres ministères, Agence française de développement [AFD], Expertise France, ONG, bailleurs, etc.) ;
- deux missions (Liban et République centrafricaine [RCA]) et une étude de cas [Mali]¹ réalisées entre février et mai 2020 ;
- deux enquêtes électroniques (services de coopération et d'action culturelle [SCAC] et ONG) réalisées entre mars et mai 2020 ;
- un atelier de co-construction des recommandations (députés, MEAE, autres ministères, AFD, Expertise France, ONG).

Le rapport final d'évaluation a été validé en juillet 2020. Un groupe de référence, composé des directions du MEAE, des ministères de la Santé et des Armées, de l'AFD et d'Expertise France, d'ONG, de parlementaires et d'universitaire, a suivi la conduite de cette évaluation.

1. La mission prévue au Mali n'a pas pu avoir lieu en raison de la pandémie de COVID-19. Elle a été remplacée par des entretiens téléphoniques.

Chapitre 1

Présentation du FUH

1.1 Un instrument multifacette en croissance, concentré sur quelques crises et certains acteurs

Les crédits alloués par le FUH ont **augmenté considérablement** entre 2015 et 2019 (+331 % sur la période, soit une augmentation annuelle de 47,5 % en moyenne) passant de 20,5 millions d'euros (M€) en 2015 à 86,7 millions d'euros en 2018 et se stabilisant à 88,6 millions d'euros en 2019. Si cette augmentation s'inscrit dans le **contexte de hausse des moyens** dédiés à l'aide humanitaire et au développement en France, elle est considérablement plus importante : l'aide totale au développement en France étant passée de 8 milliards d'euros (Md€) en 2015 à 10 Md€ en 2018, soit une hausse de 20 %², son aide humanitaire étant, elle, passée de 425 M€ en 2014 à 594 M€ en 2018, soit une hausse de 40 %³.



Cyclone Idai au Mozambique 2019 © MEAE / Anastasia Bosio

Cette enveloppe peut être mobilisée par le Centre de crise et de soutien (CDCS) selon des modalités diverses :

- Financement direct d'ONG mettant en œuvre des projets poursuivant des objectifs humanitaires et/ou de stabilisation ;
- Financement d'opérateurs du MEAE et d'autres partenaires publics intervenant sur les terrains fragiles ;
- Interventions directes du CDCS financées par le FUH ; achat et envoi de stock et de matériel humanitaire pour des opérations pilotées directement par le CDCS ;
- Contribution aux fonds des organisations internationales ;
- Financement de partenaires privés (fondations, *think tanks*, etc.) pour des interventions pilotées directement par le CDCS ;
- Achat de prestations couvrant, par exemple, des frais liés à l'organisation de rencontres et le coût d'audits de projets sous-traités à des cabinets spécialisés ;
- Frais de gestion regroupant les coûts des missions réalisées par les agents de la mission pour l'action humanitaire (MAH) et de la mission pour la stabilisation (MS) dans le cadre de leur suivi des projets ;
- Délégation de fonds aux ambassades qui peuvent mobiliser le FUH selon les principales modalités citées ci-dessus : chaque année, la MAH et la MS octroient, projet par projet, des délégations de crédits aux SCAC établis dans les pays touchés par des crises. Les SCAC disposent ainsi de crédits leur permettant de financer directement des opérations relevant aussi bien de l'urgence que de la stabilisation.

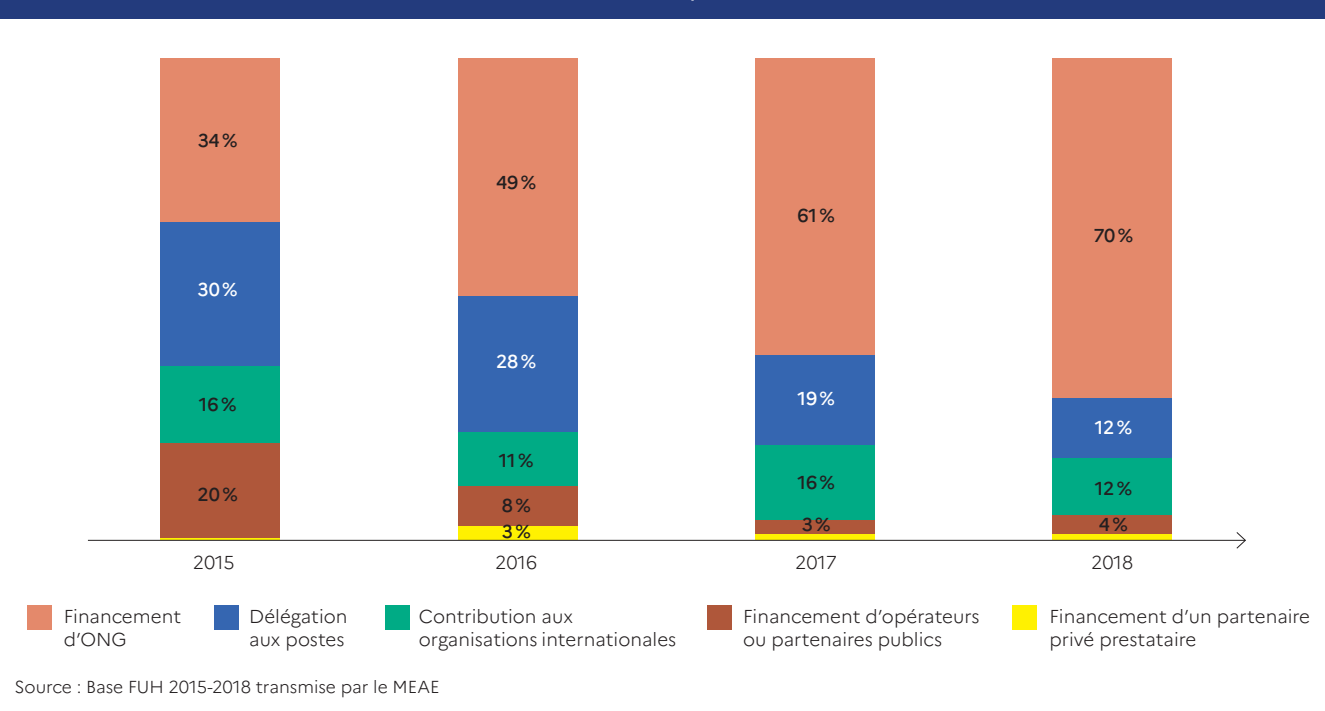
Le FUH est principalement mobilisé pour financer des projets portés par des ONG, selon deux modalités principales de fonctionnement :

- Projets en gestion directe par le CDCS
- Projets en délégation aux SCAC

2. Source : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/07/08/l-aide-publique-au-developpement-francaise-atteint-10-3-md-en-2018>

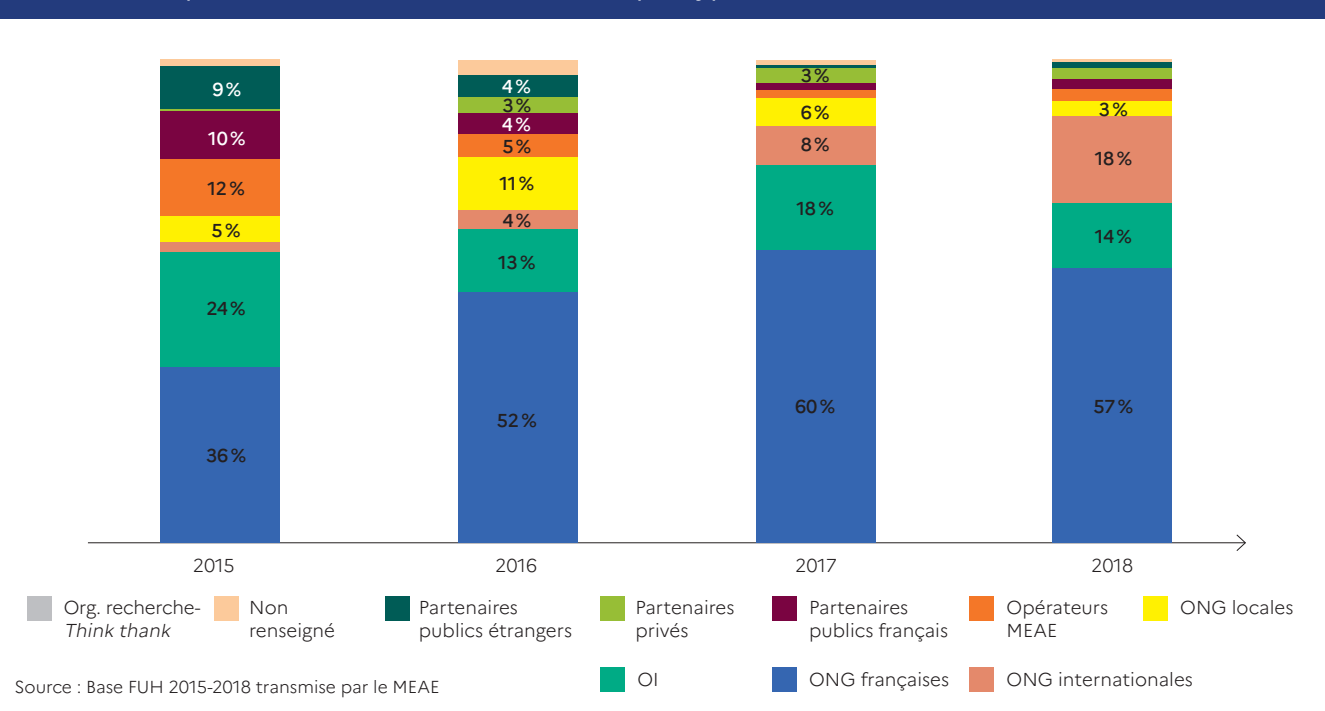
3. Source : *Global Humanitarian Assistance Reports*, 2015 et 2019. Taux de change calculés au 31 décembre de l'année considérée.

FIGURE 1 – Modalités d'intervention du FUH en direct par le CDCS⁴ (2015-2018)



Toutes modalités d'intervention confondues, **y compris via les délégations aux postes**, les projets financés par le FUH sont ainsi en majorité portés par des ONG, représentant 72 % des financements. Parmi celles-ci, les ONG françaises représentent 55 % du total des montants du FUH sur la période.

FIGURE 2 – Répartition des financements du FUH par type de bénéficiaire



4. Cette ventilation ne tient pas compte de la ventilation faite par les postes. La catégorie « délégation aux postes » comprend toutes les modalités d'intervention utilisées par les postes.

Le FUH s'appuie notamment sur des **ONG importantes ayant atteint une taille critique**, qu'il finance sur de nombreux projets, leur allouant davantage de crédits. Ainsi, 63,5 % des financements d'ONG sont destinés aux 15 ONG les plus financées par le FUH et représentent un montant moyen un tiers plus élevé que celui de l'ensemble des projets d'ONG financés (400 000 € contre 310 000 €). **L'augmentation de la dotation** du FUH en 2017 et en 2018 s'est faite **en majorité au bénéfice de ces 15 ONG** pour un montant moyen par financement en hausse.

