

Août 2020

Evaluation du Fonds d'Urgence Humanitaire 2015-2018



Rapport final



Août 2020

Evaluation du Fonds d'Urgence Humanitaire 2015-2018

Rapport final

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

Table des matières

Liste des acronymes	5
1 Introduction	7
1.1 Objectifs de l'évaluation	7
1.2 Investigations conduites	8
1.3 Plan du rapport	9
1.4 Prochaines étapes	9
2 Présentation du FUH	10
2.1 Fonctionnement du FUH	10
2.1.1 Organisation du CDCS sur le volet FUH	10
2.1.2 Mise en œuvre du Fonds d'Urgence Humanitaire par le CDCS	13
2.1.3 Ressources financières du Fonds d'urgence Humanitaire	18
2.2 Interventions du FUH sur la période d'évaluation	20
2.2.1 Des moyens en très forte croissance, finançant des interventions plus nombreuses et de taille plus importante	20
2.2.2 La part croissante de la stabilisation au sein du FUH	21
2.2.3 Une intervention sur de nombreux théâtres d'opération mais focalisés sur quelques crises majeures	22
2.2.4 Des modalités d'intervention diverses mais faisant la part belle aux ONG, notamment françaises	25
2.2.5 Une intervention portant sur l'ensemble du champ de l' humanitaire et de la stabilisation	28
3 Pertinence / cohérence	31
3.1 Un instrument pertinent pour répondre aux priorités politiques de la France dans la réponse aux crises	31
3.1.1 Un outil unique et politique de réponse à la crise	31
3.1.2 Des moyens comparativement faibles par rapport aux autres PTF qui limitent la portée stratégique de l'instrument	34
3.1.3 Un positionnement « de niche » correspondant à un modèle « à la française » ?	36
3.2 Un instrument pertinent pour combler les « angles morts » de la réponse française	38
3.2.1 Dimension temporelle : un instrument de réaction rapide	38
3.2.2 Dimension géographique : le FUH pour intervenir sur les « points chauds », parmi les premiers	39
3.2.3 Dimension sectorielle : intervenir sur des secteurs hors de portée pour les autres acteurs de la réponse française	40
3.3 La flexibilité, un avantage comparatif du FUH	41
3.4 Une approche et un fonctionnement internes qui ne poussent pas à l'intégration des interventions au sein du nexus humanitaire-développement-paix	42
4 Complémentarité	45

4.1	La coordination de l'Équipe France sur les enjeux humanitaires et de stabilisation en cours de structuration, et à géométrie variable	46
4.1.1	Au niveau du siège, une coordination de l'Équipe France qui s'améliore peu à peu mais qui reste plus efficace sur la réponse immédiate à des crises « chaudes » et ne permet pas encore une articulation approfondie du FUH avec les autres outils.	46
4.1.2	Au niveau des pays d'intervention du FUH, une articulation qui se met peu à peu en place au niveau des postes, mais de manière inégale	53
4.2	Une coordination et une articulation non systématiques avec les instruments des autres PTF	56
4.3	Malgré ses montants limités, le FUH a des effets variés et importants pour les ONG	58
4.3.1	Un effet levier difficile à quantifier mais reconnu par les ONG et opérateurs français	58
4.3.2	Un effet d'amorçage également important	60
4.3.3	Un effet structurant limité dans l'ensemble mais important pour certaines ONG de plus petite taille	60
5	Efficiences	62
5.1	Efficiences du pilotage de l'instrument	63
5.1.1	Des contraintes de gestion du FUH dues aux spécificités du fonds	63
5.1.2	Le renforcement progressif de la capacité de pilotage du FUH (fonctions de suivi et évaluation des réalisations et des résultats du FUH)	67
5.1.3	Une communication externe encore faible	67
5.1.4	La redevabilité naissante du FUH au titre de l'aide publique au développement	68
5.2	Efficiences de la mise en œuvre de l'instrument : cycle de gestion de projets	69
5.2.1	Instruction et sélection des projets : une formalisation des procédures bienvenue	69
5.2.2	La capacité de suivi des projets sur le terrain, une faiblesse persistante du FUH	71
5.2.3	La mise en œuvre des projets du FUH facilitée par des relations de travail de grande qualité entre le CDCS, les Ambassades et les ONG	74
6	Efficacité	85
6.1	Des témoignages sur les effets et impacts positifs de projets financés par le FUH, qui ne permettent toutefois pas une analyse robuste de l'efficacité du FUH	85
6.2	Les grands principes de référence de l'humanitaire et de la stabilisation intégrés de facto par l'expérience et la pratique des grandes ONG	87
7	Conclusions	90
8	Recommandations stratégiques et opérationnelles pour le FUH	98
8.1	RECOMMANDATION N°1 - Formaliser le cadre logique d'intervention du fonds en tant qu'instrument bilatéral d'aide humanitaire et de stabilisation	98
8.2	RECOMMANDATION N°2 - Apporter des réponses plus intégrées, concertées et articulées sur des pays ou théâtres de crises prioritaires pour la France	99
8.3	RECOMMANDATION N°3 - Mettre en place un canal de financement pluriannuel de programmes d'intervention portés par les ONG françaises et internationales	103
8.4	RECOMMANDATION N°4 - Donner plus de lisibilité et visibilité sur la stratégie, les interventions, le mode de fonctionnement du FUH, les procédures de sélection et de suivi des projets	105
8.5	RECOMMANDATION N°5 - Renforcer les moyens et l'organisation du CDCS pour accompagner l'augmentation des fonds et répondre aux exigences de redevabilité	106
8.6	RECOMMANDATION N°6 - Renforcer la redevabilité du FUH en développant la politique de suivi et évaluation conduite par le CDCS	108

Tableaux

Tableau 1 - Grands critères et questions évaluatives	8
Tableau 2 Sources financières du FUH	19
Tableau 3 Principales ONG financées par le FUH (en direct par le CDCS et via la délégation aux postes(2015-2018)	27
Tableau 4 Comparaison des montants de l'aide humanitaire bilatérale pour les dix plus gros bailleurs humanitaires membres du CAD et la France	34
Tableau 5 Analyse du niveau d'atteinte des résultats	94
Tableau 6 Structuration proposée de la politique de suivi / évaluation / capitalisation / audit du FUH	109

Figures

Figure 1 Organigramme du CDCS sur la période d'évaluation	10
Figure 2 Montants et nombre de projets financés par le FUH	21
Figure 3 Montants alloués par le FUH et nombre d'interventions par ordonnateur	22
Figure 4 - Principaux pays bénéficiaires du FUH	22
Figure 5 - Dépenses FUH dans la région Moyen-Orient 2015-2018	23
Figure 6 - Dépenses FUH en Afrique 2015-2018	24
Figure 7 Répartition des interventions du FUH par principales zones de crise	24
Figure 8 Proportion des montants FUH par pays	25
Figure 9 Modalités d'interventions du FUH en direct par le CDCS (2015-2018)	26
Figure 10 Part des montants totaux des montants annuels du FUH par type de bénéficiaire	27
Figure 11 Montants alloués par le FUH aux ONG (hors délégations aux postes)	28
Figure 12 Montant alloués par le FUH par secteur d'intervention (2015-2018)	29
Figure 13 Montant moyen par intervention financée selon le secteur	30
Figure 15 Évolution des montants alloués aux secteurs spécifiques au FUH, 2015-2018	41
Figure 17 Approche globale de l'équipe France dans la réponse à la fragilisation des Etats et des sociétés	47
Figure 18 - Complémentarité du FUH avec les autres interventions	55
Figure 17 Effets financiers du FUH sur les ONG	58
Figure 18 Évolution des différentes sources de financement composant le FUH	64
Figure 22 Montants alloués par le FUH par mois de démarrage de l'intervention en fonction des années (2015-2018)	65
Figure 20 Appréciation de la relation avec le CDCS sur les projets financés par le FUH	75
Figure 21 Appréciation de la relation avec le CDCS au-delà des projets	75

Figure 22 Niveau de connaissance du FUH	76
Figure 23 Appréciation des procédures de candidature et de sélection du FUH	77
Figure 24 Appréciation des procédures pour la mise en œuvre des projets financés par le FUH	78
Figure 25 Appréciation des procédures d'audit	78
Figure 26 Appréciation de la relation avec le CDCS sur les projets financés par le FUH - Dialogue constructif avec le CDCS concernant :	80
Figure 27 Niveau de connaissance du FUH	81
Figure 28 Appréciation sur l'instruction entre les projets financés directement par le CDCS et les projets en délégation de crédits aux SCAC	82
Figure 29 Appréciation du suivi de la mise en œuvre des projets financés par le FUH	82
Figure 30 Ressources pour l'instruction et le suivi des projets du FUH	84
Figure 31 Diagramme logique d'intervention : évaluation du niveau d'atteinte des résultats attendus	93

Encadrés

Encadré 1 Missions principales de la Mission pour l'action humanitaire	11
Encadré 2 Missions principales de la Mission de stabilisation	12
Encadré 3 Interventions directes du CDCS financées par le FUH	14
Encadré 4 Comité de subvention du programme 209 et procédure d'urgence	17
Encadré 5 – Points saillants des approches de stabilisation des États-Unis, du Royaume Uni et de l'Allemagne	37
Encadré 6 Réponses aux questions ouvertes	56
Encadré 7 Définitions - Effet levier, effet d'amorçage, effet structurant	58
Encadré 8 Quelques éléments sur l'efficacité des autres modalités d'intervention du FUH	69
Encadré 9 Critères de sélection des projets	70
Encadré 10 Réponses aux questions ouvertes	78
Encadré 11 Procédures à suivre par l'ambassade pour les projets FUH	81
Encadré 12 Réponses aux questions ouvertes	84
Encadré 13 Engagements de la norme humanitaire fondamentale (2014)	87
Encadré 14 Réponse du FUH à la crise du COVID	91
Encadré 15 Exemple de dispositif pour construire un cadre d'action stratégique commun au niveau local	100

Liste des acronymes

AAP	Aide Alimentaire Programmée
AFD	Agence Française de Développement
ANSP	Agence nationale de santé publique
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDCS	Centre de Crise et de Soutien
CE	Commission Européenne
CHS	Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COHS	Centre des Opérations Humanitaires et de Stabilisation
COFIL	Comité de pilotage
COTECH	Comité technique
CORRUS	Centre Opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sociales et sanitaires
CSSF	Conflict, Stability and Security Fund
DAF	Direction des Affaires Financières
DCSD	Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense
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
EPRUS	Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires
FACECO	Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales
FDC	Fonds de Concours
FEH	Forum de l'Espace Humanitaire
FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants
FPI	Foreign Policy Instrument (Commission Européenne)
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
ICSP	Instrument Contribuant à la Stabilité et à la Paix
MAH	Mission pour l'Action Humanitaire
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
OFDA	Office of Foreign Disaster Assistance

OI	Organisation Internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Proposition Technique et Financière
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
URD	Urgence Réhabilitation Développement

1 Introduction

Le présent document est le rapport final de l'évaluation du Fonds d'Urgence Humanitaire du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur la période 2015-2018.

Nous rappelons en introduction les objectifs et le périmètre de l'évaluation, et les travaux qui ont été menés pour la réalisation du présent rapport.

1.1 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) poursuit deux objectifs principaux :

- **Rendre compte du FUH :**
 - en tant qu'instrument financier pertinent pour mettre en œuvre les priorités stratégiques françaises ;
 - au niveau de ses interventions, en termes de cohérence, d'efficacité et de résultat.
- **Tirer des enseignements** et formuler des recommandations pour renforcer la pertinence, l'efficacité et l'adaptation du fonds aux nouveaux enjeux et 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 sa comparaison par rapport 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 la gestion du programme (pilotage, programmation, identification, engagement, gestion, suivi, redevabilité...) et apprécier dans quelle mesure le fonctionnement et l'organisation du FUH actuels 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 efficience pour répondre aux sollicitations des acteurs (adaptabilité, réactivité, adéquation des conditions de financement, etc.) ;
- Apprécier l'effet de levier du FUH en termes de mobilisations de fonds additionnels, d'inscription des projets 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 (PTF, organisations multilatérales) en situations de crises humanitaires et de fragilités ;
- 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.

Nous présentons dans le tableau ci-après les grandes questions évaluatives qui structurent l'analyse et le plan de ce rapport.