La répartition géographique des financements du FUH dépend fortement du contexte des crises mondiales et des priorités définies par la France. Elle est évolutive. Entre 2015 et 2018, le FUH a financé des interventions dans 57 pays, mais les **interventions financées par le FUH se concentrent sur deux zones : Afrique du Nord et Moyen-Orient, d'une part, et Afrique sub-saharienne, d'autre part** (respectivement 68 % et 20 % des financements). Dans ces deux grandes zones, le financement d'interventions visant les **crises syrienne et irakienne** représente plus de la moitié des dépenses effectuées au titre du FUH au cours des quatre dernières années.

FIGURE 3 – Principaux pays bénéficiaires du FUH

Pays	Montant	Part des fonds FUH (2015-2018)
Syrie	69 289 721 €	34,3 %
Irak	34 322 806 €	17,0 %
Liban	11 568 379 €	5,7 %
RCA	10 744 390 €	5,3 %
Yémen	8 990 176 €	4,5 %
5 principaux pays bénéficiaires	134 915 472 €	66,8 %
Libye	7 063 059 €	3,5 %
Nigeria	4 200 000 €	2,1 %
Mali	3 951 932 €	2,0 %
Bangladesh	3 371 226 €	1,7 %
Niger	3 320 420 €	1,6 %
10 principaux pays bénéficiaires	156 822 110 €	77,7 %
Autres pays	44 923 940 €	22,3 %
Total pour les 57 pays bénéficiaires	201 746 050 €	100,0 %

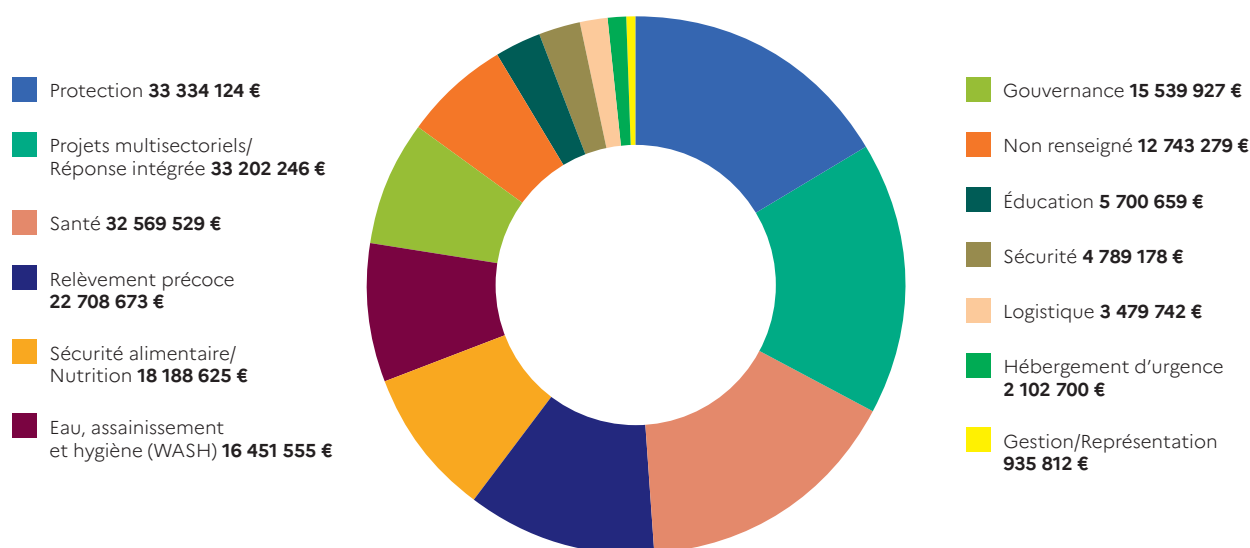
Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Concernant les **secteurs d'intervention**, il apparaît que le FUH finance des projets correspondant à **l'ensemble des dimensions d'intervention humanitaire des clusters de l'ONU⁵**, avec en premier lieu des projets des secteurs **Protection** et **Santé**. L'importance et les montants alloués

à des **projets multisectoriels** ou de réponse intégrée, agissant simultanément sur diverses thématiques, a par ailleurs fortement augmenté sur la période 2015-2018, passant de 5 % des montants à plus de 26 %.

5. À l'exception de la coordination des camps de réfugiés, financée par l'intermédiaire des contributions aux organisations internationales.

FIGURE 4 – Montant alloués par le FUH par secteur d'intervention (2015-2018)



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

En parallèle, depuis son intégration au FUH, la **proportion de la stabilisation** dans les montants alloués par le FUH **n'a cessé d'augmenter** pour dépasser en 2018 celle de la MAH. Ainsi, en 2018, les crédits ordonnés par la MS représentaient 50,6 % des montants alloués par le FUH.

1.2 Un instrument financier au service de l'humanitaire et de la stabilisation

1.2.1 Présentation et évolution de l'organisation du CDCS sur le volet FUH

Le CDCS du MEAE est le service qui, en cas de crise à l'étranger, assure la protection des ressortissants français et coordonne l'action humanitaire d'urgence de l'État français pour venir en aide aux populations locales.

Au sein du CDCS, jusqu'en 2019, la **MAH** et la **MS** étaient au cœur de la mise en œuvre du FUH pour la période 2015-2018, de la phase de programmation, d'identification/de validation des projets, jusqu'à leur suivi et à leur évaluation.

- La **MAH** coordonne la réponse humanitaire d'urgence de l'État, en liaison avec les services centraux des ministères, les ambassades, les représentations permanentes de la France auprès des organisations internationales, les ONG, les autres bailleurs de fonds, la DG ECHO de la Commission européenne (CE), les Nations unies. Le CDCS est également

le point focal pour le suivi du traitement européen des affaires humanitaires (en lien avec la direction des Nations unies et des organisations internationales [NUOI] et la direction de l'Union européenne [UE] du MEAE).

- La **MS** a été intégrée au CDCS fin 2014, notamment dans le but de renforcer le continuum crise/post-crise. Elle donne au dispositif humanitaire français un outil d'urgence complet, chargé de l'accompagnement des premières étapes des processus de sortie de crise (relèvement socioéconomique, réconciliation, appui à la gouvernance, rétablissement des services publics, déminage...). La MS s'inscrit en amont de programmes de développement de plus long terme, dans une recherche d'amorçage et d'effet de levier⁶. Son objectif est double :
 - Aider les populations vulnérables et soutenir la société civile
 - Renforcer la capacité de l'État à assurer ses fonctions de base et construire, ou reconstruire, sa légitimité auprès des populations

Les deux missions MAH et MS ont, depuis 2019, **fusionné pour devenir le Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS)**, mais des postes de coordination humanitaire et de stabilisation ont été créés pour maintenir la spécificité de ces deux interventions. Cette réforme a pour objectif de renforcer les capacités opérationnelles du Centre en mutualisant les moyens de gestion et en rationalisant le pilotage de l'action d'urgence bilatérale, tout en renforçant les mécanismes de redevabilité.

6. CDCS, *Présentation de la Mission de stabilisation 2018*.

En parallèle a été créée une **cellule d'audit et d'évaluation** dotée de deux équivalents temps plein (ETP) et dont les missions couvrent entre autres le renforcement des procédures internes au sein du COHS, le pilotage des audits des projets financés par le CDCS et la participation à des évaluations stratégiques pour le CDCS (comme la présente évaluation).

Le FUH bénéficie également de l'appui de l'**unité de gestion administrative et financière** du CDCS, qui a en charge la mise en paiement des conventions de financement et des interventions directes du CDCS.

1.2.2 Modalités de mise en œuvre du Fonds d'urgence humanitaire par le CDCS

La définition des **priorités** et l'identification des interventions du FUH qui y répondent sont un **exercice annuel** :

- réalisé prospectivement *ex ante* (tenant compte du contexte humanitaire) vers la fin novembre de l'année n-1 et qui concerne environ 2/3 des fonds disponibles (1/3 étant réservé pour des crises « chaudes ») ;
- conduit de manière concertée avec les ONG françaises, les postes et les autres services du MEAE concernés ;
- éminemment évolutif pour tenir compte des contextes changeants et du surgissement de crises qui, pour certaines, sont imprévisibles ;
- qui nécessite une forte réactivité (les abondements en cours d'année doivent se traduire rapidement dans les faits).

En début d'année, la MAH et la MS établissent une **première allocation des fonds** par pays/zone en fonction de leur dotation initiale, en prenant en compte le contexte et les priorités stratégiques de la France. La grande spécificité du FUH en ce qui concerne le fonctionnement par rapport à ses équivalents est qu'il ne fonctionne pas par appels à projets et que **l'identification des projets se fait au fil de l'eau** durant l'année. Ainsi, la programmation est susceptible d'évolutions



et peut être amenée à changer rapidement en fonction du contexte et/ou d'abondements exceptionnels en cours d'année. Les fonds sont fongibles entre la MAH et la MS, ce qui signifie qu'il est possible de réallouer des fonds humanitaires à des projets de stabilisation (et *vice versa*) si le contexte le demande.

La décision de financer un projet donne lieu à une validation interne au CDCS, écrite des chefs des missions MAH et MS, ou de la direction du CDCS pour des montants élevés ou des projets sensibles politiquement.

Une fois validé en interne au CDCS, le projet est instruit administrativement en lien avec la direction générale de la mondialisation (DGM) et la direction des affaires financières. À l'issue de l'instruction, et dès lors que le projet est susceptible de se traduire par une convention de subvention, soit il passe en comité des subventions du programme budgétaire 209 (droit commun), soit il relève de la procédure d'urgence (inscription au comité des subventions pour information simplement).

Le **suivi** s'appuie essentiellement sur du *reporting* d'activités et comptable (exécution de la dépense). Jusqu'à récemment, les procédures de suivi des projets financés par le FUH étaient limitées à :

- l'exigence d'un **rapport intermédiaire** pour les projets de plus de 6 mois et d'un **compte rendu technique et financier** à la fin du projet ;
- des **visites de suivi** par les postes (SCAC en général) en fonction de leur possibilité de se déplacer, de leur disponibilité et de leur niveau d'investissement dans les projets ;
- des **remontées de terrain** des ONG et des **échanges** avec le CDCS ou le SCAC (à l'initiative des ONG, souvent quand il devient apparent que des avenants à la convention seront nécessaires).

Au niveau des ressources financières, le FUH est l'agrégation de plusieurs lignes de crédit du MEAE :

- **Dotation initiale** mise à disposition de la MAH et de la MS sur les crédits du Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »
- Abondements issus de la **ligne de crédit MEAE – Aide Budgétaire « Post-conflit et sortie de crise »**
- **Abondements exceptionnels** pour faire face à des crises imprévues et/ou répondre à des engagements présidentiels
- Abondements des **fonds de concours** (FDC) de collectivités territoriales et d'entreprises/de particuliers (FUH-MAH uniquement)
- **Autres ressources** issues essentiellement de reports ou de remboursements d'ONG

Chapitre 2

Pertinence du FUH

2.1 Un instrument pertinent pour répondre aux priorités politiques de la France dans la réponse aux crises

Le FUH est un outil unique dans la réponse française à la crise, **par son positionnement résolument politique** : la priorisation des actions financées par le FUH résulte d'un arbitrage explicite entre les besoins humanitaires ou de stabilisation et les priorités stratégiques, diplomatiques et sécuritaires de la France, en fonction notamment des orientations données par le Cabinet du ministre. L'adaptabilité du FUH permet au CDCS de suivre le caractère évolutif des crises mondiales et des priorités françaises.

Cette dimension politique est appréciée des postes qui voient dans le FUH un moyen de rendre l'action de la France visible sur certaines crises, en dépit de crédits réduits en comparaison avec d'autres grands bailleurs : 75 % des représentants des ambassades interrogés dans le cadre de notre évaluation notent que le FUH a fortement (voire très fortement pour 50 % d'entre eux) accru la visibilité de la France dans le pays. Le positionnement politique du FUH se retrouve dans certaines interventions, très emblématiques, qu'il permet de financer telles que : la construction d'un hôpital à Raqqa en Syrie après la chute de Daesh ; la construction d'un hôpital dans le Sinjar à la suite de la rencontre du président Macron avec Nadia Murad, Prix Nobel de la Paix (2018) ; l'achat et l'envoi de matériel humanitaire pour des opérations de réponse rapide à des catastrophes naturelles, en étroite collaboration avec le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC).

La dotation du FUH, restée faible jusqu'à récemment, a limité sa pertinence et sa portée stratégique vis-à-vis des outils de réponse humanitaire et de stabilisation des partenaires internationaux de la France. Cependant, la tendance est positive sur la période évaluée, les financements du FUH ayant augmenté considérablement entre 2015 et 2018. Malgré cette augmentation, la France reste, pour le moment, loin derrière ses partenaires du G7 en ce qui concerne la contribution à l'aide humanitaire

internationale, comme l'a souligné la revue des pairs de l'OCDE en 2018 : « L'aide humanitaire apportée par la France n'a pas représenté une priorité soutenue par un budget à la hauteur de ses ambitions et de son engagement accru dans les zones de crise. »⁷

Du point de vue de la stabilisation, les crédits du FUH sont modestes en comparaison des autres bailleurs actifs sur ce secteur. Cependant, si l'on prend l'ensemble des « crédits bilatéraux pour la stabilité internationale et la réponse aux fragilités »⁸ de la France, qui incluent le Fonds Minka géré par l'AFD, les financements français en matière de stabilisation atteignent 309 millions d'euros en 2019⁹. Ils restent en-deçà de bailleurs comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais commencent à devenir significatifs. **Compte tenu de la tendance à l'augmentation de sa dotation pour l'humanitaire et la stabilisation, la pertinence du FUH pour appuyer les priorités stratégiques de la France est donc amenée à augmenter.**



7. OCDE, *Examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, 2018, p. 98 (<http://www.oecd.org/fr/publications/examens-de-l-ocde-sur-la-co-operation-au-developpement-france-2018-9789264302716-fr.htm>).
8. Indicateur qui comprend le FUH, les crédits « aide budgétaire sortie de crise », l'aide alimentaire programmée et le Fonds Minka.
9. Source : *Rapport annuel de performance sur l'aide publique au développement*, 2019.

Selon le CDCS, la faible dotation du FUH est en partie compensée par un modèle et un « **positionnement de niche** », qui assurent sa pertinence au sein de l'écosystème de la réponse à la crise, en finançant des petits projets à forte portée stratégique. Le FUH porterait un **modèle « à la française »** de réponse humanitaire d'urgence et d'aide à la stabilisation, caractérisé par un soutien à des petits projets, par une capacité à se déployer dans des zones encore très instables, notamment grâce au réseau des ONG, et par des projets **très localisés, à une échelle « micro »** portant sur des types d'intervention très divers, y compris à forte valeur **symbolique**. Les deux premières caractéristiques de ce modèle sont confirmées par l'analyse des projets et les entretiens avec les ONG. En revanche, si le positionnement stratégique des projets de stabilisation à une échelle « micro » nous semble émerger dans certaines zones particulièrement stratégiques pour le CDCS (Nord-Est syrien, zone frontalière Niger/Mali, Plaine de Ninive en Irak), il est difficile de le généraliser à l'ensemble du Fonds. Sur d'autres zones, les entretiens et les missions font ressortir un certain éparpillement des financements, souvent alloués de façon opportuniste, en fonction des propositions des ONG. La pertinence de ce modèle de réponse « à la française » est difficile à établir en l'absence de données consolidées sur l'efficacité des interventions financées par le FUH et donc de retours étayés sur ses effets sur le terrain. Cependant, du point de vue de la stabilisation, la comparaison de ce modèle aux doctrines récentes établies par les principaux partenaires de la France montre des points de convergence avec certaines « bonnes pratiques » de stabilisation identifiées, en particulier dans la priorité donnée aux enjeux politiques locaux et à des interventions très ciblées.

2.2 Un instrument pertinent pour combler les « angles morts » de la réponse française

Le Fonds a prouvé sa pertinence en comblant des angles morts de la réponse française à la crise et ce, à trois niveaux : temporel, sectoriel et géographique. C'est la combinaison de ces trois caractéristiques qui, dans certaines situations, donne toute sa valeur ajoutée à l'instrument. Cela est reconnu tant par les autres directions du MEAE que par les autres ministères et les principaux partenaires du CDCS (AFD, Expertise France ou les ONG qui bénéficient de ses fonds).

- Le FUH est un instrument de réaction rapide. La capacité du CDCS à **mobiliser et à décaisser, si nécessaire, les financements du FUH en 48 h grâce à sa procédure d'urgence** est unique dans la réponse française, voire internationale, et lui permet de couvrir un segment temporel clé de la réponse à la crise.
- Du fait de sa rapidité de déploiement, mais également de sa proximité avec les décideurs politiques qui confère au CDCS une tolérance au risque plus élevée que d'autres

acteurs de la réponse française, le FUH permet de **couvrir certaines des zones de conflit les plus difficiles** (Syrie, Libye, Irak, par exemple). Dans ces contextes, les autres acteurs de la réponse française voient leur présence fortement limitée du fait de leur mandat. Le CDCS, à raison, voit dans cette capacité à « être premiers sur zone » un élément fort de son approche pour soutenir les objectifs stratégiques de la France. Cela est d'autant plus pertinent que c'est un élément différenciant par rapport à d'autres bailleurs internationaux.

- Le FUH permet enfin de couvrir certains segments de la réponse de stabilisation que les autres acteurs français non militaires ne peuvent pas couvrir, à travers ses financements ciblant notamment la **réforme des systèmes de sécurité** et les **questions électorales**. En outre, en lien avec les objectifs de stabilisation des zones et de retour des populations, le FUH est maintenant le canal français de financement bilatéral du **déminage**. Cependant, si cette spécificité du FUH est perçue comme pertinente par certains interlocuteurs du CDCS, elle doit être relativisée au vu des montants engagés sur ces secteurs au cours de la période (en particulier pour le secteur de la sécurité) et de la grande variabilité de l'engagement sur ces secteurs.

2.3 Une pertinence renforcée par la flexibilité du FUH, véritable avantage comparatif de l'instrument

L'autre élément constitutif de la valeur ajoutée du FUH, par rapport aux autres instruments de la réponse française aux crises, est sa très grande flexibilité. Celle-ci se joue à deux niveaux :

- **Au niveau de l'allocation des fonds au cours de l'année :** deux tiers des fonds du FUH sont fléchés vers des crises et des priorités du MEAE en fin d'année pour l'année suivante, et un tiers est réservé pour répondre aux crises nouvelles et aux changements de contexte. De plus, le FUH est renforcé très fréquemment en cours d'année par de soudains abondements visant à répondre à des besoins imprévisibles. Ces modalités de programmation budgétaire confèrent au CDCS une souplesse certaine et une grande marge de manœuvre pour allouer les fonds au gré des évolutions du contexte. La Syrie est l'exemple type d'un contexte d'intervention où les très nombreux changements dans le contexte politique et militaire sur la période ont nécessité des ajustements constants de la réponse française (en ce qui concerne les zones à couvrir, par exemple) et des projets que le FUH finance.
- **Au niveau de la mise en œuvre des projets :** les ONG interrogées, quelle que soit leur taille, tant aux sièges que dans les pays d'intervention, sont unanimes sur ce point : la flexibilité du FUH en fait un instrument particulièrement pertinent dans les contextes de crise et relativement unique par rapport aux instruments de réponse des autres

partenaires techniques et financiers. Le FUH permet de financer des frais qu'il serait impossible de faire financer par d'autres instruments, ce qui facilite l'ouverture d'opérations dans de nouvelles zones par les ONG et les opérateurs. La souplesse du FUH permettant de modifier des projets en fonction des évolutions du contexte grâce à une procédure simple et rapide est particulièrement appréciée des ONG.

2.4 Une approche et un fonctionnement internes qui ne poussent pas à l'intégration des interventions du FUH au sein du nexus humanitaire-développement-paix

La nécessité de ne plus traiter les crises et l'intervention de chaque type d'acteur comme des processus linéaires a mené à l'émergence du concept de « nexus », en référence au nexus « humanitaire-développement-paix ». Cela s'inscrit dans la lignée d'une série d'efforts plus anciens pour

rapprocher les différents segments de l'aide. L'opérationnalisation d'une approche globale de l'urgence au développement est un défi auquel se heurte la plupart des acteurs œuvrant dans les domaines de l'humanitaire, de la sécurité et du développement¹⁰. Regroupant à la fois des financements destinés à l'action humanitaire et à la stabilisation, le FUH a un positionnement qui pourrait, en théorie, favoriser l'intégration du nexus dans les projets qu'il finance. Les ONG saluent, dans l'ensemble, l'absence de coupure nette entre les financements humanitaire et de stabilisation et le pragmatisme du CDCS quant à la catégorisation de ses projets. Cependant, cette proximité de fait entre la réponse d'urgence humanitaire et les actions de stabilisation financées par le FUH est utile mais n'équivaut pas à intégrer systématiquement les enjeux liés au nexus aux pratiques du CDCS. Sur ce point, si nous constatons une évolution positive sur la période, il y a une réelle marge de progrès pour le CDCS. L'approche du CDCS sur ses financements de stabilisation, les processus d'identification et d'instruction des projets FUH et le niveau d'information des rédacteurs et des référents du CDCS sur les enjeux liés à la mise en œuvre du nexus ne suffisent pas, pour le moment, à permettre l'intégration de ces enjeux au mode opératoire du FUH.



© Oxfam / Andy Hall

10. Pour une analyse des difficultés liées à l'opérationnalisation du nexus, se reporter, par exemple, au document : *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Connecting the dots on the triple nexus*, novembre 2019 (<https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/connecting-dots-triple-nexus>).

Chapitre 3

Cohérence et complémentarité du FUH dans la réponse française à la crise

3.1 La coordination de l'Équipe France sur les enjeux humanitaires et de stabilisation en cours de structuration et à géométrie variable

3.1.1 Au niveau du siège, la coordination de l'Équipe France s'améliore peu à peu, mais reste plus efficace sur la réponse immédiate

- La coordination entre les directions du MEAE impliquées dans la réponse d'urgence et de stabilisation fonctionne plutôt bien. Elle se fait selon deux modalités principales :
 - Des réunions annuelles organisées par le CDCS pour présenter ses priorités stratégiques auxquelles sont conviées les autres directions du ministère
 - Des échanges informels et fréquents entre les rédacteurs du CDCS et leurs interlocuteurs des directions géographiques, de la direction des NUOI, de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) et de la direction du développement durable de la DGM (service en charge de l'aide alimentaire programmée HUMA-AAP et mission de la gouvernance démocratique GOUV notamment)

La coordination fonctionne adéquatement à un niveau opérationnel, grâce à la fluidité et à la fréquence des relations au niveau des rédacteurs. Toutefois, il s'agit d'un mécanisme de coordination *ad hoc* et peu structuré. Les services des autres directions notent en particulier une certaine asymétrie d'informations entre eux et le CDCS. Il manque un cadre formalisé et régulier d'échange pour construire une approche commune de l'aide humanitaire et de la stabilisation au sein du MEAE.