Tableau 1 - Grands critères et questions évaluatives

Critère d'évaluation	Question évaluative
Pertinence / cohérence	Q.1 Dans quelle mesure le FUH a-t-il fait preuve de sa pertinence en tant qu'instrument financier au service de l'aide humanitaire et de stabilisation ?
Complémentarité	Q.2 Dans quelle mesure le FUH a-t-il joué un rôle d'amorçage et comment les interventions soutenues se sont-elles articulées avec les autres réponses en situations de crises humanitaires et de fragilités ?
Efficience	Q.3 Dans quelle mesure le FUH est-il un instrument financier efficient dans les contextes d'urgence et de crises ?
Efficacité	Q.4 Dans quelle mesure les interventions financées par le FUH constituent-elles des réponses appropriées, efficaces et efficientes aux situations de crises et de fragilités ? Les résultats sont-ils à la hauteur des crédits mobilisés ?

1.2 Investigations conduites

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

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

Un premier rapport documentaire a été produit en janvier 2020 ; le rapport d'analyse provisoire a été remis en mai 2020. Les échanges des membres du groupe de référence sur ces rapports ont été intégrés aux analyses et au présent rapport.

Un volume d'annexes présente en complément la liste complète des interlocuteurs et de la bibliographie, quelques éléments d'analyse complémentaire de la base de données et du fonctionnement du FUH, ainsi que le traitement complet des enquêtes électroniques.

1.3 Limites de l'évaluation

Les constats présentés ci-dessous prennent en compte un certain nombre de limites qui ont caractérisé la méthodologie mise en œuvre pour la conduite de l'évaluation, notamment :

- La principale difficulté méthodologique pour l'évaluation du FUH tient à la diversité des types d'interventions financées, à leur nombre, ainsi qu'à la qualité variable des informations sur les résultats des projets, et au nombre limité d'évaluations de projets disponibles. En outre, du fait de la nature des zones d'intervention du FUH, l'accès à l'information directe ou aux bénéficiaires est difficile. De ce fait, l'évaluation de l'efficacité des interventions – et du FUH comme outil – présente des difficultés. L'évaluation se concentre donc sur deux éléments d'analyse pour porter un jugement relatif à l'efficacité du FUH : a) l'intégration de la norme humanitaire fondamentale dans les procédures et interventions du fonds, élément indirect pour juger de la qualité des interventions (cf. section 6.2) ; b) les effets du FUH sur ses bénéficiaires (cf. section 4.3).

- La pandémie de Covid-19 est advenue à la fin de la phase d'investigations de la présente évaluation. Elle a nécessité d'annuler la mission prévue au Mali. Des entretiens téléphoniques ont été réalisés en substitution. La majeure partie des données collectées et des entretiens conduits l'ont été avant le début de la pandémie. Celle-ci n'apparaît donc qu'à la marge dans l'analyse, elle est principalement prise en compte comme un élément de contexte important pour l'analyse prospective.

1.4 Plan du rapport

Le rapport est structuré autour des sections suivantes :

- Présentation du fonctionnement du FUH et d'un rapide bilan de son intervention sur la période 2015-2018 (section 2) ;
- Réponses aux questions évaluatives, fondées sur l'exploitation, l'analyse et le croisement de toutes les informations recueillies sur les critères de pertinence et cohérence (section 3), de complémentarité et d'effet d'amorçage de l'instrument (section 4), d'efficacité de son pilotage et de sa mise en œuvre (section 5), et d'efficacité des interventions (section 6) ;
- Les conclusions des évaluateurs (section 7) ;
- Les recommandations stratégiques et de mise en œuvre (section 8) ;
- Annexes (présentées dans le Tome 2).

1.5 Prochaines étapes

La dernière étape de cette mission d'évaluation est, après validation du rapport et de sa synthèse par le comité technique, la tenue d'une séance de restitution publique du rapport à l'automne 2020.

Le format en sera défini par le MEAE, en respectant les contraintes liées au Covid-19.

2 Présentation du FUH

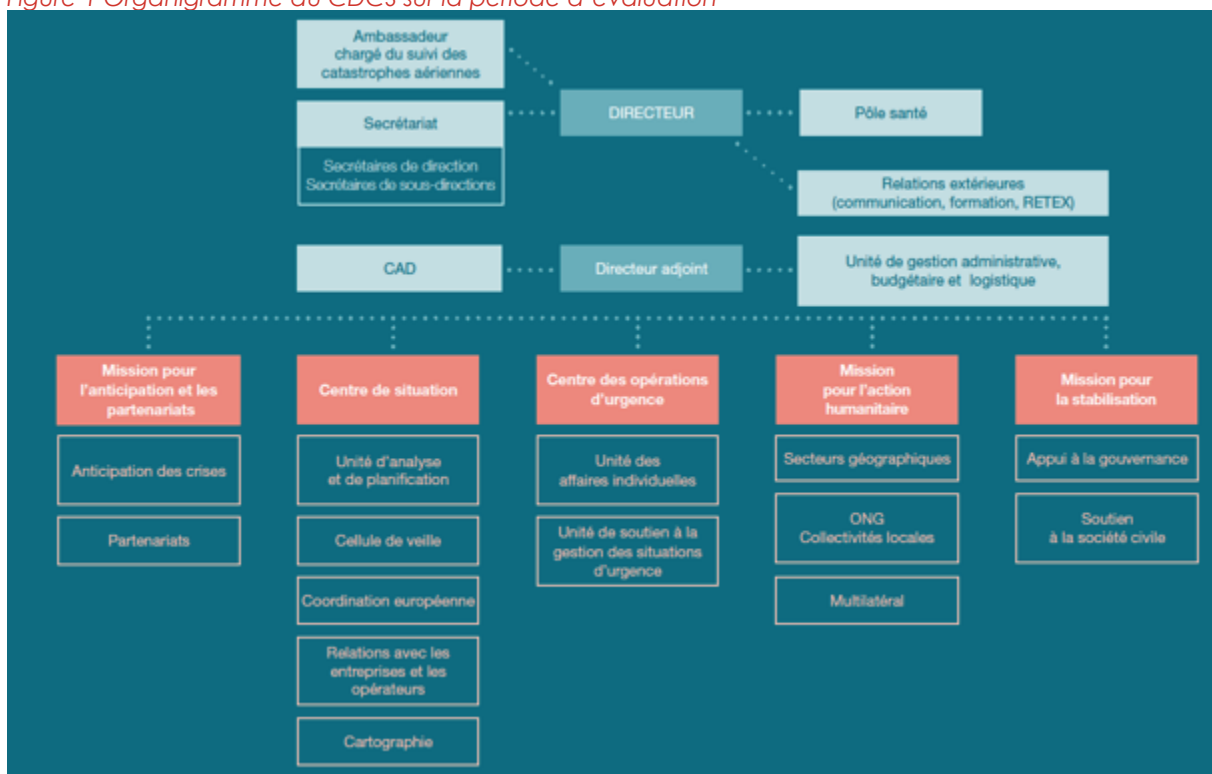
Nous présentons dans cette section les principaux éléments relatifs au fonctionnement du FUH et à son intervention sur la période 2015-2018 nécessaires à la compréhension des réponses aux questions évaluatives présentées ultérieurement.

2.1 Fonctionnement du FUH

2.1.1 Organisation du CDCS sur le volet FUH

Le Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 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. La création du Centre de crise et de soutien en 2008 visait à renforcer la capacité de l'État à répondre à des situations de crise dans un contexte mondial marqué par des catastrophes de grande ampleur et où de plus en plus de ressortissants français vivent et voyagent à l'étranger¹. Le CDCS a donc des missions qui dépassent de loin la mise en œuvre du FUH.

Figure 1 Organigramme du CDCS sur la période d'évaluation



Source : brochure de présentation du CDCS, 2017

¹ Depuis novembre 2015, le Centre de crise et de soutien dirige également la Cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV), activée en cas d'attentat terroriste sur le territoire français.

Au sein du CDCS, jusqu'en 2019, la **MAH (mission pour l'action humanitaire)** et la **MS (mission pour la stabilisation)**² sont au cœur de la mise en œuvre du FUH sur la période 2015-2018, de la programmation, identification/validation des projets, à leur suivi et 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, autres bailleurs de fonds, DG ECHO de la CE, NU, etc.). Le CDCS est également le point focal pour le suivi du traitement européen des affaires humanitaires (en lien avec les directions NUOI et UE du MEAE).

Encadré 1 Missions principales de la Mission pour l'action humanitaire

La MAH coordonne la réponse humanitaire d'urgence de l'État en liaison avec les services centraux des ministères, les ambassades et les représentations permanentes auprès des organisations internationales. Elle construit cette réponse avec les différents partenaires : ONG, autres bailleurs de fonds, Direction générale à l'aide humanitaire et à la protection civile de la Commission européenne (DG ECHO), agences des Nations Unies, mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, entreprises, fondations et collectivités territoriales.

Cette action se déploie selon trois modalités :

- L'intervention directe, par le déploiement de matériel ou de personnels (de la sécurité civile et/ou du Ministère de la Santé), la mobilisation des moyens mis à sa disposition dans le cadre des partenariats conclus avec des acteurs privés, ainsi que l'organisation du transport de fret humanitaire ;
- L'appui à l'action humanitaire des ONG françaises, locales ou internationales, notamment par l'octroi de subventions ;
- Le financement de projets portés par des organisations internationales ou assimilées.

La MAH constitue le point focal du MEAE pour le suivi du traitement européen des affaires humanitaires, en lien étroit avec la Direction de l'Union européenne et la Direction des Nations Unies. Elle représente la France aux réunions mensuelles du groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA) ainsi qu'aux réunions du Comité d'aide humanitaire (CAH). Elle assure également le suivi des initiatives onusiennes de protection civile (UNDAC, INSARAG) et du processus de réforme du système humanitaire international dit « Grand Bargain ».

La MAH joue un rôle central dans l'animation du dialogue et l'élaboration de la doctrine en matière humanitaire :

- Elle anime le dialogue avec les acteurs humanitaires français, notamment au travers du Groupe de concertation humanitaire qui réunit tous les deux mois les dirigeants des principales organisations humanitaires françaises et les représentants de l'Etat ;
- Elle coordonne, en lien étroit avec la Direction des Nations Unies et la Direction générale de la Mondialisation, l'élaboration, la révision et le suivi de la Stratégie humanitaire de la République française : une nouvelle Stratégie a été adoptée pour le quinquennat (2018-2022) à l'occasion de la Conférence nationale humanitaire du 22 mars 2018.
- La MAH inscrit son action dans le respect des principes humanitaires et dans la mise en œuvre des grandes priorités retenues par la Stratégie humanitaire : promotion du droit international humanitaire et de la diplomatie humanitaire, renforcement de l'articulation humanitaire-développement, renforcement des capacités des acteurs locaux.

² Les deux missions ont été rassemblées en 2019. Cette réorganisation sera abordée dans la suite de cette évaluation.

Source : CDCS/MEAE, 2018

En fin de l'année 2014, le CDCS s'est doté d'une **Mission pour la stabilisation**. Cette Mission 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 Mission de stabilisation s'inscrit en amont de programmes de développement de plus long terme, dans une recherche d'amorçage et d'effet de levier³. L'objectif de la MS 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.

La stabilisation passe donc par un appui à la gouvernance qui touche au politique et qui se matérialise par l'appui aux processus électoraux, la remise en marche de l'administration publique (finances publiques, justice...), le soutien à la gouvernance locale et le renforcement des capacités des forces de sécurité intérieures (ce qui prend en compte le déminage).

La MS relevait de la Mission de la gouvernance démocratique de la DGM avant 2014, date à laquelle elle a été rattachée au CDCS et ainsi rapprochée de la MAH et de la mission pour l'anticipation et les partenariats (MAP) du CDCS. L'objectif était de renforcer le continuum crise / post crise.

Encadré 2 Missions principales de la Mission de stabilisation

Principal objectif : assurer la continuité de l'action d'urgence française dans le post-crise

La Mission pour la stabilisation a été créée fin 2014 pour répondre à la volonté politique de renforcer le dispositif de réponse aux crises, en dotant le MEAE d'un outil d'urgence complet lui permettant d'accompagner les processus de sortie de crise. Complémentaire des interventions des Missions pour l'Anticipation et les partenariats (MAP) et pour l'Action humanitaire (MAH), l'action de la MS s'inscrit en amont des programmes de développement de plus long terme, dans une recherche constante d'amorçage et d'effets de levier.