- La coordination entre le CDCS/FUH et les autres ministères fonctionne efficacement en temps de crise, grâce au modèle de « **task force interministérielle** », qui se met en place dans ces situations. Sur la gestion de crise, le CDCS entretient des relations claires et structurées avec les centres de réponse à l'urgence des autres ministères partenaires du MEAE, comme le COGIC, le Centre opérationnel de régulation et de réponses aux urgences sanitaires et sociales (CORRUSS), la direction alerte et crises de Santé publique France et le ministère des Armées. La **coordination de fond**, plus stratégique et de long terme, reposant sur des

mécanismes de coordination interministérielle plus classique, est moins évidente. Il n'y a pas de cadre de concertation formalisé, structuré d'échanges et de dialogue interministériel sur l'humanitaire et la stabilisation, à l'exception notable du mécanisme interministériel mis en place récemment pour le Sahel.

- La relation du CDCS avec **Expertise France** est très fonctionnelle, cet opérateur étant prestataire de services pour le CDCS sur financement du FUH. Les interlocuteurs soulignent la fluidité des relations et la qualité de la coordination avec les équipes du CDCS, notamment sur les projets de stabilisation pour lesquels le CDCS voit en Expertise France une agence bien placée pour assurer une maîtrise d'ouvrage des projets à proximité du terrain.
- L'articulation fonctionnelle **entre le FUH et les instruments de l'AFD** reste largement à construire, malgré la proximité de leurs mandats sur la stabilisation ou en raison de cette proximité. Pour le Fonds Minka, il y a beaucoup d'échanges entre les rédacteurs du CDCS et les responsables géographiques de l'AFD et la coordination, ou tout du moins l'échange d'informations, fonctionne à un niveau opérationnel, en s'organisant par zone géographique. Cependant, la coordination stratégique reste à consolider, et il existe des frictions entre le CDCS et la division Fragilités, crises et conflits de l'AFD. L'articulation entre les financements « post-crise » de l'AFD, portés par son département Organisations de la société civile (OSC), et le FUH n'est pas non plus optimal. La visibilité de l'AFD sur les priorités et la stratégie du CDCS que finance le FUH est limitée. La différence de culture et de pratique entre les institutions semble empêcher l'établissement d'une coopération stratégique fructueuse pour le moment.

Sur l'ensemble des questions de coordination des acteurs, nous constatons donc une coordination opérationnelle qui fonctionne plutôt bien, mais il manque un cadre de concertation permettant un dialogue stratégique entre les acteurs de la réponse française, excepté pour le Sahel. La grande majorité des acteurs rencontrés notent qu'une approche globale, qui impliquerait une articulation approfondie et efficace des outils, émerge seulement pour les acteurs français. **Une approche territoriale intégrée, par pays ou zone de crise,**

au niveau stratégique, est en train de se mettre en place pour le Sahel, qui en est de loin l'exemple le plus abouti pour la France¹¹. Ce type de coordination stratégique entre les acteurs permet de se concerter en amont sur les objectifs prioritaires de la France sur une zone, de clarifier les rôles et les valeurs ajoutées de chacun dans la réponse, d'élaborer une approche intégrée des instruments de réponse dans une logique de nexus et de mettre en place un échange fluide d'informations entre les ministères sur les financements et l'avancée des projets. En l'absence d'une telle coordination et du fait de l'éclatement des instruments de la prise de décision, il est difficile d'éviter un travail en silo des différents acteurs où chacun se concentre sur ses zones et ses secteurs d'intervention sans construire de réponse d'ensemble.

3.1.2 Au niveau des pays d'intervention, une articulation se met peu à peu en place, mais de manière timide et inégale pour le moment

Les missions, les entretiens et l'enquête font ressortir des efforts naissants d'articulation entre les instruments de la réponse française aux crises (y compris le FUH), mais ces efforts restent très inégaux d'un poste à l'autre. On note une tendance positive, avec des exemples d'articulation fructueuse entre des financements du FUH et d'autres instruments, dont ceux de l'AFD, en toute fin de période d'évaluation (2018 à aujourd'hui). Le dialogue au sein de l'Équipe France s'organise et se structure de façon plus satisfaisante au niveau des pays d'intervention qu'au niveau des sièges, notamment quand ces questions sont portées activement par l'ambassade. Les missions réalisées pour cette évaluation (au Liban et en République centrafricaine et l'étude de cas sur le Mali) mettent en lumière des approches intéressantes d'articulation entre le FUH les financements AFD dans une logique nexus, mais il s'agit d'approches naissantes, projet par projet. Au niveau des pays d'intervention, il manque encore bien souvent une stratégie globale de « l'Équipe France », formalisée et partagée en interne et avec les partenaires de la France.

L'enquête et les entretiens laissent entrevoir des manques importants dans l'articulation entre le FUH et les autres instruments français, en particulier dans la mise en œuvre du nexus et d'une approche globale au niveau des postes. Dans de nombreux cas, l'articulation entre les instruments au niveau des pays est portée par les ONG elles-mêmes, qui se chargent d'identifier les instruments français les mieux adaptés aux besoins de leurs interventions et de les articuler, quand cela est pertinent. L'enquête auprès des SCAC montre, par exemple, que ceux-ci voient une plus grande complémentarité et une articulation possible entre le FUH et les instruments européens et des autres PTF, qu'avec les autres interventions du MEAE et de l'AFD. En outre, les postes rencontrent des difficultés pour articuler le FUH avec les autres instruments français dans une approche quelque peu intégrée, soit par manque de ressources



Bolivie © MEAE / Jonathan Sarago

humaines à leur niveau pour porter cet effort, soit parce que les cultures organisationnelles et les modes opératoires des uns et des autres sont trop éloignés, soit enfin par manque de visibilité sur l'ensemble des financements alloués depuis Paris.

3.1.3 Une coordination et une articulation peu systématiques avec les instruments des autres bailleurs internationaux

Au niveau des sièges, les entretiens laissent entrevoir un degré de connaissance et de compréhension du FUH très variable des PTF de la France, ce qui indique une coordination et un échange d'information non systématiques. Sur **certaines zones particulièrement stratégiques** pour la France, telles que le Nord-Est de la Syrie et l'Irak, de nombreux éléments confirment le rôle actif que joue le CDCS pour articuler ses financements FUH avec les financements d'autres PTF, notamment européens.

Au niveau des pays d'intervention, les missions mettent en lumière un manque de lisibilité des PTF sur la stratégie d'intervention française et ses instruments financiers en matière d'intervention humanitaire et de stabilisation. Cela s'explique par : la faiblesse de ses montants au regard des autres bailleurs et instruments ; une participation parfois insuffisante de la France aux instances de coordination dans les pays d'intervention et des échanges d'informations qui

11. Définie en partie grâce à un important travail de concertation, de co-construction et de définition des rôles et des responsabilités de chacun (MEAE, ministère des Armées, AFD, Expertise France), travail mené en amont d'une consultation avec l'Union européenne sur le Sahel.

ne sont pas systématiques ; le fait que, dans certains contextes (RCA et Mali plus particulièrement), les interventions politiques et de défense prennent le pas sur les autres formes d'intervention de la France. L'articulation avec les instruments des autres PTF, quand elle prend place, se fait au niveau des projets, principalement avec ECHO et, dans la majorité des cas, à l'initiative des ONG.

3.2 Malgré ses montants limités, le FUH a des effets variés et importants pour les ONG

L'évaluation a mis en lumière différents effets sur les ONG et les opérateurs français :

- Le FUH possède un **effet levier financier reconnu**. S'il est difficile à quantifier, il est clairement identifié comme une valeur ajoutée du FUH. Celui-ci prend plusieurs formes :
 - L'effet financier le plus important d'après les ONG réside dans la possibilité pour nombre d'entre elles, grâce au FUH, de boucler le plan de financement de leur projet, notamment quand d'autres bailleurs, comme ECHO, exigent des cofinancements.

– Le deuxième effet financier le plus rapporté par les ONG est la possibilité pour les ONG, grâce au FUH, de maintenir une activité entre deux financements plus importants. Cette fonction de « *gap filling* » est cruciale pour les ONG œuvrant en zone de crise.

– Un effet levier « strict », par lequel les financements FUH ont permis d'obtenir ensuite des financements plus importants d'autres bailleurs, est également relevé. Cet effet est important pour un opérateur comme Expertise France. L'implication de la direction du Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS) pour convaincre les autres donateurs de prendre le relai de financements FUH est importante sur certaines zones particulièrement stratégiques pour la France.

- Le FUH a un **effet d'amorçage, légèrement moins marqué**, mais important pour les partenaires du CDCS. Le Fonds est utile en ouverture de zone ou pour porter des projets pilotes, sur de nouvelles thématiques en particulier.
- Les entretiens permettent également d'identifier un **effet structurant important pour les petites ONG**, soit que le FUH ait été l'un des premiers fonds auquel elles aient eu accès, soit qu'il ait permis de financer des fonctions support nécessaires pour accompagner leur professionnalisation.



Mission à Erbil 2014 © MEAE / Frédéric de La Mure

Chapitre 4

Efficienne

4.1 Des contraintes de gestion du FUH dues aux spécificités du Fonds

Comme indiqué précédemment, le FUH est un instrument rapide, agile, flexible. C'est l'un des aspects qui fonde sa pertinence : pour répondre aux besoins des populations en temps de crise, il se doit de posséder ces caractéristiques. Cela fonde également son efficacité. Les conditions de financement (montants, critères d'éligibilité) répondent bien au caractère d'urgence et de fragilité des situations et aux besoins des acteurs récipiendaires sur le terrain.

Néanmoins, ce mode de fonctionnement, si pertinent pour le terrain, peut engendrer des difficultés pour le CDCS. Sur la période d'évaluation, la gestion globale de l'enveloppe se caractérise par les éléments suivants, dont certains entraînent **des contraintes de gestion fortes pour le CDCS** :

- Il y a eu une forte augmentation des crédits d'intervention : ils ont augmenté, entre 2015 et 2019, de 331 % sur la période d'évaluation (47,5 % d'augmentation annuelle moyenne), passant de 20,5 millions d'euros en 2015 à 88,6 millions d'euros en 2018.
- Malgré cette hausse et des modifications dans ses modalités d'intervention, le FUH a gardé sa spécificité de financer principalement des « petits projets », limités en montant et dans le temps.
- Le FUH est un instrument « couteau suisse », finançant une grande variété d'interventions (subventions à des ONG ou à des organisations internationales, interventions directes notamment). Pour le financement des ONG, le fonctionnement est à la fois « descendant » (initiative CDCS ou SCAC) et « ascendant » (initiative ONG), animé par Paris et le terrain.
- Les sources de financement du FUH sont multiples et variables dans le temps : 1) variabilité au cours d'une année (par définition, seule la dotation initiale est connue en début d'année et les autres lignes sont des abondements intervenant en fonction de l'actualité) et 2) variabilité au cours de la période.

Les contraintes de gestion de l'enveloppe sont à mettre en regard de **l'enjeu transversal des ressources humaines** :

- Concernant l'organisation : le CDCS a fait preuve d'une forte capacité d'adaptation et de réorganisation dans la

gestion du FUH, à tel point que certains des membres de l'équipe le voient comme une « *start-up* administrative ». En témoignent les nombreux changements de périmètre d'organisation, comme la création de la MS en 2014, la création de la cellule audit évaluation en septembre 2018 et la création du COHS en septembre 2019, parallèlement à la montée en puissance très rapide des moyens d'intervention du FUH.

- En ce qui concerne les ressources humaines, les effectifs cumulés de la MAH et de la MS, fusionnés au sein du COHS en 2019, ont augmenté sur la période d'évaluation, passant de 14 agents en 2015 à 20 en 2019. Mais cette hausse est moins importante que celle de l'enveloppe gérée par cette équipe : entre 2014 et 2019, l'enveloppe FUH a été multipliée par 4,3, quand la taille de l'équipe en charge de sa gestion a été multipliée par 1,4.
- En ce qui concerne les compétences des équipes, le CDCS a procédé récemment à plusieurs recrutements de profils issus du monde des ONG et peut donc conjuguer les expériences et les profils MEAE et ONG. Toutefois, plusieurs interlocuteurs du CDCS (ONG, partenaires institutionnels, prestataires) notent parfois un certain manque d'expertise spécifique des rédacteurs sur certains secteurs de l'humanitaire et de la stabilisation.



Cyclone Idai au Mozambique 2019 © MEAE / Anastasia Bosio

4.2 Un renforcement progressif de la capacité de pilotage du FUH

Le CDCS a lancé, au cours des dernières années, **plusieurs chantiers importants de structuration et de professionnalisation de ses procédures**, portant notamment sur les exigences de *reporting* demandées pour les projets, mais aussi sur les capacités de pilotage de l'instrument FUH dans sa globalité (suivi à l'échelle de l'instrument et évaluation) :

- Au niveau du FUH en tant qu'instrument financier, il n'y avait pas, sur la période d'évaluation, d'outil de suivi des réalisations et des résultats des projets soutenus par le FUH. Certes, il existait une base de données des projets, devenue, au cours de l'évaluation, commune à la MAH et la MS et structurée sur la même architecture, qui recensait les projets, les financements, les opérateurs bénéficiaires, les pays, les secteurs d'intervention, etc. Cela rend la redevabilité sur le FUH encore très imparfaite à ce jour et limite la capacité du CDCS à piloter l'instrument (réorienter le Fonds vers tel ou tel secteur humanitaire où, d'expérience, on constate que le FUH obtient de meilleurs résultats que sur d'autres, par exemple).
- En matière d'audit et d'évaluation, depuis la création de la cellule audit-évaluation, les exigences de redevabilité du FUH augmentent, et des progrès significatifs ont été réalisés avec notamment un renforcement de l'implication du CDCS dans des évaluations stratégiques et la commande de missions d'audit et d'évaluations sur différents projets.

4.3 Cycle de projet du FUH : une phase d'instruction qui se structure, mais une capacité de suivi qui reste trop faible

Le CDCS a rédigé, en 2019, un guide de procédures du FUH, entré en vigueur le 1er janvier 2020. Ce guide est venu rassembler, harmoniser et préciser les pratiques du CDCS sur le FUH, de l'instruction jusqu'à l'audit des projets, pour le CDCS comme pour les SCAC. Avant cette date et sur la période d'évaluation, le FUH a fonctionné sans manuel de procédures destiné aux rédacteurs du CDCS, aux ambassades ou aux ONG. Si ce **fonctionnement « artisanal »** pouvait suffire quand les crédits du FUH étaient de l'ordre de 10 millions d'euros par an, il ne répond plus aux attentes d'un instrument qui a atteint près de 90 millions d'euros en 2019.

Ce manque de formalisme des procédures a avant tout été constaté lors de la phase d'instruction des projets et de la sélection des projets. En effet, en l'absence de guide de

procédures, au sein du CDCS ou partagé avec les SCAC, l'instruction des projets était menée de façon hétérogène et à la discrétion des rédacteurs et des SCAC, qui indiquaient travailler à cette époque selon des procédures et des critères d'analyse et de sélection pas forcément harmonisés au sein du CDCS. Il n'y avait notamment pas de critère d'éligibilité partagé par les rédacteurs et connus des postes. Il en résultait une forte variabilité possible dans le traitement des demandes, un certain manque de prévisibilité et de lisibilité des fonds et un risque d'iniquité dans le traitement des demandes.

Comme indiqué, en 2019, dans le cadre des chantiers importants de structuration et de professionnalisation de ses démarches, le FUH a clarifié et harmonisé ses modes d'action. Le COHS a en effet produit 1) une définition de la stabilisation et 2) un manuel des procédures entré en vigueur à compter de janvier 2020. Dans le cadre de ce travail de renforcement des exigences sur les projets, le CDCS a également renforcé progressivement la sécurisation des procédures dès l'instruction et la prise en compte de la gestion des risques. Elle porte encore principalement sur la question des risques de sécurité et les risques de financement de groupes terroristes.

Des progrès importants en matière de suivi et d'évaluation sont à souligner sur la période d'évaluation, avec notamment 1) la réalisation de missions de terrain propres au CDCS (pour le suivi des projets, mais aussi l'identification de nouveaux projets), 2) le recours au suivi des projets par un opérateur tiers (généralement dans les zones où l'accès est très compromis) pour lequel le CDCS collabore avec Expertise France pour tous les projets menés dans le Nord-Ouest syrien et 3) le développement des audits et des évaluations.

Mais **des difficultés importantes persistent et limitent la capacité de suivi/d'évaluation des projets**. La faiblesse des mesures de résultats est particulièrement problématique pour les projets de stabilisation, où elles permettraient de mieux orienter les interventions et de réduire les risques de conséquences néfastes. Le CDCS note la difficulté de faire du suivi de projets à distance, en particulier pour des projets de stabilisation qui nécessiteraient un suivi fin. Le suivi de projets à travers des missions ponctuelles n'est pas approprié pour ce type de projet, qui nécessite une présence et des moyens humains sur place. De plus, les missions de suivi du CDCS ne peuvent porter que sur un nombre limité de pays et de projets. En matière d'audit et d'évaluation, les audits lancés depuis 2018, s'ils sont pertinents et utiles au CDCS et marquent un pas important dans la redevabilité des projets, ne sont toutefois « encore que » des audits et non des évaluations de projets : ils examinent le respect des règles et des procédures, financières en particulier, et ne portent pas de jugement étayé sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et l'impact du projet.

Quelques éléments sur l'efficacité des autres modalités d'intervention du FUH

- Interventions directes du CDCS (achat de matériel, fret, etc.) : la coopération du CDCS avec les acteurs publics de la protection civile (COGIC) et les partenariats avec des entreprises privées comme Nutriset ou Airbus permettent au CDCS de déployer rapidement des moyens d'intervention dans les contextes de crise. Selon les interlocuteurs, ces opérations se caractérisent par leur réactivité et leur coût limité. Par ailleurs, la Commission européenne rembourse 75 % des dépenses réalisées dans ce cadre quand le mécanisme européen de protection civile est activé.
- Mobilisation du Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO) : la mobilisation de ce FDC est faible, et le CDCS n'a pas encore associé pleinement les collectivités à ce fonds créé en 2013. Des travaux sont en cours entre le CDCS, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), les associations représentatives des collectivités (Association des régions de France [ARF], Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité [AMF]) pour renforcer cette coopération.

4.4 Une mise en œuvre des projets du FUH facilitée par des relations de travail de grande qualité entre le CDCS, les ambassades et les ONG

La coopération entre les différents acteurs autour du FUH est marquée par un bon relationnel entre les équipes du CDCS et les ONG, entre les SCAC et les ONG sur le terrain et enfin, entre le CDCS et les ambassades. Elle est facilitée par la disponibilité et la réactivité des équipes, qui permettent aux acteurs d'avoir les informations nécessaires pour les projets et des échanges de qualité. *In fine*, ces interactions permettent bien d'associer la chaîne d'acteurs CDCS/ambassades/ONG.

Les **ONG** se disent très satisfaites de leur relation avec le CDCS. Elles la décrivent comme une relation de proximité et de confiance, une relation professionnelle, honnête et transparente ; mentionnent des échanges constructifs avec des interlocuteurs compétents et une grande disponibilité ; regrettent parfois le manque de temps des interlocuteurs du CDCS pour échanger, au-delà des projets, sur les contextes de crise et les réponses apportées, ou la variabilité des

réponses d'un rédacteur à un autre et un certain manque d'expertise sur les projets (à la différence notamment d'ECHO ou de l'AFD, qui peuvent avoir, notamment sur les projets en phase d'instruction, un regard plus critique et donc plus constructif). Plusieurs ONG ont indiqué également participer aux instances de concertation et de dialogue sur l'humanitaire et la stabilisation qu'animent le CDCS (Conférence nationale humanitaire et groupe de concertation humanitaire). Elles apprécient la prise en compte de leurs contributions et de leurs recommandations, mais regrettent une certaine asymétrie de la relation et un manque d'information du CDCS vers les ONG, en particulier sur les interventions du FUH (actions soutenues dans les pays).

Sur la mise en œuvre du FUH, le témoignage des ONG fait également état d'un bon niveau de satisfaction : elles indiquent, en général, bien connaître le Fonds, sa stratégie, ses priorités sectorielles ou géographiques et ses procédures¹². Lors de la phase de candidature et de sélection des projets financés, les ONG considèrent, en règle générale, que les démarches à effectuer pour solliciter un financement sont claires, bien explicitées et que le CDCS est réactif quand on le sollicite pour une question sur une demande de financement. La satisfaction est plus mesurée en ce qui concerne la disponibilité des informations sur les critères de sélection des projets et les dépenses éligibles. Une fois le projet financé, il y a consensus pour signaler l'adaptabilité du financement aux évolutions du contexte du projet, le caractère raisonnable des contraintes de *reporting* ou la prise en compte des risques lors du suivi et de la gestion du projet.

Le rôle des **SCAC** dans la mise en œuvre du FUH est essentiel : les SCAC sont associés aux différentes étapes clés de la vie des projets du FUH, qu'ils soient suivis par le CDCS depuis Paris ou qu'ils soient confiés aux SCAC en gestion déléguée. La mise en œuvre du FUH par les ambassades se caractérise par une grande variabilité dans la gestion des projets, en ce qui concerne la répartition des responsabilités dans les ambassades et les moyens dédiés à l'identification, à la mise en œuvre et au suivi des financements du FUH. Ces moyens varient d'une ambassade à l'autre, en fonction notamment de l'actualité et de l'importance de la crise, de l'appropriation par le poste des questions humanitaires et de stabilisation et des ressources humaines disponibles.

Les ambassades indiquent, en règle générale, avoir une bonne relation de travail avec le CDCS, en particulier dans les échanges sur les projets, que ce soit en phase d'instruction ou en phase de mise en œuvre des projets. Leur appréciation est plus nuancée en ce qui concerne le dialogue sur la stratégie d'intervention du FUH dans le pays. Plusieurs d'entre elles ont également pu mentionner 1) des projets « parachutés de Paris », sur lesquels elles sont associées pour avis de façon très formelle, 2) un manque d'informations sur les projets se déroulant dans leur pays, 3) une divergence dans les analyses de la situation et 4) la difficulté d'établir un dialogue quand quatre partenaires, au minimum, interviennent (MEAE et ONG à Paris et dans les pays de mise en œuvre).