La MS est dotée d'un mandat politique qui participe, aux côtés de l'action diplomatique, à la visibilité de l'action de la France dans la gestion des crises. Dans le cadre de priorités définies en lien avec le cabinet du Ministre et les Directions politiques, elle soutient des projets à impact rapide grâce à des procédures souples et accélérées adaptées à la volatilité des contextes post-crise. Elle intervient sur une temporalité de court terme (6 mois à 1 an en moyenne) pour soutenir le relèvement dans l'immédiat après-crise et poser les jalons de la reconstruction.

Une action d'appui en direction des populations et de l'Etat

L'action de stabilisation répond à un double objectif : a) aider les populations vulnérables, en facilitant le relèvement socio-économique et l'accès aux services essentiels, ainsi que le soutien à la société civile, et b) renforcer la capacité de l'Etat à assurer ses fonctions de base et à (re)construire sa légitimité auprès des populations. Trois grands axes d'intervention ont été définis à cet effet :

- le relèvement socio-économique via des projets visant au rétablissement des services de base (eau, électricité, santé, éducation, etc.) et le soutien aux activités génératrices de revenus, afin de favoriser l'adhésion des populations aux processus de sortie de crise (« dividendes de la paix ») ;

³ CDCS, Présentation de la Mission de stabilisation 2018

- le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale grâce à des projets de soutien aux médias, de dialogue et de réconciliation, de protection des droits de l'homme et de prévention de la radicalisation ;
- l'appui à la gouvernance à travers le soutien aux processus électoraux, la remise en marche de l'administration publique (finances, justice, y compris transitionnelle), le soutien à la gouvernance locale, ainsi que le renforcement des capacités des forces de sécurité intérieures, avec un accent sur le déminage.

Un champ d'intervention géographique délimité en fonction des priorités politiques de la France :

La liste des pays d'intervention de la MS est évolutive et validée par le cabinet du Ministre. L'Afrique sub-saharienne, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient constituent son champ d'action prioritaire mais non exclusif. En 2018, elle intervient en : Libye, Syrie, Irak, Yémen ; RCA, Sahel et bassin du lac Tchad ; et Colombie.

La MS agit à travers divers partenaires : ONG, principalement françaises mais également internationales ou locales, opérateurs (notamment Expertise France), agences des Nations unies, administrations françaises (Justice, Intérieur, collectivités territoriales) ou, lorsque cela est possible, partenaires étatiques au niveau national ou local. Elle intervient lorsqu'un processus de sortie de crise est enclenché ou dans une situation de crise pour favoriser les perspectives de règlement, et son désengagement s'apprécie au regard d'une série de critères : tenue d'élections clôturant une transition, redéploiement des services régaliens sur l'ensemble du territoire, etc. Lors de crises prolongées, son action se poursuit d'une année sur l'autre et évolue en fonction du contexte politique et sécuritaire.

Source : CDCS/MEAE, 2018

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

En effet, en parallèle a été créée une **cellule d'audit et évaluation** dotée de 2 ETP et dont les missions couvrent notamment 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 financements et des interventions directes du CDCS.

2.1.2 Mise en œuvre du Fonds d'Urgence Humanitaire par le CDCS

2.1.2.1 Une vaste gamme de modalités d'intervention

Le CDCS peut mobiliser les fonds du FUH selon diverses modalités :

- 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 matériel humanitaire pour des opérations que le CDCS pilote directement (cf. encadré ci-dessous).
- Contribution aux fonds des organisations internationales ;
- Financement de partenaires privés (fondations, think-tanks, etc.), pour des interventions que le CDCS pilote directement ;
- 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 MAH-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 ;

Encadré 3 Interventions directes du CDCS financées par le FUH

Le FUH peut financer les **interventions directes** (par exemple, achat de matériel humanitaire, fret humanitaire par voie aérienne ou maritime, via un vol affrété, cargo commercial ou mis à disposition par une fondation) du CDCS qui déclenche une réponse humanitaire d'urgence propre si plusieurs conditions concomitantes sont remplies :

- ampleur de l'urgence dépassant les capacités du pays concerné ;
- appel à l'aide internationale ;
- activation du mécanisme européen de protection civile ;
- validation politique de l'intervention par le cabinet du Ministre ;
- validation opérationnelle de la stratégie d'aide et de l'intervention ;
- validation par les autorités locales.

Dans ce cas, les interventions sont décidées très rapidement par la direction du CDCS, en lien avec ou sur sollicitation du poste, et mises en paiement par l'Unité de gestion administrative et financière. Afin de faciliter la mise en place rapide des interventions, le CDCS est engagé par contrat cadre avec plusieurs prestataires qui fournissent les produits et équipements pour le compte du CDCS (matériel humanitaire par exemple). Pour ses interventions en direct, le CDCS s'appuie également sur ses partenariats avec les fondations d'entreprises qui peuvent prendre en charge directement certaines prestations (affrètement d'avion, mise à disposition d'heures d'hélicoptères par exemple, etc.). Dans ce cas-là, le poste est notamment sollicité pour faire la liaison avec les autorités locales, en lien avec les ambassades dans les pays concernés.

2.1.2.2 Cycle des projets d'ONG financés par le FUH

Le FUH est principalement mobilisé pour financer des projets portés par des ONG, qui représentent 72% des financements du fonds entre 2015 et 2018⁴. Ces projets d'ONG sont financés selon deux modalités principales de fonctionnement :

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

Le choix entre ces deux modalités de fonctionnement n'est pas fondé sur des critères formalisés. Il dépend avant tout du niveau où s'est effectué le contact initial entre les partenaires ONG et le MEAE (Paris / terrain), mais également parfois de la nature du partenaire (au Liban par exemple, les projets mis en œuvre par des ONG libanaises sont gérés à travers des délégations de crédit au SCAC, tandis que les projets mis en œuvre par des ONG françaises sont en gestion directe par le CDCS). En termes de procédures, le processus ne change pas fondamentalement entre ces deux modalités, et ce d'autant plus que dans les deux cas, des interactions entre le poste et le CDCS sont nécessaires aux différentes étapes de la vie des projets. Les postes jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement du FUH dans l'identification, la gestion et la coordination des projets financés par le FUH.

Nous présentons dans cette section le cycle des projets financés par le FUH, dans ces deux cas de figure.

2.1.2.2.1 Définition des priorités annuelles et identification des projets

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

- réalisé de manière prospective 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 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 fin d'année budgétaire, deux réunions de réflexion sur les priorités à venir sont organisées entre le MEAE et les ONG, au cours desquelles les directions géographiques du MEAE (Direction Afrique du Nord / Moyen Orient et Direction Afrique / Océan Indien) présentent leur vision par zone et le CDCS présente un bilan et ses priorités pour l'année à venir, tant pour l'humanitaire que pour la stabilisation. Les ONG sont invitées à prendre part à la discussion. Les autres services du MEAE et les partenaires du CDCS dans les autres ministères sont conviés à ces réunions.

Par la suite, en début d'année, la MAH établit une première allocation des fonds par pays/zone sur la base de sa dotation initiale, en prenant en compte le contexte humanitaire,

⁴ Les contributions à des organisations internationales représentant 15,5% des fonds sur la période et les autres utilisations 12,5% (source : base de données des interventions FUH fournie par le MEAE)

les priorités stratégiques de la France. L'identification de ces priorités se fait sur la base d'un échange d'informations avec les directions géographiques, avec les postes, avec NUOI et en prenant en compte la programmation prévisionnelle de l'Aide Alimentaire Programmée (AAP).⁵. Ces allocations sont communiquées aux postes en début d'année.

La grande spécificité du FUH en termes de fonctionnement par rapport à ses équivalents est donc le fait qu'il ne fonctionne pas par appels à projets. L'identification des projets se fait au fil de l'eau durant l'année. La MAH poursuit des discussions bilatérales avec les principales organisations non gouvernementales (ONG) françaises qui peuvent lui proposer des projets en cours d'année, soit directement au siège soit par l'intermédiaire des postes. Les SCAC et les chancelleries jouent un rôle important dans l'identification et l'initiation de projet en favorisant un dialogue constant avec les ONG dans les pays, en identifiant les manques et opportunités, et en jouant parfois un rôle d'intermédiaire entre les ONG et le CDCS.

En cas de crise soudaine, la MAH peut solliciter directement les ONG pour identifier des projets et faire émerger des initiatives. Sa programmation est donc fortement évolutive car elle doit constamment s'adapter à l'évolution du contexte et être en capacité de traduire rapidement les abondements exceptionnels, qu'elle peut recevoir en cours d'année, en projets.

La MS établit quant à elle une première allocation en début d'année basée sur sa dotation initiale, en prenant en compte les priorités géographiques et sectorielles en lien avec les postes (ou les chancelleries délocalisées le cas échéant) et/ou les directions politiques concernées du MEAE. Un groupe de travail réunissant le CDCS, le Ministère des Armées (Centre de planification et de conduite des opérations, CPCO et l'AFD (Cellule crise et conflits et responsables géographiques) a été mis en place pour faciliter la concertation sur la stabilisation mais il s'est étiolé, du fait d'une valeur opérationnelle jugée limitée par les acteurs, dont le CDCS. Les projets sont ensuite identifiés soit par les ONG partenaires qui communiquent avec le CDCS ou avec les postes, soit par les postes eux-mêmes qui contribuent à l'identification de partenaires et de projets.

Tout comme la MAH, la programmation de la MS est susceptible d'évolutions et peut être appelée 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 en cours d'année. Ce fut le cas pour le Soudan fin 2019.

2.1.2.2.2 Instruction des projets

Pour les projets financés par le FUH en gestion par le CDCS, l'instruction est réalisée par les rédacteurs du CDCS, qui peuvent solliciter les avis des autres directions du MEAE, de la direction géographique du MEAE concernée. Les ambassades des pays concernés par les projets sont systématiquement consultées pour avis.

Au cours de la période étudiée, chaque demande de financement devait être appuyée par :

⁵ L'AAP est gérée par la Direction du développement durable de la DGM. La coordinatrice humanitaire du CDCS assiste aux réunions de l'instance décisionnelle de l'AAP (CIAA) ce qui lui offre une bonne vision des priorités établies pour l'AAP et permet un partage des tâches assez aisé avec la MAH.

- une lettre de demande officielle,
- une note conceptuelle décrivant les aspects techniques (lieu, typologie de l'action, nombre de bénéficiaires, calendrier de mise en place, indicateurs de résultats, etc...),
- un budget détaillé
- un formulaire Cerfa de demande de subvention.

Une révision des procédures a été initiée en 2019 (elle est analysée dans la section Efficience). La décision sur les projets 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.

Pour les projets instruits par les SCAC, les projets doivent répondre aux mêmes exigences. La validation du CDCS est obligatoire.

2.1.2.2.3 Instruction administrative et octroi des subventions

Une fois validé en interne au CDCS, le projet est instruit administrativement en lien avec la DGM et la Direction des affaires financières. A l'issue de l'instruction, et dès lors que le projet/initiative est susceptible de se traduire par une convention de subvention,

- soit le projet 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) (cf. Encadré ci-dessous).

Encadré 4 Comité de subvention du programme 209 et procédure d'urgence

L'octroi des subventions du programme 209 (et donc du FUH) doit faire l'objet d'un examen et d'une validation par le **comité des subventions**, instance présidée par le directeur de la DGM qui se réunit 4 fois par an. Néanmoins, le FUH devant faire preuve de flexibilité et de réactivité dans des situations d'urgence humanitaire, les projets du FUH peuvent **déroger à cette procédure**.

Un amendement du comité des subventions (février 2006) précise qu'une procédure dérogatoire peut s'appliquer « pour les dossiers relevant de la thématique urgence/sortie de crise/aide humanitaire. Sur avis positif du Directeur du centre de crise et de soutien sur le caractère d'urgence et la nature du dossier, une copie du projet est envoyée à la DAF, au Secrétariat général et au Contrôle financier pour observations éventuelles. Sans observation de leur part sous 48h, le dossier est réputé accepté, il est présenté le cas échéant au visa du Contrôleur financier. Les dossiers approuvés selon la procédure d'urgence sont inscrits au comité pour information seulement (« inscription pour mémoire ») ». Cette procédure ne concerne que les projets du CDCS-FUH ; il n'existe pas de critères plus précis sur la nature des projets susceptibles d'en relever.

« L'inscription pour mémoire » en comité n'est pas réservée aux projets du CDCS, contrairement à la procédure d'urgence propre. Dans les comptes rendus du comité, sont aussi inscrits pour mémoire, des projets précédemment validés qui avaient été acceptés sous réserves de modifications-précisions.

Afin de ne pas pénaliser la mise en œuvre ou le lancement rapide de certains projets, une **consultation électronique** peut être exceptionnellement mise en place après validation du directeur de la DGM, sans attendre de réunion physique du comité.

Chaque projet/initiative donne lieu à une convention de subvention entre le porteur du projet et le CDCS ou le SCAC (convention révisée au 1^{er} janvier 2020 pour une meilleure sécurisation juridique). Dans le cas d'un projet en gestion SCAC, les fonds correspondants sont délégués du CDCS à l'ambassade du pays de mise en œuvre du projet.

2.1.2.2.4 Suivi et évaluation des projets

Le **suivi** s'appuie essentiellement sur du rapportage 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 **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).

Les fonctions audits et évaluations sont de création très récente au CDCS (cf. section 5). Une révision des procédures a été initiée en 2019 (elle est analysée dans la section Efficience).

2.1.3 Ressources financières du Fonds d'urgence Humanitaire

Le FUH est en fait l'agrégation de plusieurs lignes de crédits du MEAE :

- **Une dotation initiale** mise à disposition de la MAH et la MS sur les crédits du Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». A noter : sur le volet stabilisation, depuis 2017, une partie de cette dotation initiale (5 millions par an) est spécifiquement ciblée sur des opérations de déminage.
- **Les abondements issus de la ligne de crédit MEAE – Aide Budgétaire « Post-conflit et sortie de crise »** : la programmation de ces aides est décidée en fonction des urgences politiques signalées par les directions sectorielles et géographiques du ministère. Jusqu'en 2018, cette ligne budgétaire (qui relève du programme 209) était gérée par le cabinet du ministre qui mettait à disposition des directions du MEAE les crédits selon les besoins recensés. Depuis 2019, une partie de ces crédits a été basculée directement dans la dotation initiale du FUH. On compte notamment :
 - **Le Fonds de soutien aux victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen Orient** créé en 2015 pour traduire l'engagement de la France à soutenir les communautés victimes de violence ethniques ou religieuses ;
 - **Le financement d'interventions d'urgence pour faire face à des situations de famine** : en 2017, des fonds ont été utilisés par la MAH pour financer des interventions d'urgence dans sept pays (Ethiopie, Kenya, Nigéria, Ouganda, Somalie, Soudan du Sud, Yémen) ;
 - **Abondements en réponses à des crises** : durant les quatre années visées par cette évaluation, une trentaine de pays a bénéficié de ces dotations spéciales, le Liban, l'Irak et la Lybie en premier lieu. On compte également interventions d'urgence et de stabilisation pour Raqqa et Mossoul (2017) et la crise Ebola en Guinée en 2015 ;
- **Des abondements exceptionnels pour faire face à des crises imprévues et/ou répondre à des engagements présidentiels** : par exemple en avril 2018, le Président de la république a annoncé la mise en place d'un programme humanitaire d'urgence de 50 millions d'euros destiné à financer des projets dans la Ghouta orientale (Syrie). Ces crédits qui ont été complétés par un fléchage des dotations initiales FUH de la MAH et MS sur la Syrie (1.3 millions pour la MAH et 3 millions pour la

MS). Ces abondements ne proviennent de financements redéployés à partir de différents crédits du programme 209.

- **Les abondements des fonds de concours⁶** (FUH-MAH uniquement) :
 - Le Fonds de concours de l'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO / FDC 283) créé en 2013 au profit de l'aide d'urgence aux victimes de crises humanitaires. Ce fonds, géré par la MAH, permet aux collectivités territoriales françaises, de contribuer à une réponse d'urgence efficace et pertinente et de satisfaire les besoins en expertise, en matériel et en financement.
 - Le Fonds de concours des contributions des entreprises et des particuliers (FDC 008) créé suite au Sommet humanitaire mondial de 2016. Six conventions de partenariat sont aujourd'hui mises en place entre le CDCS et les fondations Airbus Helicopters, Veolia, EDF, Terre plurielle (Bouygues Construction), Lafarge et l'entreprise Nutriset ; d'autres sont en cours de signature. Ainsi, les entreprises ou les fondations peuvent mettre à la disposition du CDCS des moyens financiers, matériels ou de l'expertise technique en vue de répondre à une crise humanitaire
- **Autres ressources** : les autres ressources qui ont annuellement alimenté le FUH sont issues de reports ou de remboursements d'ONG dont les projets ont été abandonnés ou n'ont pas été entièrement exécutés.

En 2019, les financements de l'aide budgétaire directement à la main du Cabinet ont été resserrés sur quelques priorités (appui à l'autorité Palestinienne (8M) et fonds minorités religieuses, mis en œuvre par le CDCS-FUH (5M). Désormais les abondements du FUH pour faire face à crises soudaines ou engagements présidentiels se font exclusivement via des redéploiements de crédits libérés sur autres lignes du Programme 209.

Tableau 2 Sources financières du FUH

	Ressources	2015	2016	2017	2018	Total
MAH	Dotation initiale	8 814 448 €	12 173 453 €	12 849 569 €	15 072 156 €	48 909 626 €
	Fonds de concours FUH	0 €	795 000 €	1 344 982 €	0 €	2 139 982 €
	Fonds minorités	4 300 000 €	4 191 100 €	2 586 149 €	2 083 583 €	13 160 832 €
	Famine	0 €	0 €	8 828 770 €	0 €	8 828 770 €
	Mossoul-Raqqa	0 €	0 €	6 460 628 €	0 €	6 460 628 €
	Sortie de crise	1 335 800 €	6 082 947 €	2 122 322 €	3 255 750 €	12 796 819 €
	Syrie	0 €	0 €	0 €	22 391 452 €	22 391 452 €
	Total MAH	14 450 248 €	23 242 500 €	34 192 420 €	42 802 940 €	114 688 108
MS	Dotation initiale	2 522 334 €	7 416 121 €	9 925 928 €	9 734 570 €	29 598 954 €

⁶ Les fonds de concours constitués par des fonds à caractère non fiscal versés pour concourir à des dépenses d'intérêt public et par les produits de legs et donations attribués à l'État. Dans ce dispositif, la partie versante est une personne morale ou physique distincte de l'État : collectivité publique étrangère, collectivité territoriale, établissement public, organisme ou particulier.

	Déminage	0 €	0 €	5 000 000 €	5 029 712 €	10 029 712 €
	Fonds minorités	0 €	1 450 000 €	2 569 587 €	2 456 433 €	6 476 020 €
	Mossoul-Raqqa	0 €	0 €	8 242 433 €	0 €	8 242 433 €
	Sortie de crise	2 750 000 €	897 998 €	1 577 979 €	3 953 308 €	9 179 285 €
	Syrie	0 €	0 €	0 €	22 699 929 €	22 699 929 €
	Ebola	530 000 €	0 €	0 €	0 €	530 000 €
	Remboursements-report-reliquats	301 609 €	0 €	0 €	0 €	301 609 €
	Total MS	6 103 943 €	9 764 120 €	27 315 929 €	43 873 955 €	87 057 946 €
TOTAL	Dotation initiale	11 336 782 €	19 589 574 €	22 775 497 €	24 806 726 €	78 508 579 €
	Déminage	0 €	0 €	5 000 000 €	5 029 712 €	10 029 712 €
	Fonds de concours FUH	0 €	795 001 €	1 344 984 €	3 €	2 139 986 €
	Fonds minorités	4 300 000 €	5 641 100 €	5 155 736 €	4 540 016 €	19 636 852 €
	Famine	0 €	0 €	8 828 770 €	0 €	8 828 770 €
	Mossoul-Raqqa	0 €	0 €	14 703 061 €	0 €	14 703 061 €
	Sortie de crise	4 085 800 €	6 980 945 €	3 700 301 €	7 209 057 €	21 976 103 €
	Syrie	0 €	0 €	0 €	45 091 381 €	45 091 381 €
	Ebola	530 000 €	0 €	0 €	0 €	530 000 €
	Remboursements-report-reliquats	301 609 €	0 €	0 €	0 €	301 609 €
	Total général	20 554 191 €	33 006 620 €	61 508 349 €	86 676 895 €	201 746 054

Source : Base de données FUH 2015-2018 fournie par le MEAE

2.2 Interventions du FUH sur la période d'évaluation

Cette section présente les éléments statistiques clés issus de la base d'interventions du FUH fournie par le MEAE. Des éléments complémentaires sont intégrés en annexe.

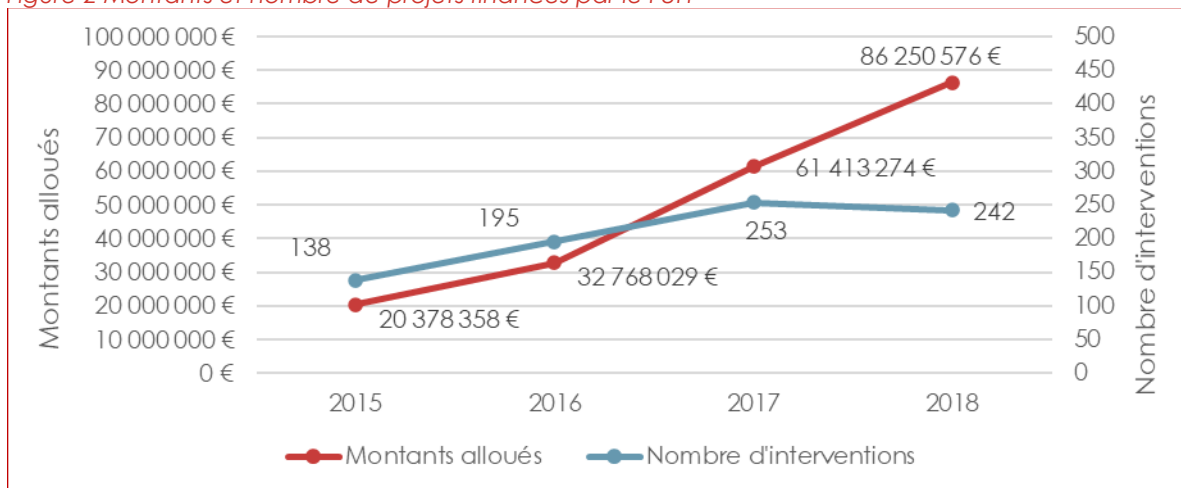
2.2.1 Des moyens en très forte croissance, finançant des interventions plus nombreuses et de taille plus importante

Les crédits alloués par le FUH ont **considérablement augmenté** entre 2015 et 2019 (+331% sur la période, 47,5% d'augmentation annuelle moyenne) passant de 20,5 millions d'euros 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 d'une hausse des moyens** dédiés à l'aide humanitaire et au développement en France, celle-ci est considérablement plus importante : l'aide totale au développement en France passant entre 2015 et 2018 de 8 Mds€ à 10 Mds€,

soit une hausse de 20%⁷, son aide humanitaire passant de 425 M€ en 2014 à 594 M€ en 2018, soit une hausse de 40%⁸.

Le nombre de projets financés, en excluant les dépenses de frais de gestion et représentation non associés à un projet humanitaire ou de stabilisation⁹, a en revanche augmenté dans une proportion inférieure, passant de 138 à 242 projets entre 2015 et 2018, soit une augmentation de 75% sur l'ensemble de la période¹⁰. Il en résulte que les projets financés par le FUH, sont des **projets plus importants**, au **montant moyen plus élevé**, celui-ci ayant été multiplié par 2,4 sur la période, passant de 147 669 euros à 356 407 euros par projet en moyenne.

Figure 2 Montants et nombre de projets financés par le FUH



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

2.2.2 La part croissante de la stabilisation au sein du FUH

En parallèle, depuis l'intégration de la MS dans le 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 (cf. Figure 3). Ainsi en 2018, les crédits ordonnés par la MS représentaient 50,6% des montants alloués par le FUH. Cette tendance s'est inversée en 2019, la proportion de la stabilisation chutant à 43,5% des montants du fonds (38,6M€).