12. En l'absence de formalisation de la stratégie et des priorités d'intervention du FUH, ce sont les échanges réguliers avec les équipes du CDCS qui leur permettent d'avoir ces connaissances.

Chapitre 5

Efficacité

5.1 Des témoignages sur les effets et les impacts positifs de projets financés par le FUH, qui ne permettent toutefois pas une analyse robuste de l'efficacité du FUH

À ce jour, le CDCS n'est pas en mesure de produire des éléments robustes et consolidés sur l'efficacité de l'intervention du FUH sur l'humanitaire et la stabilisation. En revanche, à l'échelle de projets, plusieurs éléments attestent de l'efficacité du FUH. Sa rapidité de mobilisation, soulignée à plusieurs reprises, participe de sa capacité à répondre efficacement (notamment pour les projets d'urgence humanitaire) aux besoins des populations locales.

L'analyse des 28 rapports d'audit montre que les projets audités ont généralement atteint leurs objectifs initiaux, à quelques exceptions notables près. Nos entretiens dans les pays de mission avec les ONG, les ambassades, le CDCS et les partenaires de la mise en œuvre mettent en évidence, sur le terrain, des résultats au bénéfice des populations. Ils permettent de témoigner que le FUH a permis d'apporter des réponses rapides et concrètes aux besoins des populations dans une grande diversité de secteurs (sécurité, eau et assainissement, déminage, santé), que ce soit par une intervention directe sous forme d'opérations de fret, par exemple¹³, ou par le financement de projets d'ONG ou d'organisations internationales.

5.2 Les grands principes de référence de l'humanitaire et de la stabilisation intégrés *de facto* par l'expérience et la pratique des grandes ONG

Plusieurs normes internationales encadrent les interventions humanitaires et de stabilisation. Pour l'action humanitaire, les principes fondamentaux du droit international humanitaire, définis dès 1949 par les conventions de Genève, garantis au niveau européen par le Consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007 et traduits en 2014 en engagements et en déclinaisons opérationnels par la Norme humanitaire fondamentale (*Core Humanitarian Standard, CHS*), sont le principal

référentiel pour la qualité des interventions humanitaire. Pour la stabilisation, dont le périmètre est plus changeant selon les acteurs, plusieurs institutions ont posé un cadre d'intervention permettant d'asseoir les déterminants de la qualité et de l'efficacité des projets. Les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité constituent l'une des principales références. Dans les deux secteurs s'appliquent également les principes de « ne pas nuire » (*do no harm*), qui visent à limiter les effets négatifs induits par une intervention humanitaire ou de stabilisation.

Les grandes orientations de ces normes internationales se reflètent dans les pratiques du CDCS, mais elles ne constituent pas un référentiel explicite et structurant de l'action du CDCS. Si ces normes sont connues des responsables du CDCS, les rédacteurs du CDCS et les correspondants dans les SCAC indiquent fréquemment ne pas en avoir connaissance et ne pas être formés à l'intervention humanitaire ou de stabilisation. Au-delà des questions de normes internationales, les entretiens (ONG notamment) ont également montré que les échanges sur les projets entre ONG et CDCS en phase d'instruction ne menaient pas à des échanges techniques approfondis sur les projets, comme cela peut-être le cas avec d'autres bailleurs. Par ailleurs, en l'absence de système de suivi, d'évaluation et de capitalisation robuste, il est difficile pour le CDCS de recueillir des données de façon suffisamment fine et rapide sur les effets des interventions de stabilisation et donc de pouvoir identifier des situations où ces interventions pourraient avoir des effets nuisibles sur les dynamiques locales.

Si les normes de la CHS sont intégrées aux projets, c'est peut-être avant tout car les (grandes) ONG bénéficiaires du FUH ont su les intégrer et non parce que le CDCS a incité leur intégration. Les premiers bénéficiaires du FUH sont de grandes ONG françaises (et internationales dans une moindre mesure), engagées sur les terrains de crise depuis de nombreuses années, ayant développé en interne des pratiques conformes aux normes internationales et financées par des bailleurs de fond aux exigences plus élevées que celles du CDCS, avec un pouvoir normatif plus fort (*Office for the coordination of Humanitarian Affairs* [OCHA] ou *Department for International Development* [DFID] sont à ce titre souvent cités). Pour les plus petites ONG, en revanche, moins structurées et moins professionnalisées, le CDCS n'est pas en mesure de poser un cadre de normes qualitatives et de favoriser l'intégration de ces principes.

13. Comme les interventions humanitaires dans la région de Palu en Indonésie en 2018 ou la lutte contre les incendies en Amazonie en 2019.

Recommandations

Dans un contexte international marqué par l'intensification des conflits, l'augmentation de la durée des crises et la reconnaissance accrue du besoin de prendre en compte les conflits et la fragilité dans le contexte de l'aide, le Fonds d'urgence humanitaire est un outil pertinent, par la diversité de ses modes d'intervention, sa très grande souplesse et la grande agilité avec laquelle il est déployé. Sa mise en œuvre bénéficie des bonnes relations de travail tissées progressivement entre le CDCS, les ambassades et la communauté des ONG notamment.

Sur la période d'évaluation 2015-2018, le Fonds a fortement évolué. Les moyens d'intervention en réponse aux besoins des populations dans des zones de crises prioritaires pour l'action humanitaire et de stabilisation française ont augmenté fortement et devraient continuer sur cette voie (cf. engagements du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement [CICID] de 2018, pris toutefois avant la crise de la COVID-19). Aujourd'hui, compte tenu de cette augmentation, il n'est

plus possible de mobiliser le FUH comme avant. Le CDCS s'est évidemment saisi de cet enjeu, et plusieurs chantiers importants, déjà entamés, sont à poursuivre :

- La coordination de l'Équipe France sur les enjeux de stabilisation et d'humanitaire s'est renforcée, notamment dans certains pays ou sur certaines crises, comme le Sahel, permettant une opérationnalisation croissante du nexus « humanitaire-paix-développement » par les acteurs sur le terrain.
- Le CDCS a réalisé des transformations importantes (création puis intégration de la MS, création de la cellule audit évaluation) et renforcé ses procédures, avec pour objectifs d'accroître la transparence sur le fonctionnement du Fonds, d'harmoniser les pratiques, de renforcer la redevabilité du Fonds et de mieux prendre en compte des sujets essentiels comme la gestion des risques.

Plusieurs défis majeurs se posent aujourd'hui pour que le CDCS réussisse le passage à l'échelle du FUH : il apparaît

Réponse du FUH à la crise de la COVID-19

Les investigations de cette évaluation ont été quasi toutes réalisées avant la survenue de la pandémie de COVID-19 en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique. Cette crise et ses conséquences (encore peu ou mal connues, en Afrique en particulier) ne sont donc pas prises en compte dans cette évaluation. Quelques entretiens permettent toutefois de souligner :

- la pertinence d'un outil comme le FUH liée à la grande variabilité des secteurs d'intervention, des types d'intervention et des dépenses éligibles : le FUH peut intervenir sur une crise sanitaire comme la COVID-19, comme il a été mobilisé par le passé sur la crise Ebola ; financer des projets en santé, en protection civile, en réponse aux besoins urgents des populations ou en appui au relèvement économique ; financer des projets d'ONG ou intervenir directement pour des achats d'équipements au profit de ses partenaires dans les pays en crise ;
- la grande souplesse du FUH et sa capacité à redéfinir les actions menées : quelques ONG ont fait état de négociations en cours avec le CDCS pour réorienter les actions des projets qu'elles mènent actuellement dans les pays

(orientation sur la prévention de la COVID-19 dans le cadre de projets sur l'eau, l'hygiène et l'assainissement). Le CDCS dans son dialogue constant avec les ONG a pu adapter la mise en œuvre du FUH aux contraintes liées à la COVID-19 (prise en compte de ce cas de force majeure, adaptation des calendriers, des modalités d'action, etc.) ;

- l'importance des relais de terrain pour déclencher rapidement, efficacement et de façon sécurisée des actions (par exemple, des experts techniques internationaux de la DCSD positionnés en appui aux autorités de protection civile ayant permis dans certains pays d'apporter une expertise aux autorités locales et de faciliter l'acheminement de matériel pour répondre à la pandémie) ;
- au-delà du FUH, la proximité et la coopération de qualité qui existent entre le CDCS et les ONG françaises, qui se sont traduites notamment dans la mise en œuvre de ponts aériens en réponse à la COVID-19 pour affréter matériel et personnels humanitaires auprès des populations vulnérables.

Les premières analyses disponibles montrent déjà un impact possible de la COVID-19 sur les zones fragiles et en conflit et de fortes conséquences négatives sur la sécurité alimentaire mondiale¹⁴. La pertinence du FUH, articulé avec des instruments comme l'AAP et Minka dans une approche intégrée, est donc amenée à se renforcer.

14. Par exemple, European Institute of Peace (EIP), *The impact of Covid-19 on fragile and conflict-affected states*, 2020 (<https://www.eip.org/the-impact-of-covid-19-on-conflict-affected-and-fragile-states/>).

tout d'abord essentiel de **rendre explicite la stratégie d'action du FUH**, en déclinant les deux stratégies de référence du FUH (la stratégie humanitaire et la stratégie de prévention, de résilience et de paix durable) dans un cadre d'intervention précis et opérationnel, en communiquant en interne (différentes directions du MEAE et réseau des ambassades) et en externe (autres ministères et opérateurs, ONG, partenaires techniques et financiers) sur le Fonds, sa stratégie, ses modalités d'action. Il est essentiel également de **renforcer le pilotage du FUH** pour qu'il se trouve davantage au cœur de réponses intégrées sur des approches de zone, définies en partenariat avec les acteurs de terrain. Le fonctionnement du FUH pourrait également gagner en portée stratégique avec la mise en œuvre de modalités de financement permettant au CDCS de mobiliser les interventions des ONG sur un **agenda à moyen terme et des priorités partagés**. Enfin, les engagements internationaux de la France pris dans le cadre du *Grand Bargain* notamment nous amènent également à formuler des recommandations opérationnelles visant le **renforcement des capacités d'action, une plus grande transparence et une meilleure redevabilité de l'outil**.

Les recommandations que nous formulons reposent sur les constats établis par cette évaluation. Elles portent sur la stratégie d'intervention du Fonds, pour la rendre plus lisible (recommandation n° 1) et plus spécifique pour les situations de crise (recommandation n° 2). Elles visent à créer, pour une partie de l'enveloppe du FUH, une nouvelle modalité de partenariat entre le CDCS et les



ONG permettant un pilotage plus marqué du FUH par le CDCS, adaptée à des crises plus longues et donc aux besoins des populations et des ONG (recommandation n° 3). Elles visent également à renforcer la lisibilité et la visibilité du Fonds au sein du MEAE, entre les ministères, sur le terrain, etc. (recommandation n° 4), à renforcer les moyens humains du FUH (recommandation n° 5) et à renforcer la redevabilité du FUH (recommandation n° 6).

S'agissant de la priorisation, il convient de noter **l'importance de la recommandation n° 5**, qui conditionne en grande partie la bonne mise en œuvre des autres recommandations.