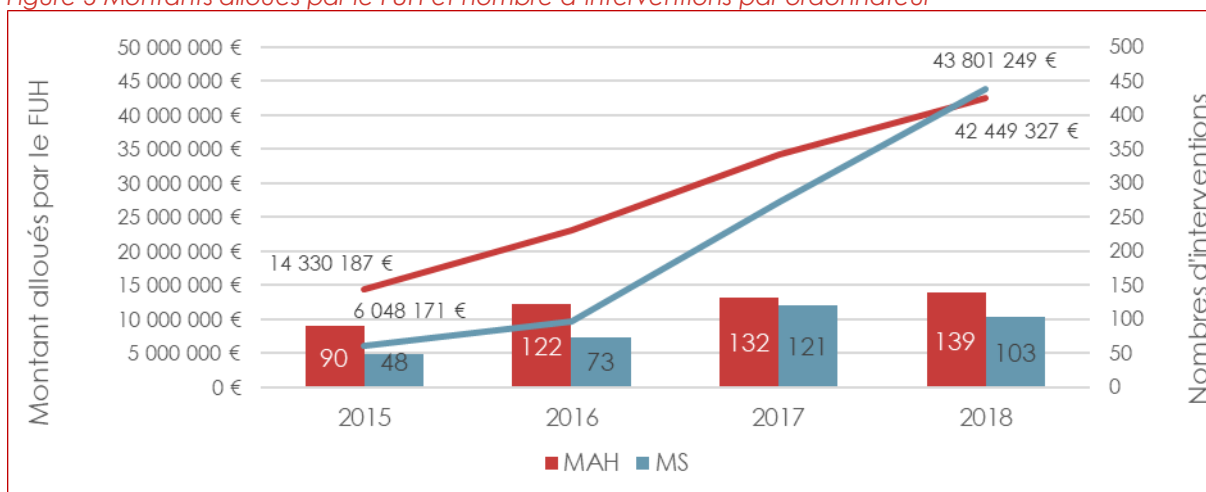
⁷ Source : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/07/08/l-aide-publique-au-developpement-francaise-atteint-10-3-md-en-2018>

⁸ Source : Global Humanitarian Assistance Reports, 2015 et 2019. Taux de change calculés au 31 décembre de l'année considérée.

⁹ Ont été ainsi exclues de l'analyse les lignes de la base de données fournie par le MEAE déterminées comme correspondant à des prestations ou des dépenses de gestion ou de représentations, soit 96 lignes représentant un montant de 935 812 €. Nous analysons ainsi au sein de la base les interventions du FUH finançant des projets d'ONG, contribuant à des organisations internationales ou d'autres opérateurs ou directement mises en œuvre par le CDCS.

¹⁰ La base de données fournie par le MEAE pour l'année 2019 fait état de 245 interventions. Celle-ci n'a pas été expurgée des frais de gestion et représentation.

Figure 3 Montants alloués par le FUH et nombre d'interventions par ordonnateur



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

2.2.3 Une intervention sur de nombreux théâtres d'opération mais focalisés sur quelques crises majeures

La **répartition géographique** dépend fortement du contexte des crises mondiales et des priorités définies par la France (Figure 4). La liste des pays d'intervention de la MS et de la MAH est donc évolutive. Pour la MS, l'Afrique sub-saharienne, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient constituent son champ d'action prioritaire mais non exclusif. La MAH est susceptible d'intervenir dans tous les pays, mais en 2018 sa zone d'intervention regroupait la Libye, la Syrie, l'Irak, le Yémen, la République Centrafricaine, le Sahel, le bassin du lac Tchad et la Colombie.

Entre 2015 et 2018, le FUH a financé des interventions dans 57 pays différents, mais les **interventions financées par le FUH se concentrent sur deux zones : l'Afrique du Nord & Moyen Orient et l'Afrique sub-saharienne** (respectivement 68% et 20% des financements). Les cartes ci-dessous (Figure 5 et Figure 6) illustrent les dépenses principales par pays dans ces deux régions.

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 durant les quatre dernières années.

Quatre autres pays concentrent des montants conséquents (de 7 à 11 millions) : le Liban, la République Centrafricaine, le Yémen et la Libye. 32 pays ont bénéficié chacun de moins de 1% des fonds du FUH, 13 pays de 1 à 2% des fonds.

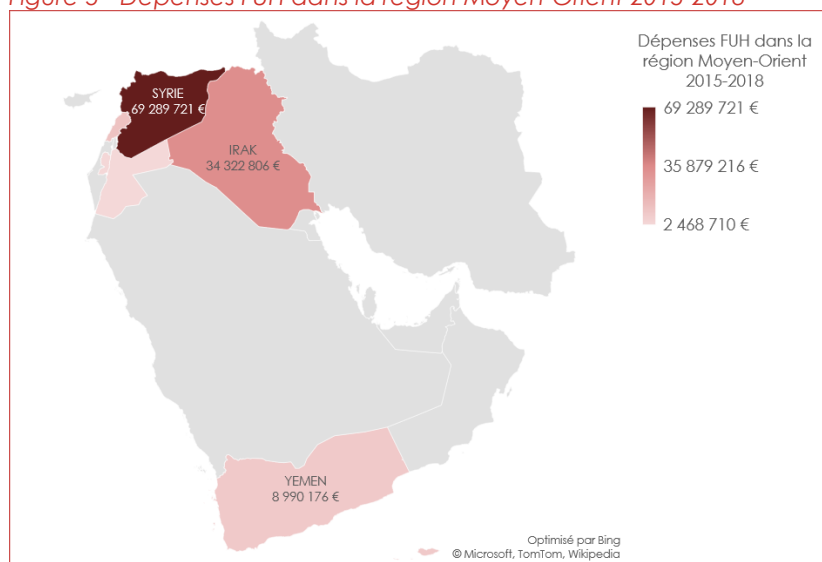
Figure 4 - Principaux pays bénéficiaires du FUH

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%

Top 5 pays	134 915 472 €	66,80%
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%
Top 10 pays	156 822 110 €	77,7%
Autres pays	44 923 940 €	22,3%
Total 57 pays	201 746 050 €	100%

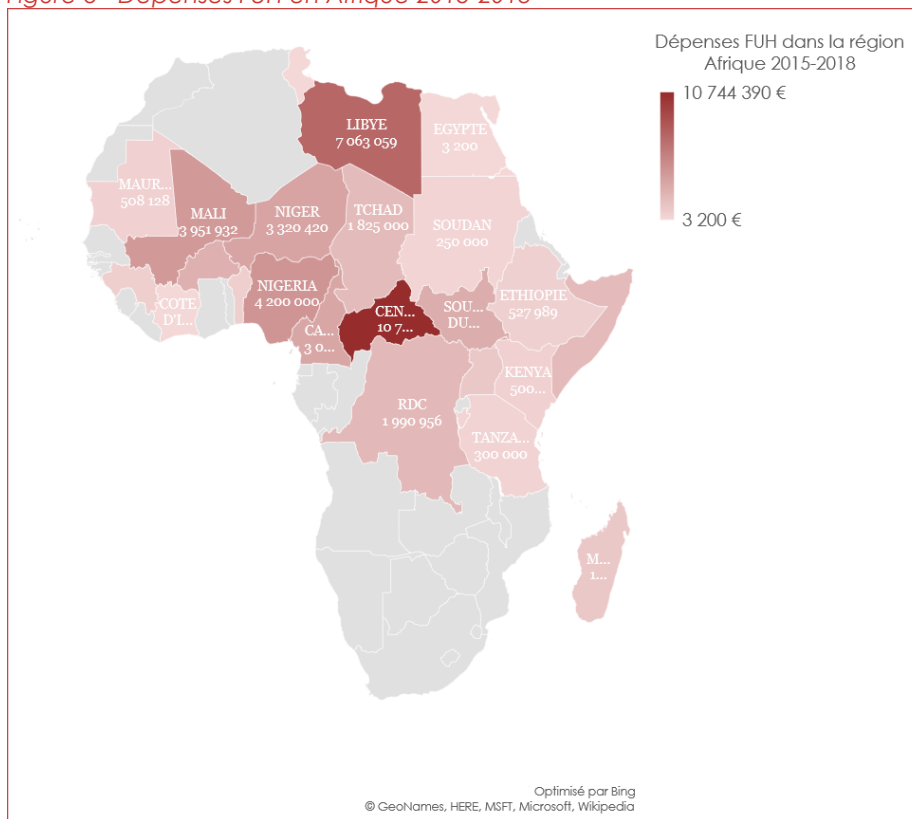
Source : Base FUH 205-2018 transmise par le MEAE

Figure 5 - Dépenses FUH dans la région Moyen-Orient 2015-2018



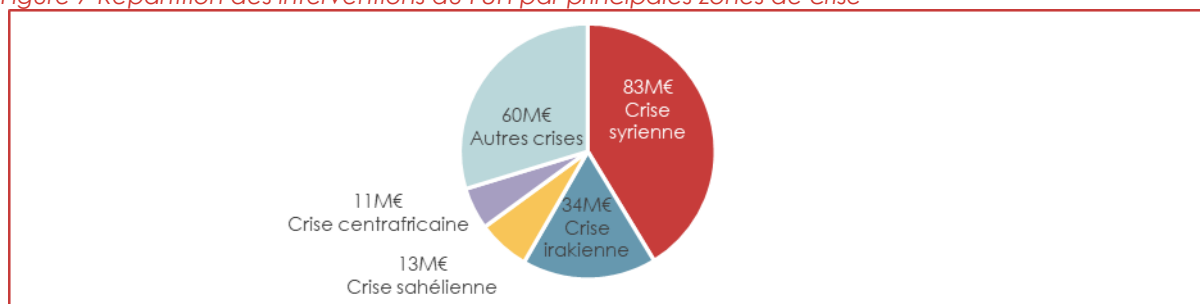
Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Figure 6 - Dépenses FUH en Afrique 2015-2018



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE¹¹

Figure 7 Répartition des interventions du FUH par principales zones de crise



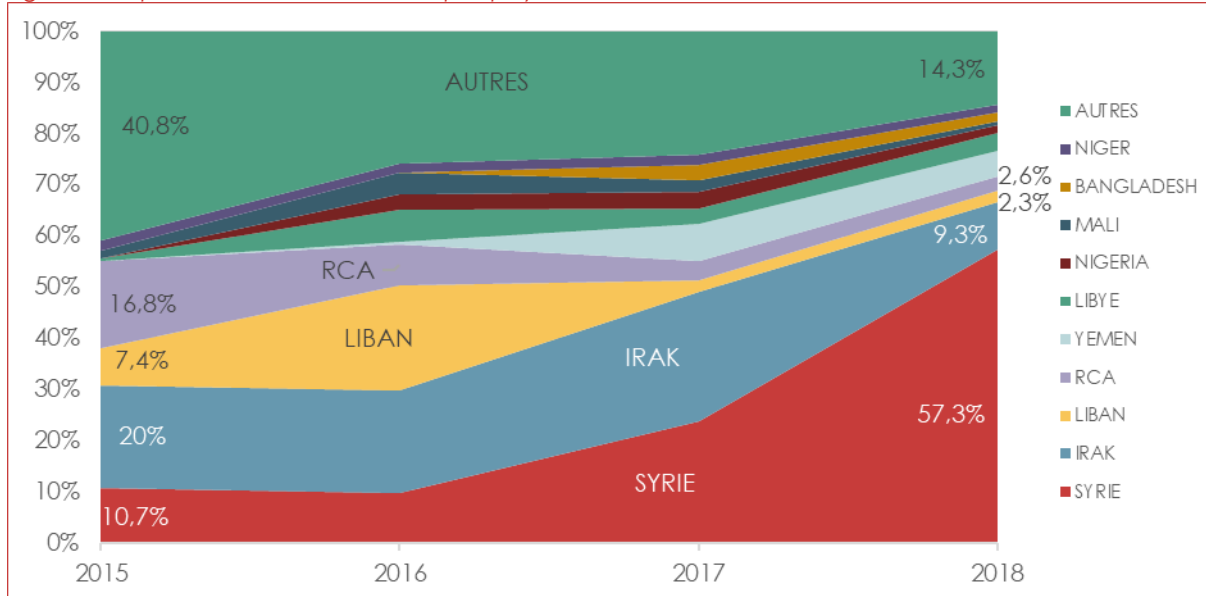
Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Le caractère évolutif de ces crises mondiales (et la capacité d'adaptation du FUH) s'illustre dans l'évolution des crédits alloués par le FUH entre 2015 et 2018 (Figure 8). En 2015, la crise centrafricaine représente près de 16,5% des montants alloués par le FUH (21 projets pour 3,5 millions d'euros) mais en 2018 celle-ci ne représente plus que 11 projets pour un montant de 2 millions d'euros, soit 2,6% des fonds. L'importance de la crise syrienne a quant à elle fortement augmenté sur la période, atteignant 60% des montants alloués en 2018, quand elle

¹¹ Les montants mentionnés sous le pays 'Lac Tchad' ont été cartographiés comme associés au Tchad mais concernent plusieurs autres pays régionaux : Niger, Nigéria, Cameroun

n'en représentait que moins de 20% en 2015. Les projets financés pour la crise syrienne sont en outre plus coûteux en moyenne, expliquant l'augmentation du montant moyen par projet au niveau du FUH.