6.1 RECOMMANDATION N° 1 – Formaliser le cadre logique d'intervention du Fonds en tant qu'instrument bilatéral d'aide humanitaire et de stabilisation

Constats

Le FUH est un instrument de financement au service des stratégies françaises interministérielles pour l'action humanitaire, d'une part, et pour la prévention, la résilience et la paix durable, d'autre part. Toutefois, son articulation avec ces deux stratégies n'est ni explicitée ni formalisée. Ses objectifs et les résultats attendus ne sont pas non plus formalisés. Il est attendu du Fonds d'œuvrer au nexus humanitaire-stabilisation-développement et à l'approche globale de la France en réponse aux crises, mais sans définir au préalable ce que cela signifie concrètement en termes d'activités à mettre en place et de modalités de collaboration.

Objectifs

Notre recommandation est d'expliciter les objectifs du Fonds, son articulation avec les stratégies du MEAE, les activités qu'il finance et, surtout, les réalisations, les résultats et les impacts qui en sont attendus.

Pistes de mise en œuvre

- Développer le cadre logique d'intervention spécifique du Fonds :
 - en déclinant de façon opérationnelle les stratégies de référence du FUH ;
 - en précisant ses objectifs, son lien avec les stratégies du MEAE, ses activités et les résultats et impacts attendus¹⁵ ;
 - en intégrant les principes humanitaires.

15. Dans le cadre de cette évaluation, un diagramme logique d'intervention avait été développé pour poser le cadre d'analyse et préciser les résultats attendus du FUH. Cette proposition avait été établie sur la base des entretiens de cadrage (CDCS avant tout et autres directions du MEAE) et de l'analyse des stratégies encadrant l'intervention du FUH. Elle peut servir de base au DLI, à décliner aujourd'hui, à condition notamment de décrire en détail les objectifs et les résultats attendus sur la réponse aux crises et précisant le contour de l'intervention de stabilisation. Ces aspects peuvent apparaître aujourd'hui insuffisamment développés, au regard des enjeux de pilotage pour le CDCS.

La création d'un tel outil n'entraîne pas de rigidité pour le FUH et ne doit pas apparaître comme une contrainte ; elle vise à clarifier le positionnement opérationnel du FUH vis-à-vis des grandes stratégies d'intervention françaises pour toutes les parties prenantes, à permettre de mieux suivre et donc éventuellement réorienter les interventions du FUH. Cette pratique est un standard de l'action publique, notamment dans le champ de la coopération internationale au développement.

- Développer ce cadre en concertation avec 1) les directions du MEAE et des autres ministères impliqués dans la réponse française humanitaire et de stabilisation, 2) l'AFD et 3) les ONG.
- Assortir le cadre logique d'intervention d'indicateurs à l'échelle de l'instrument, permettant de renforcer la redevabilité du Fonds en indiquant, entre autres, comment il répond aux objectifs qui lui ont été assignés (cf. recommandation n° 6).
- Modifier l'appellation du FUH pour y intégrer la notion de stabilisation, partie intégrante des actions du Fonds et le renommer « Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation » (FUHS).

6.2 RECOMMANDATION N° 2 – Apporter des réponses plus intégrées, concertées et articulées sur des pays ou des théâtres de crise prioritaires pour la France

Constats

La coordination entre les directions du MEAE impliquées dans la réponse d'urgence et de stabilisation fonctionne bien. Il manque toutefois un cadre formalisé et régulier d'échange pour construire une approche commune de l'aide humanitaire et de la stabilisation. La coordination entre le CDCS/FUH et les autres ministères fonctionne efficacement en temps de crise, grâce au modèle de *task force* qui se met en place. La coordination de fond, hors temps de crise, est plus rare (hormis pour le Sahel), ce qui est dommageable.

En revanche, malgré la forte proximité des mandats relatifs à la stabilisation (FUH) et à la prévention des crises (AFD), la coordination entre le CDCS/FUH et l'AFD/Minka (division Fragilités, crises et conflits) est relativement faible, ce qui n'empêche pas l'échange d'informations entre les rédacteurs.

Dans l'ensemble, on constate une coordination de l'Équipe France qui s'améliore peu à peu, notamment en fin de

période, mais qui reste plus efficace sur la réponse immédiate à des crises « chaudes ». Dans la majorité des cas, la construction de cette réponse intégrée n'est pas assurée de façon systématique.

Objectifs

Nous proposons d'adopter des approches opérationnelles, à l'échelle de pays ou de zones de crise prioritaires pour la France et de définir pour ces zones un cadre pluriannuel d'intervention coordonné entre les acteurs de la réponse humanitaire et de stabilisation française.

L'objectif est de mieux construire la logique nexus sur un pays ou une zone, en conduisant une réflexion conjointe sur la combinaison des différents outils bilatéraux (et multilatéraux) français et en prenant acte de l'allongement de la durée des crises et de leur complexité accrue (pluriannualité).

Modalités de mise en œuvre

- Pour chacune des zones fléchées comme prioritaires pour la France (Syrie, Irak, Sahel, Lac Tchad), nous suggérons de définir un cadre stratégique pluriannuel d'intervention intégrée, concertée et articulée.
- En ce qui concerne le pilotage d'une telle démarche, nous suggérons un comité de pilotage pluripartenaires par zone intégrant au minimum le CDCS, la DCSD, la DGM, la direction des NUOI, le ministère des Armées, le ministère de l'Intérieur, l'AFD, Expertise France et des représentants d'ONG.
- En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, nous suggérons une coordination et un suivi de la mise en œuvre opérationnelle sous l'égide de l'ambassade dans le pays ou la zone concerné (en lien avec un comité local de coordination sous l'égide de l'ambassadeur avec l'attaché de sécurité intérieure, l'attaché de défense, le SCAC, l'AFD, Expertise France [représentant ou chef de projet sur place, par exemple], les experts techniques internationaux de la DCDS et les ONG sur place).

Nous suggérons enfin de réinterroger les positionnements respectifs et les lignes de partage du FUH et du Fonds Minka. Les mandats sont en effet proches et se recoupent en certains points. La temporalité du FUH (0 à 18 mois) et du Fonds Minka (jusqu'à 36 mois) est certes différente, mais les crises devenant plus complexes et s'allongeant considérablement, la ligne de séparation établie en fonction de la temporalité des actions devient de moins en moins pertinente pour penser la réponse de stabilisation et de consolidation de la paix. Réinterroger signifie étudier plusieurs scénarios d'articulation, leurs conditions de faisabilité organisationnelle, budgétaire et comptable et l'analyse coût/bénéfice de chacun des scénarios.

Parmi les scénarios envisageables il y a, au minimum, la réactivation du dialogue stratégique entre le CDCS et l'AFD¹⁶, qui s'est étioilé : comité de suivi tous les 6 mois, mise en commun des informations sur la programmation respective, dialogue sur des opérations conjointes/ concertées, travail de délimitation des périmètres d'intervention, de définition de passerelles entre les instruments. L'éventuel transfert d'une partie des fonds Minka au CDCS est un second scénario (qui nous semble opportun au regard des éléments rappelés ci-dessus) présentant une forme plus aboutie d'articulation entre les deux instruments. Toutefois, une telle alternative ne peut clairement pas se faire à effectifs constants et sans réorganisation importante du CDCS. Cela signifierait en effet un accroissement très significatif des crédits sous gestion du CDCS.

6.3 RECOMMANDATION N° 3 – Mettre en place un canal de financement pluriannuel de programmes d'intervention portés par les ONG françaises et internationales

Constats

L'allongement de la durée des crises, la combinaison à l'intérieur d'un même pays (RCA, par exemple) d'éléments de stabilisation et de crise appelant une réponse d'urgence peuvent interroger, dans certains cas, la pertinence de l'intervention du FUH sur un temps court ou sur de faibles enveloppes. L'intervention du FUH s'inscrit majoritairement en réaction aux demandes des ONG et parfois trop peu sur la base d'une stratégie d'intervention localisée, à moyen terme, construite par le CDCS et ses partenaires (cf. recommandation n° 2). Le CDCS doit faire face, à court terme, à une augmentation importante des moyens du FUH et dans le même temps à une demande de redevabilité accrue.

Les ONG françaises et internationales constituent le premier partenaire de mise en œuvre du FUH. La possibilité d'une visibilité et d'une prévisibilité plus importantes sur leurs interventions financées dans le cadre du FUH est une demande des ONG françaises.

Objectifs

Nous recommandons la mise en place d'un canal de financement au sein du FUH, dédié à des programmes de 24 à 36 mois portés par des ONG (en consortium ou non), principalement françaises, sur des théâtres de crise prioritaires de la France et sur des secteurs d'intervention

jugés prioritaires par le CDCS dans les zones et les pays prioritaires.

Cette approche doit cependant être combinée avec ce qui fait aujourd'hui la force du FUH, à savoir sa rapidité, sa flexibilité, son orientation vers la demande (politique ou des ONG) que nous recommandons de maintenir.

Pistes de mise en œuvre

- Gestion du fonds :
 - Réserver 15 % des enveloppes annuelles au financement de programmes pluriannuels portés par des ONG.
 - Organiser un appel à propositions de programmes (annuel ou biennuel), ouverts aux ONG françaises et internationales, en consortium ou non, en lien avec la stratégie du Fonds (recommandation n° 1) et sa déclinaison dans les pays et les zones prioritaires (recommandation n° 2) indiquant des priorités sectorielles et géographiques et les résultats attendus.
 - Financer sept ou huit programmes par an pour un montant par programme de 2 à 3 millions d'euros environ sur 24 à 36 mois maximum.
- Mise en œuvre de ces accords de partenariat avec les ONG :
 - Sélectionner une ONG ou un consortium d'ONG au terme de l'appel à proposition.
 - Signer un « accord de partenariat » entre le CDCS et une ONG/un consortium dans le cadre du FUH qui précise 1) les attentes du CDCS sur une zone et/ou une thématique, 2) les solutions déployées par l'ONG/le consortium pour y répondre et 3) l'engagement du CDCS à soutenir ces projets pour un montant maximum sans engagement juridique et comptable ferme.
 - Signer, pour chaque projet, une convention de financement spécifique.
 - Renforcer les exigences d'évaluation sur les projets dans le cadre de ces accords de partenariat et évaluations systématiques envisagées pour les projets dans ce cas (cf. recommandation n° 6).

La recommandation n° 3 présentée ci-dessus ne fait pas l'unanimité parmi les membres du groupe de référence de l'évaluation, le CDCS ayant exprimé la réserve suivante :

« La mise en place d'un appel à projets et la réservation d'une part formelle du FUH à un certain type de projets risquent, selon le CDCS, d'entrer en contradiction avec la souplesse et la réactivité de l'instrument financier. Par ailleurs, cela limiterait l'impact de la valeur ajoutée du FUH, dont l'essence même a été soulignée dans ce rapport. »

16. Direction des opérations – Division Fragilités, crises et conflit (DOE-FCC), Direction des partenariats – Organisations de la société civile (DPA-QSC)



Mission à Erbil 2014 © MEAE / Frédéric de La Mure

6.4 RECOMMANDATION N° 4 – Donner plus de lisibilité et de visibilité sur la stratégie, les interventions, le mode de fonctionnement du FUH, les procédures de sélection et de suivi des projets

Constats

Le manque de formalisme de la stratégie du FUH, de son mode de fonctionnement, de ses procédures et critères de sélection des projets et du bilan de ses interventions a pour conséquence un manque d'informations globales sur le FUH, pour les ONG (méconnaissance des critères de sélection, du bilan de ses interventions, de son budget, etc.), pour les ambassades (procédures et critères de sélection pas toujours clairs, procédures de suivi des projets), pour les partenaires techniques et financiers de la France dans les pays et au siège. Les autres ministères et les autres directions du MEAE (et les collectivités territoriales) impliquées dans la réponse humanitaire française soulignent aussi leur manque de connaissance du bilan de l'intervention du FUH. Le travail entrepris en 2019 sur l'harmonisation et la consolidation des procédures est une première étape indispensable, saluée par tous les acteurs, mais encore à développer.