Figure 8 Proportion des montants FUH par pays

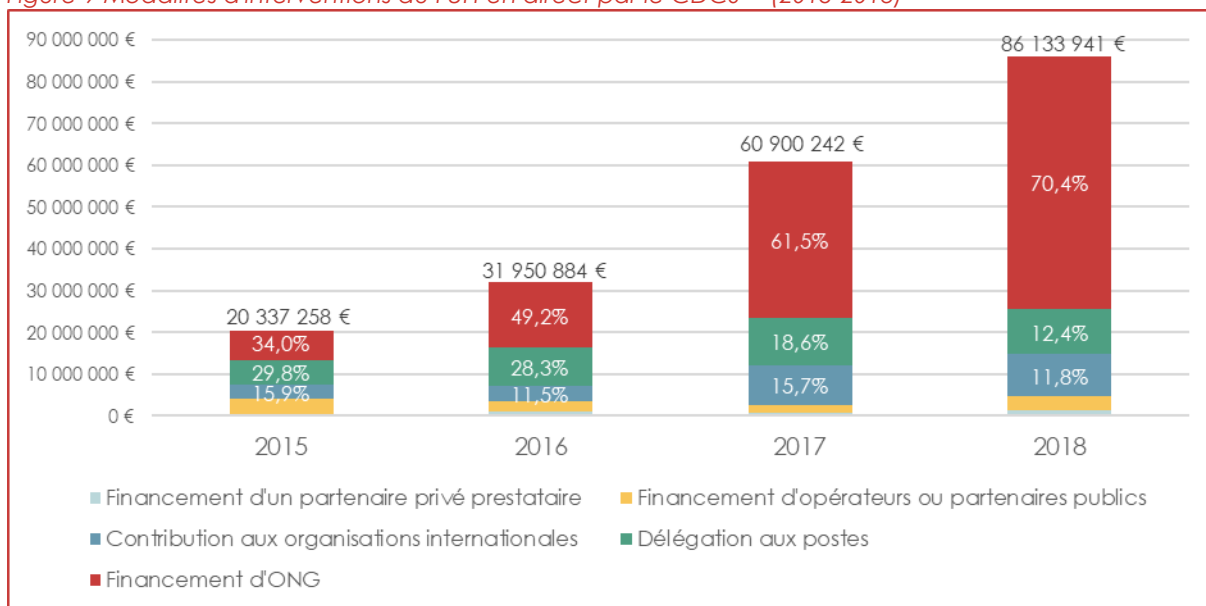


2.2.4 Des modalités d'intervention diverses mais faisant la part belle aux ONG, notamment françaises

Les modalités d'interventions du FUH sont diverses : financement de projets d'ONG, de contribution aux OI, d'opérateurs et partenaires publics, délégations aux postes (cf. Figure 9). Le CDCS s'appuie essentiellement sur des ONG qui constituent la première modalité d'intervention du FUH, en hausse sur la période (passant de 34 à 70% des montants du FUH). La délégation aux postes en ambassade constitue la seconde modalité d'intervention du fonds, toutefois en réduction relative sur la période (passant de 29% à 12,4% des montants du FUH sur la période).

En 2019 (données non présentées dans la figure), le financement direct d'ONG par le CDCS (hors délégation aux postes) reste très important mais diminue (56% des montants du FUH, à 50M€). La contribution aux organisations internationales devient la seconde modalité d'intervention du FUH (25% des crédits alloués, 22M€) et la délégation aux postes ne représente plus que 7,3% des montants (6,5M€).

A noter que sur la période d'évaluation 2015-2018, le CDCS a financé, via le FUH, 83 interventions de fret et d'achat de matériel humanitaire pour un montant de 4,8 millions d'euros (soit 2,4% des montants totaux du FUH).

Figure 9 Modalités d'interventions du FUH en direct par le CDCS¹² (2015-2018)

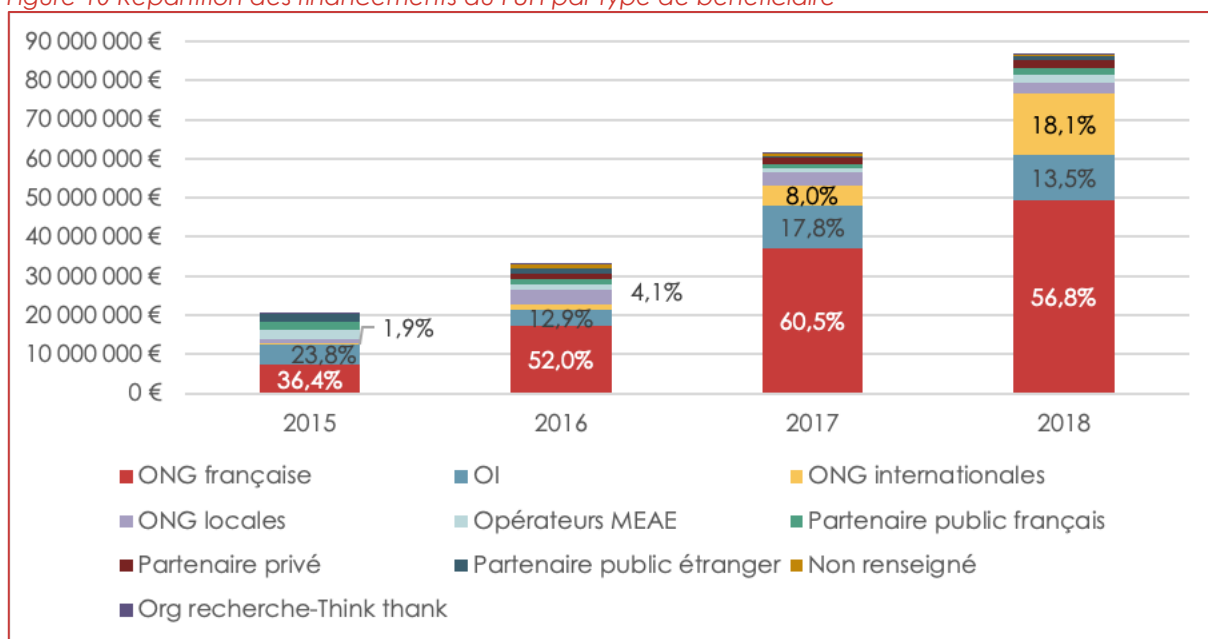
Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Toutes modalités d'interventions confondues, **y compris via les délégations aux postes**, les projets financés par le FUH sont en majorité portés par des ONG, représentant 72% des financements. Sur le financement des ONG par le FUH, on constate les éléments suivants :

- **Les ONG françaises** (Figure 10) représentent 55% du total des montants du FUH sur la période. Cette prédominance des ONG françaises est en augmentation sur la période d'évaluation, atteignant près de 57% des montants du FUH en 2018.
- **Les ONG internationales** ont également bénéficié de l'augmentation de la part des financements d'ONG par le FUH, passant de moins de 2% des montants du fonds en 2015 à 18% en 2018, puis à 25% en 2019. Ces dernières sont d'un nombre restreint et ont essentiellement été financées en Syrie pour des projets importants en 2018 et 2019.
- **Le recours aux ONG locales et internationales** est bien plus fréquent dans le cas d'une intervention en délégation aux postes, ces dernières représentant sur la période chacune 25% des montants FUH en délégation aux postes contre respectivement 1% et 8% en cas de gestion par le CDCS. Une autre particularité de la gestion en délégation aux postes est le recours aux partenaires publics étrangers qui représentent 12% des montants sur la période contre 0,04% en cas de gestion directe par le CDCS.

¹² Cette ventilation ne tient pas compte de la ventilation faite par les postes. La catégories « délégation aux postes » comprend toutes les modalités d'intervention utilisées par les postes.

Figure 10 Répartition des financements du FUH par type de bénéficiaire



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

- 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.

Tableau 3 Principales ONG financées par le FUH (en direct par le CDCS et via la délégation aux postes (2015-2018)

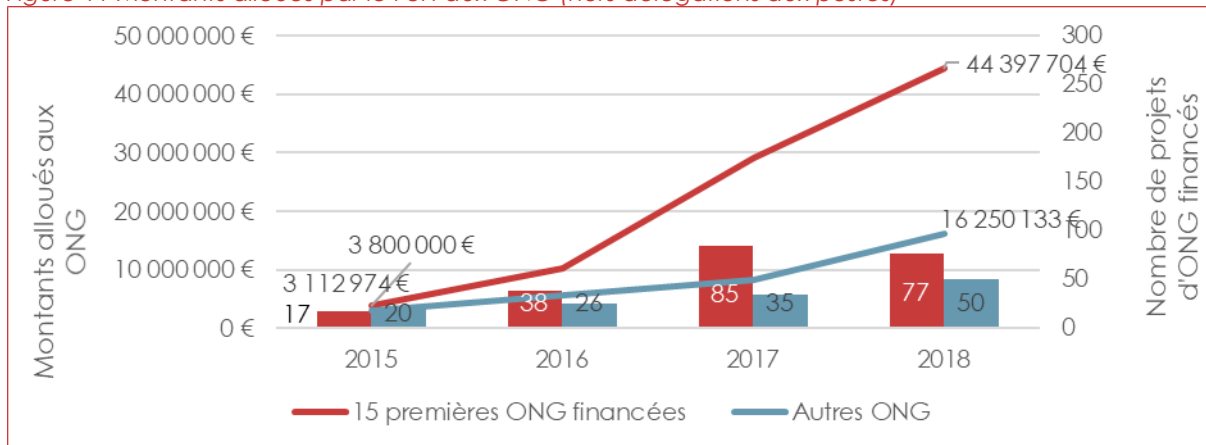
ONG	Montants alloués sur la période	Nombre de projets financés sur la période
SOLIDARITES International	18 065 000 €	30
PUI	9 845 000 €	31
ACTED	9 008 109 €	21
Handicap International	8 262 921 €	26
CARE	5 941 000 €	13
WAHA	5 558 869 €	19
MAG	5 545 000 €	14
MDM	4 255 000 €	14
Action Contre la Faim	4 050 000 €	13
ALIMA	4 000 000 €	15
Mercy Corps	3 728 785 €	2
Triangle Génération Humanitaire (TGH)	3 600 000 €	14
NRC	3 350 000 €	6
International Medical Corps	3 321 371 €	1

HAMAP	3 048 983 €	8
Total top 15	91 580 038 €	227
Autres ONG	52 753 712 €	240
Total ONG	144 333 750 €	467

Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Les projets que ces 15 ONG mettent en œuvre représentent un montant moyen par projet de 400 000€, supérieur à celui des 51 autres ONG (220 000€) et un tiers plus élevé que le montant moyen de l'ensemble des projets d'ONG financés (310 000€). Avec l'augmentation de la dotation du FUH en 2017 et 2018, le financement de projets supplémentaires se porte en majorité sur ces 15 premières ONG les plus bénéficiaires (Figure 11), pour un montant moyen en hausse. En 2019, ces ONG représentent 21,7M€ de crédits alloués, soit 24,5% du total, pour un montant moyen par intervention de 361,5 k€.