Objectifs

Nous proposons de renforcer la stratégie de communication (au sens large) du FUH en adaptant les modes de communication en fonction des cibles (autres services du MEAE, autres ministères, bénéficiaires, partenaires techniques et financiers, grand public).

Pistes de mise en œuvre

- Donner régulièrement des informations aux directions du MEAE (DGM-HUMA Aide alimentaire programmée et Mission de la Gouvernance démocratique, NUOI et DCSD, postes) et des autres ministères sur les interventions financées par le FUH via la production d'un rapport annuel d'activités sur le FUH plus détaillé que le rapport actuel et la réunion de coordination du FUH interne au MEAE (cf. recommandation n° 2).
- Communiquer sur le FUH à destination des PTF, des ONG et du grand public, via la page FUH du site web du MEAE et la publication 1) d'une plaquette générique de présentation du FUH, 2) du guide de procédure du FUH et chaque année 3) du rapport d'activité du FUH. Développer ces outils en lien avec les chargés de communication du CDCS et du MEAE.

- Présenter davantage le FUH dans le réseau (présentation aux Journées du réseau de coopération et d'action culturelle, réunions annuelles des ambassadeurs et des conseillers de coopération et d'action culturelle [COCAC]).
- Donner instruction aux ambassades de partager dans les pays d'intervention avec les PTF (ECHO, Fonds Bêkou, *Office of Foreign Disaster Assistance* [OFDA], OCHA, DFID...) les tableaux de bord des projets financés par le FUH.
- Intégrer dans le dialogue régulier avec les ONG une rencontre annuelle dédiée au FUH de présentation du bilan d'intervention et de capitalisation de la mise en œuvre du fonds.
- Mettre en place un formulaire de demande de subvention en ligne et l'ensemble du pack de documents nécessaires aux ONG (modèles des documents, notes techniques, procédures, priorités géographiques et thématiques, etc.).

6.5 RECOMMANDATION N° 5 – Renforcer les moyens et l'organisation du CDCS pour accompagner l'augmentation des fonds et répondre aux exigences de redevabilité

Constats

Le CDCS a entrepris récemment un important travail de formalisation de ses procédures de sélection, de gestion et de suivi des projets ; de réorganisation interne (COHS, Cellule suivi, audit, évaluation) et a testé des approches innovantes (Expertise France en Syrie, chargé de mission stabilisation au Mali) prometteuses. Les relations de travail entre les équipes du CDCS et des SCAC fonctionnent bien en raison de leur réactivité, du dialogue noué sur les projets et plus largement sur les enjeux de l'action humanitaire et de la stabilisation. Cela concourt à rendre le CDCS plus efficient et plus apte à absorber l'accroissement des moyens. Toutefois, le chantier ne nous semble pas terminé.

Objectifs

La hausse importante des moyens du FUH (déjà entamée depuis quelques années et confirmée pour les années à venir) couplée à l'exigence d'une plus grande qualité du FUH (c'est-à-dire un meilleur suivi des projets sur le terrain, une meilleure redevabilité notamment) ne peut être effectuée à effectifs constants. Nous proposons, par conséquent, de renforcer les équipes en charge de la mise en œuvre du FUH, de préciser le rôle des acteurs et d'organiser la formation nécessaire des personnes.

À noter que cette recommandation nous apparaît comme un préalable crucial à la bonne mise en œuvre des autres recommandations mises en avant par cette évaluation.

Pistes de mise en œuvre

- À Paris, renforcer l'équipe de rédacteurs du CDCS et la cellule audit-évaluation pour la mise en œuvre des chantiers « qualitatifs » du COHS (redevabilité, suivi, etc.).
- Dans l'ensemble des pays de mise en œuvre du FUH/de la stabilisation, identifier des référents stabilisation dans les postes (chancellerie ou SCAC) qui portent une vision d'ensemble du portefeuille d'activités de stabilisation au niveau du pays ; identifier précisément ce rôle dans la fiche de poste des agents et organiser une réunion annuelle des référents stabilisation des ambassades.
- Dans certains pays ou zones prioritaires, créer des relais de terrain sur le modèle :
 - de la plateforme Équipe France créée à Erbil avec le soutien financier à l'ouverture d'un bureau d'Expertise France, qui permet de servir de relai pour le CDCS sur la zone Irak/Nord-Est de la Syrie en positionnant l'expertise française sur la zone et en accueillant un certain nombre de réunions de coordination des acteurs et des bailleurs ;
 - du poste de chargé de mission stabilisation CDCS créé au Mali, qui est en charge de mettre en œuvre/d'orienter la stratégie, de faire remonter l'information et de suivre les projets et leurs effets.
- Renforcer la formation des équipes du CDCS aux sujets spécifiques de l'humanitaire ou de la stabilisation ou aux aspects transversaux (suivi et évaluation, par exemple).



Mission à destination de l'Indonésie au départ de l'aéroport de Vetry © MEAE / Anastasia Bosio

6.6 RECOMMANDATION N° 6 – Renforcer la redevabilité du FUH en développant la politique de suivi et d'évaluation conduite par le CDCS

Constats

Une procédure de suivi, d'audit et d'évaluation des projets pour assurer la fonction de redevabilité a été mieux structurée à compter de 2019. Toutefois, elle s'inscrit encore davantage dans une logique d'audit de projets, plus que dans une logique d'évaluation des résultats et de l'impact des projets.

Objectifs

Nous proposons de structurer et de renforcer la politique de suivi/d'évaluation/d'audit du CDCS afin de renforcer la redevabilité du FUH.

Pistes de mise en œuvre

- Renforcer la **capacité de suivi du FUH** à l'échelle du Fonds :
 - Assortir le cadre logique d'intervention (recommandation n° 1) d'une batterie d'indicateurs

à l'échelle du Fonds permettant de collecter des informations sur les réalisations, les résultats et les impacts.

- Envisager des missions de suivi croisées, où les rédacteurs en charge d'une zone accompagneraient le suivi de projets sur une autre zone pour favoriser l'échange d'expérience, l'apprentissage croisé et une meilleure transversalité au sein du COHS.
- Renforcer la **politique d'évaluation** du FUH en distinguant plusieurs niveaux d'évaluation :
 - Développer le recours à des évaluations stratégiques sur des grappes de projets, sur des secteurs d'intervention ou sur des zones/pays d'intervention.
 - Développer les évaluations *ex post* des projets.
- Intégrer à la procédure de suivi et d'évaluation une dimension de **capitalisation** des interventions du FUH sur des secteurs d'intervention (tout particulièrement dans le domaine de la stabilisation) pour enrichir les connaissances sur l'utilité des interventions, apprendre de la mise en œuvre, en tirer des leçons.
- Renouveler le marché suivi/évaluation/audit en distinguant davantage les objectifs et les modalités de pilotage et de réalisation des prestations attendues.



Mission à Erbil 2014 © MEAE / Frédéric de La Mure

Liste des acronymes

AAP	Aide alimentaire programmée
AFD	Agence française de développement
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités
ARF	Association des régions de France
CAD	Comité d'aide au développement
CDCS	Centre de crise et de soutien
CE	Commission européenne
CHS	<i>Core Humanitarian Standard</i> (Norme humanitaire fondamentale)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COHS	Centre des opérations humanitaires et de stabilisation
CORRUSS	Centre opérationnel de régulation et de réponses aux urgences sanitaires et sociales
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (maladie à coronavirus de 2019)
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DGM, MAEDI)
DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense
DFID	<i>Department for International Development</i> (Département du développement international)
DG ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
DOE	Direction des opérations
DPA	Direction des partenaires
EIP	<i>European Institute of Peace</i> (Institut européen pour la paix)

ETP	Équivalent temps plein
FACECO	Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales
FDC	Fonds de concours
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
G7	Groupe des sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni, auxquels s'ajoute l'Union européenne)
M€	Million d'euros
MAH	Mission pour l'action humanitaire
Md€	Milliard d'euros
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MS	Mission pour la stabilisation
NUOI	Direction des Nations unies et des organisations internationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> (Bureau de coordination des affaires humanitaires)
OFDA	<i>Office of Foreign Disaster Assistance</i> (Bureau d'assistance en cas de catastrophe à l'étranger)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PTF	Partenaire technique et financier
RCA	République centre-africaine
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i> (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm)
UE	Union européenne

Synthèse du rapport final d'évaluation

Évaluation du Fonds d'urgence humanitaire

Commanditée par le MEAE, cette évaluation porte sur le Fonds d'urgence humanitaire (2015-2018), instrument français au service de l'action humanitaire et de la stabilisation. L'évaluation intervient à une période charnière pour le FUH, marquée à la fois par une hausse importante des moyens du FUH sur une courte période et par la restructuration du Centre de crise et de soutien en charge de sa mise en œuvre.

L'évaluation, réalisée par le cabinet Technopolis, analyse : la pertinence du FUH au regard des crises et des stratégies d'intervention françaises ; sa complémentarité avec les autres dispositifs français d'intervention et la coordination établie par les acteurs ; l'efficacité de la gestion d'ensemble du Fonds et, dans une moindre mesure du fait du manque de données, l'efficacité des interventions soutenues par le FUH sur le terrain. Elle formule des recommandations pour renforcer la portée stratégique, la complémentarité et l'efficacité du FUH.

Dans un contexte international marqué par l'intensification des conflits, l'augmentation de la durée des crises et la reconnaissance accrue du besoin de prendre en compte les conflits et la fragilité dans le contexte de l'aide, le Fonds d'urgence humanitaire apparaît comme un outil essentiel, par la diversité de ses modes d'intervention, sa très grande souplesse et la grande agilité avec laquelle il est déployé. Sa mise en œuvre bénéficie des bonnes relations de travail tissées progressivement entre le CDCS, les ambassades et la communauté des ONG notamment. Dans un contexte d'augmentation des crédits du FUH, l'évaluation identifie plusieurs défis, qui se posent aujourd'hui, pour que le CDCS réussisse le passage à l'échelle du Fonds : formulation d'une stratégie d'action claire du FUH ; renforcement de son pilotage au sein d'une approche globale et intégrée de la réponse française aux crises ; renforcement des ressources et des procédures qui permettront une plus grande transparence et une meilleure redevabilité de l'outil.

© MEAE 2020

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

Délégation des programmes et des opérateurs

Cellule évaluation

Maquettage : Marion Raffaitin

Crédits photos : Croix rouge, MEAE / Anastasia Bosio, MEAE / Frédéric de La Mure, MEAE / Jonathan Sarago, UNICEF, Oxfam / Andy Hall

Impression : Service de reprographie du MEAE – DIL