Figure 11 Montants alloués par le FUH aux ONG (hors délégations aux postes)



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

2.2.5 Une intervention portant sur l'ensemble du champ de l'humanitaire et de la stabilisation

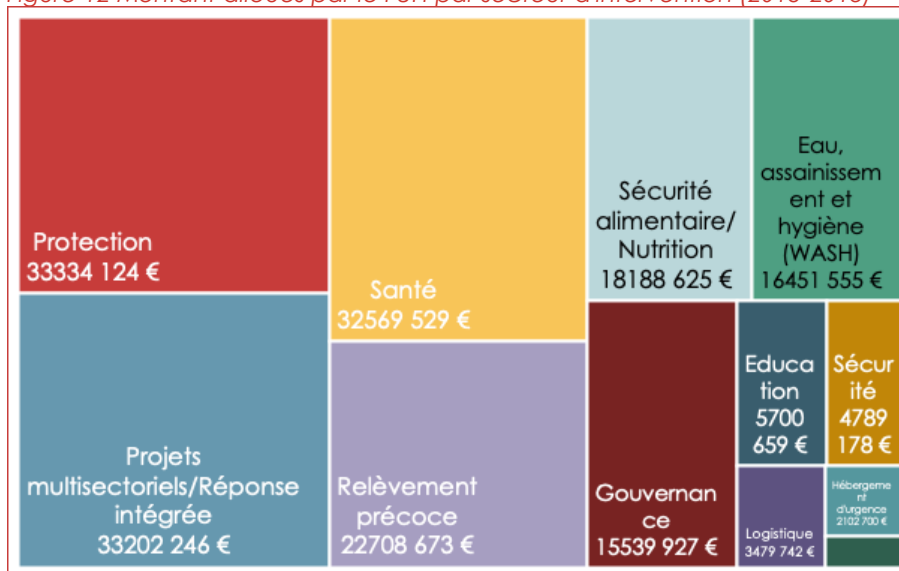
Afin d'analyser finement les secteurs financés par le FUH, nous avons regroupé les 19 « secteurs » de la base de données fournie par le MEAE en 12, en nous alignant en premier lieu sur la typologie du système de clusters de l'ONU, à laquelle nous avons ajouté quatre secteurs supplémentaires spécifiques à l'intervention sur la stabilisation et au fonctionnement du FUH¹³.

¹³ Le détail de cette méthodologie et de ses limites est décrit en annexe. A noter que ce traitement n'intègre pas les données 2019.

Il apparaît que le FUH finance des projets correspondant à **l'ensemble des dimensions d'intervention des clusters de l'ONU**¹⁴, avec en premier lieu des projets de Protection et de Santé (Figure 12).

L'importance et les montants alloués à des projets multisectoriels ou de réponse intégrée, agissant simultanément sur diverses thématiques, a fortement augmenté sur la période 2015-2018, passant de 5% des montants à plus de 26%.

Figure 12 Montant alloués par le FUH par secteur d'intervention (2015-2018)

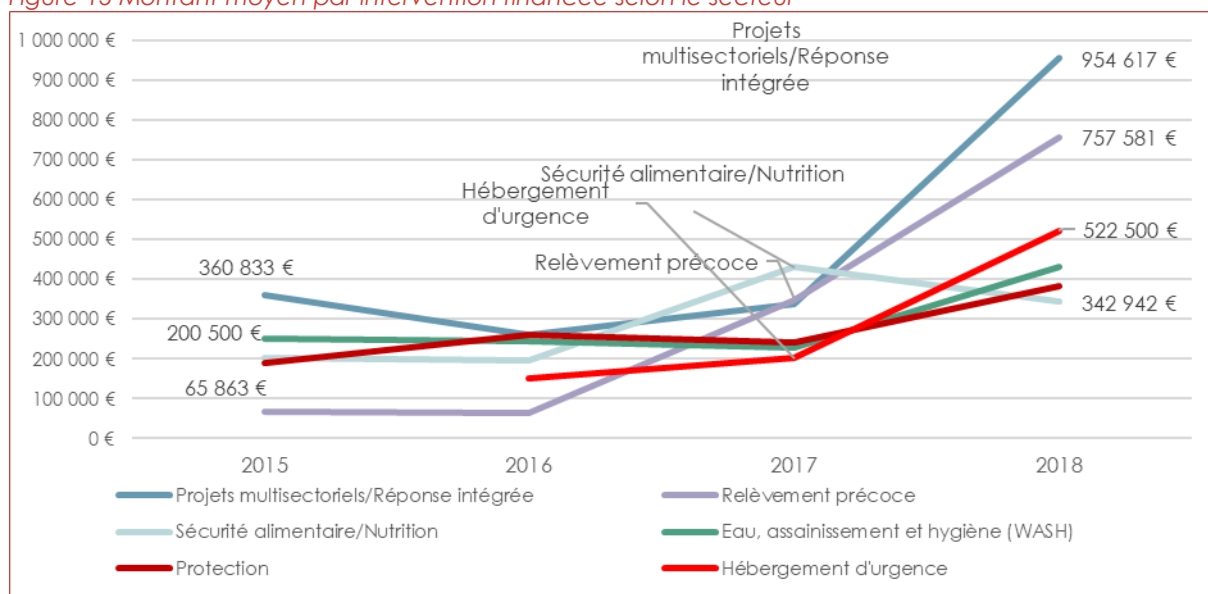


Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Ces **projets multisectoriels**, devant agir sur des thématiques diverses, sont moins nombreux et mobilisent des fonds plus importants sur la période, amenant à une augmentation importante de leur coût moyen, qui illustre **l'écart croissant des coûts moyens entre les secteurs** d'intervention des projets financés. En effet, si en 2015 la totalité des interventions avait un coût moyen inférieur à 400 000 €, de plus importants écarts entre les secteurs d'intervention apparaissent en 2018. Ainsi, le coût moyen des projets multisectoriels est supérieur à 950 000 € par intervention, quand les interventions de logistique ont un coût moyen de 38 000 € (Figure 13).

¹⁴ A l'exception de la coordination des camps de réfugiés, financée par l'intermédiaire des contributions aux organisations internationales.

Figure 13 Montant moyen par intervention financée selon le secteur¹⁵



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

Nous présentons dans les sections suivantes nos réponses aux questions évaluatives

¹⁵ Pour des raisons de lisibilité, ce graphique d'intègre que les secteurs principalement financés par le FUH sur la période d'évaluation

3 Pertinence / cohérence

Rappel des questions évaluatives

Q1. Dans quelle mesure le FUH a-t-il fait preuve de sa pertinence en tant qu'instrument financier au service de l'aide humanitaire et de stabilisation ?

- Quels sont les avantages comparés de l'instrument financier FUH par rapport aux autres formes d'intervention de la France en matière d'aide humanitaire et de stabilisation ?
- En quoi l'intervention de l'instrument FUH s'avère-t-elle complémentaire des autres formes d'intervention de la France pour mettre en œuvre la stratégie humanitaire et la stratégie prévention, résilience ? Dans quelle mesure et comment le FUH a-t-il traduit l'intégration des interventions dans le nexus urgence-développement ?
- Peut-on distinguer les interventions humanitaires de la stabilisation ?

Messages-clés de l'évaluation

- Le FUH est un outil unique, qui a prouvé sa pertinence comme instrument pour répondre aux priorités politiques de la France en matière de réponse aux crises.
- Il était, jusqu'il y a peu de temps, faiblement doté, ce qui limitait sa portée stratégique par comparaison aux autres bailleurs. Cependant, l'augmentation constante de ses fonds sur la période évaluée, et les prévisions d'augmentation future de sa dotation laissent entrevoir une consolidation du FUH comme outil stratégique de réponse à la crise pour la France.
- Une sorte de modèle de réponse à la crise « à la française », notamment pour la stabilisation - rapide, localisé, dans des zones très instables, à travers de petits projets bien identifiés – émerge dans certaines zones très stratégiques pour la France (Nord Est Syrien, zone frontalière Niger/Mali, Plaine de Ninive en Irak). Sur d'autres théâtres, moins stratégiques, moins visibles (ex : RCA), les financements du FUH sont plus opportunistes et réactifs par rapport aux propositions des ONG.
- Le FUH a fait preuve de sa pertinence par sa capacité à couvrir certains des angles morts de la réponse française à la crise, à trois niveaux : temporel, sectoriel et géographique. C'est la combinaison de ces trois caractéristiques qui dans certaines situations donnent toute sa valeur ajoutée à l'instrument.
- La très grande flexibilité du FUH est l'autre avantage comparé de l'instrument sur les autres outils de la réponse française.
- En revanche, nous constatons que le FUH contribue de manière occasionnelle plus que structurelle à l'intégration du nexus « humanitaire-développement-paix » et à la mise en œuvre d'une approche globale dans la réponse française aux crises.

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

3.1.1 Un outil unique et politique de réponse à la crise

Le FUH est le seul outil bilatéral dont dispose la France qui permet de financer l'aide humanitaire d'urgence. Il est également le seul outil « civil » permettant de financer des

actions de stabilisation¹⁶. Géré par le CDCS, qui a une relation organique très forte avec le Cabinet du ministre¹⁷, **son positionnement est résolument politique**. Cette dimension est assumée par les équipes du CDCS : la priorisation des actions financées par le FUH résulte d'un arbitrage explicite entre les besoins humanitaires et de stabilisation, et les priorités stratégiques, diplomatiques et sécuritaires de la France, en fonction notamment des orientations données par le Cabinet du ministre. Emblématique de ce positionnement sont les interventions du FUH destinées à la construction d'un hôpital à Raqqa en Syrie après la chute de Daesh et d'un hôpital dans le Sinjar à la suite de la rencontre du Président Macron avec la Prix Nobel de la Paix, Nadia Murad, en 2018.

La nature politique du FUH se retrouve dans la structuration de ses sources de financement qui intègrent, en plus de sa dotation initiale annuelle, de nombreux abondements spéciaux mobilisés pour cibler des crises particulières (Syrie, Liban, Irak et Libye notamment entre 2015-2018) en fonction des urgences politiques identifiées par les différentes directions sectorielles et géographiques du Ministère.

La dimension politique du FUH se traduit aussi dans la répartition géographique des montants alloués, avec une forte concentration des fonds vers des zones revêtant des intérêts stratégiques importants pour la France.

Si, sur la période 2015-2018, le FUH a financé des interventions dans 57 pays différents, les interventions se concentrent sur deux zones : l'Afrique du Nord & Moyen Orient, et l'Afrique sub-saharienne (respectivement 68% et 20% des financements). La Syrie et l'Irak représentent plus de la moitié des dépenses effectuées au titre du FUH durant les quatre dernières années. Quatre autres pays concentrent des montants conséquents (de 7 à 11 millions) : le Liban, la République Centrafricaine, le Yémen et la Libye. En termes de théâtres de crise, nous retrouvons la même concentration, puisque 70 à 80% des fonds selon les modes de calcul, ont été orientés, par ordre de volume de fonds, sur les crises **syrienne, irakienne, sahélienne, et centrafricaine** (cf. Figure 7). Il n'y a pas de différences majeures selon les crédits de la MAH ou de la MS¹⁸. Les ONG notent que, dans un contexte d'accroissement des fonds du FUH, le CDCS pourrait revoir cette stratégie de concentration des fonds et allouer des fonds à des crises et zones où les besoins sont importants mais qui sont moins directement prioritaires pour les intérêts stratégiques de la France.

L'adaptabilité du FUH permet au CDCS de **suivre le caractère évolutif des crises mondiales et des priorités françaises**. Cela s'illustre dans l'évolution des crédits alloués par le FUH entre 2015 et 2018 (cf. section 2.2.3., Figure 4). A titre d'exemple, en 2015, la crise centrafricaine représente près de 16,5% des montants alloués par le FUH¹⁹ mais en 2018 celle-ci ne

¹⁶ Le fonds Minka piloté par l'AFD a un mandat proche, mais se concentre sur des actions de consolidation de la paix, et non de stabilisation stricto sensu.

¹⁷ Le CDCS est rattaché administrativement directement au Cabinet du Ministre et ne fait pas partie d'une des Directions du MEAE.

¹⁸ L'Afrique sub-saharienne, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient constituent le champ d'action prioritaire, mais non exclusif, de la MS. La MAH, bien qu'intervenant dans tous les pays selon la survenance des crises, en 2018, avait pour zone d'intervention principale la Libye, la Syrie, l'Irak, le Yémen (AMNO), la République Centrafricaine, le Sahel, le bassin du lac Tchad (Afrique sub-saharienne) et la Colombie.

¹⁹ 21 projets pour 3,5 millions d'euros.

représente plus que 2,6% des fonds²⁰. Par contraste, l'importance de la crise syrienne a quant à elle fortement augmenté sur la période, atteignant 60% des montants alloués en 2018, quand elle n'en représentait que moins de 20% en 2015. Cette forte augmentation est liée à l'engagement présidentiel sur la Syrie de 2018, que le FUH a permis de mettre en œuvre très rapidement, autre exemple de la pertinence du fonds pour relayer les priorités stratégiques françaises.

Cette dimension politique est appréciée des postes. Dans le secteur humanitaire, le FUH a par exemple été utilisé au Liban comme un instrument de mise en œuvre de la politique humanitaire de la France. Il a permis au poste de se positionner rapidement sur certaines problématiques, et, ainsi, de rendre la France plus visible, sur une crise où ses fonds humanitaires ne sont pas comparables à des bailleurs tels qu'ECHO ou l'Allemagne. L'enquête menée auprès des SCAC confirme cette appréciation : Les répondants indiquent en grande majorité (75 %) que le FUH a fortement (voire très fortement pour 50% d'entre eux) accru la visibilité de la France dans le pays. Pour la stabilisation, un exemple plus récent illustre la pertinence du FUH pour soutenir les priorités politiques françaises, même quand elles évoluent rapidement et en cours d'année : fin 2019, pour soutenir la sortie de crise au Soudan, le MEAE a pu s'appuyer sur le FUH pour financer rapidement des actions symboliques de soutien au processus de paix, à la transition démocratique et à la société civile, en lien avec la visite du ministre des Affaires étrangères à Khartoum.

Le FUH permet également de financer l'achat et l'envoi de matériel humanitaire ou de réponse pour des opérations que le CDCS pilote directement, typiquement en réponse à des catastrophes naturelles. Les financements pour ce type d'interventions ont représenté un montant total de 3,4 millions d'euros sur la période. Ces opérations, qui requièrent souvent de mobiliser les moyens de la protection civile, sont montées en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur, grâce à une relation bien établie entre le COGIC et le CDCS. Le CDCS peut également s'appuyer sur les partenariats qu'il a développés avec des fondations privées telles qu'Airbus et Veolia qui fournissent du matériel ou LVMH dont les financements ont permis de soutenir le déploiement des personnels de la sécurité civile dans la réponse aux feux de forêt en Amazonie en 2019. Un autre exemple récent est celui du séisme et du tsunami qui ont eu lieu en Indonésie en 2018 : sous l'égide du COGIC et du CDCS, la France a été en mesure de déployer rapidement un détachement de la sécurité civile pour aider à remettre en œuvre des infrastructures de traitement de l'eau, suivi ensuite par la Fondation Véolia qui a pris le relai. Les entretiens font ressortir une bonne collaboration interministérielle pour monter de façon relativement fluide des opérations qui, malgré leur coût limité, permettent d'offrir une bonne visibilité à l'action française en situation de crise.

Enfin, les **collectivités locales** impliquées dans le Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO) indiquent que cette coopération leur permet d'intervenir dans des pays auxquels elles sont liées dans le cadre de la coopération décentralisée en réponse à une crise humanitaire, sur laquelle elles n'ont ni la compétence administrative, ni l'expertise. Le FUH/FACECO permet ainsi d'activer la solidarité de la collectivité française pour son partenaire en proie à la crise (cf. Liban pour la Région PACA). Elles indiquent également que le FACECO leur permet de flécher leur contribution sur des enjeux en phase avec leurs propres priorités (la Région PACA souhaitait intervenir en appui aux chrétiens d'Orient et a pu le faire via le FUH/FACECO).

²⁰ 11 projets pour un montant de 2 millions d'euros.

Elles peuvent regretter toutefois de ne pas être davantage informées des avancées des projets auxquels elles ont contribué. Elles indiquent également que le FACECO est mal connu des collectivités locales et que le CDCS gagnerait à assurer une plus grande visibilité au FACECO pour mobiliser le financement des collectivités sur des crises spécifiques.

Ce souhait des collectivités fait écho à la volonté du CDCS de travailler davantage avec les collectivités : des travaux sont en cours entre le CDCS, la DAECT, les associations représentatives des collectivités (ARF, AMF) en ce sens. Malgré l'augmentation des budgets du FUH, un accroissement des moyens en réponse aux crises reste nécessaire pour répondre aux besoins humanitaires. L'intervention des collectivités via le FACECO permettrait également de mieux coordonner la réponse française.

3.1.2 Des moyens comparativement faibles par rapport aux autres PTF qui limitent la portée stratégique de l'instrument

Malgré son caractère unique dans la réponse humanitaire française, la dotation du FUH, restée faible jusqu'à récemment, limite 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 ont **considérablement augmenté** entre 2015 et 2018 (+321% sur la période, 62% d'augmentation annuelle moyenne) passant de 20,5 millions d'euros en 2015 à 86,7 millions d'euros en 2018 (cf. section 2.2.1., Figure 2).

Malgré cette augmentation, la France reste encore, pour le moment, loin derrière ses partenaires du G7 en termes de contribution à l'aide humanitaire internationale. Le Tableau 4 ci-dessous présente l'**aide humanitaire** globale décaissée sur la période 2015 à 2018, telle que comptée par l'OCDE, pour les dix plus gros bailleurs humanitaires membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) et la France. Il faut noter que, dans ces totaux, le FUH ne représente qu'une partie du financement français pour l'action humanitaire bilatérale. Comme le rappelle l'analyse du Groupe URD des financements humanitaires français, les différents systèmes de suivi et comptabilité de l'aide humanitaire rendent très difficile l'obtention d'une vue d'ensemble. Cependant, le constat reste celui d'une aide humanitaire française faible sur la période, loin derrière ses partenaires de taille équivalente²¹.

Tableau 4 Comparaison des montants de l'aide humanitaire bilatérale pour les dix plus gros bailleurs humanitaires membres du CAD et la France

Bailleurs	Aide humanitaire totale 2015 M USD	Aide humanitaire totale 2016 M USD	Aide humanitaire totale 2017 M USD	Aide humanitaire totale 2018 M USD	TOTAL 2015-2018 M USD
États-Unis	6929	7508	8465	7311	30 213
UE	2222	2698	2028	1998	8 946
Allemagne	895	2 719	2926	2714	9254
Royaume-Uni	1364	1044	1353	221	3982
Japon	1200	905	858	571	3534
Canada	654	1106	469	422	2651

²¹ Les Financements humanitaires de la France, Groupe URD, 2018.

Norvège	405	553	578	582	2118
Pays Bas	608	357	246	349	1560
Suisse	415	367	368	345	1495
Suède	131	93	394	444	1062
France	39	166	140	93	438

Source: stats OCDE Bilateral Aid (ODA) gross disbursements by donor and sector, « type of aid: humanitarian aid » (consultation Mai 2020), voir [lien vers la base APD nette totale de l'OCDE](#).

Même dans les zones de concentration du FUH, comme la Syrie ou en RCA, les montants restaient largement en deçà de ses partenaires pour les années 2015 à 2017. En RCA, la France se situait au 9^{ème} rang des bailleurs humanitaires en 2019. Notre analyse sur la période 2015 - 2018 rejoint les conclusions de la revue par les pairs de l'APD française menée par l'OCDE en 2018, qui stipulait que « pendant la période concernée par cette revue, 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 »²². Cependant, l'exception syrienne est ici à noter, étant donné l'abondement exceptionnel de 45 millions d'euros alloué au pays en 2018. Ce dernier a fait passer la France dans le groupe des bailleurs principaux pour la Syrie en 2018.

Concernant la **stabilisation**, la comparaison avec les autres bailleurs de fonds est plus délicate à faire, car il s'agit d'un secteur de l'aide qui n'est pas aussi balisé et normé que certains des autres secteurs d'interventions de la coopération internationale. De ce fait, les données publiques sur les financements relevant de la stabilisation sont rares, ce qui rend les comparaisons entre bailleurs difficiles. Malgré cela, force est de constater que les moyens dégagés par la France pour financer ses opérations de stabilisation sont limités, au regard de ses homologues, et ce particulièrement en début de période²³. Outre les États-Unis dont le budget est sans commune mesure sur ces questions, certains partenaires européens ont investi des sommes bien plus conséquentes que la France dans leurs programmes de stabilisation : par exemple, le Royaume-Uni, à travers le *Conflict, Stability and Security Fund* (CSSF) établi en 2015 et doté de plus 550 millions d'euros en APD par an pour les activités relevant de la sécurité et de la stabilisation²⁴. Les crédits de stabilisation du FUH sont modestes en comparaison. Cependant, si l'on prend l'ensemble des « crédits bilatéraux pour la stabilité internationale et la réponse aux fragilités », qui incluent le Fonds Minka géré par l'AFD, les financements de la France en matière de stabilisation ont atteint 309 millions

²² Examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018, OCDE, 2018, p. 98.

²³ Il n'y a pas de définition stricte de la stabilisation. Pour la France, le FUH est la principale source de financement d'interventions de stabilisation menées par des civils, la DCSD se concentrant sur des actions plus structurelles et l'AFD sur des interventions de consolidation de la paix.

²⁴ Le CSSF était doté de 1.3 milliards d'euros en 2016-2017 pour l'ensemble de ses activités, celles relevant de l'APD et celles hors APD (lutte contre le terrorisme, etc.).

d'euros en 2019²⁵. Ils restent en-deçà de bailleurs comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais commencent à devenir significatifs.

Ici aussi il faut noter une évolution positive sur la période d'évaluation avec un montant global d'intervention liée à la stabilisation qui commence à devenir significatif en fin de période, grâce à :

- Une augmentation constante des fonds du FUH alloués à la stabilisation (Figure 3), augmentation amenée à se confirmer avec un budget prévu de 80,7 millions d'euros prévus pour l'action du FUH en 2020²⁶.
- La mise en place du Fonds Minka « paix et résilience » dont le mandat est proche (activités de consolidation de la paix), à partir de 2017 avec un budget initial de 100 millions, en augmentation pour atteindre 200 millions en 2020.

La France est par ailleurs membre du *Stabilisation Leader Forum*, un groupe de concertation informelle qui rassemble depuis 2013 les principaux bailleurs actifs dans ce secteur²⁷.

Étant donné 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.

3.1.3 Un positionnement « de niche » correspondant à un modèle « à la française » ?

Selon le CDCS, la faible dotation du FUH est en partie compensée par un modèle et un positionnement de niche, qui assure sa pertinence au sein de l'écosystème de la réponse à la crise, en finançant des projets de petite taille mais à forte portée stratégique. En effet, Le FUH porterait un **modèle « à la française »** de réponse humanitaire d'urgence et d'aide à la stabilisation, et tout particulièrement sur ce dernier volet :

- Soutien à des projets de **petite taille**, en grande partie portés par des **ONG**, justifié au regard des moyens financiers limités bien qu'en progression, par rapport à la taille des projets financés par les autres coopérations ;
- Une capacité à se **déployer dans des zones encore très instables** grâce i) au réseau des ONG, notamment françaises et en droit fil avec l'idée « d'être les premiers sur zone » et « d'accéder au plus près des populations » et ii) et à une connaissance du terrain (réseaux des ambassades et de contacts sur place) (voir section 4.1.2.2 ci-dessous) ;
- Des projets centrés dans des **zones très localisées** et sur des types d'intervention à une échelle «micro» très divers, y compris à forte valeur **symbolique**, revendiquée par le CDCS comme étant un élément de sa valeur ajoutée.

Les deux premières caractéristiques de ce modèle sont confirmées par l'analyse des projets et les entretiens avec les ONG. En revanche, il nous est difficile d'étayer le positionnement stratégique des projets de stabilisation à une échelle micro : si ce modèle nous semble émerger dans certaines zones particulièrement stratégiques pour le CDCS et dans lesquels il

²⁵ Source : « Part des crédits bilatéraux pour la stabilité internationale et réponse aux fragilités », Rapport annuel de performance sur l'aide publique au développement, 2019.

²⁶ Projet de loi de finances pour 2020 : APD, [lien](#).

²⁷ Les membres du SLF sont : l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis

s'investit particulièrement avec des projets emblématiques (Nord Est Syrien, zone frontalière Niger/Mali, Plaine de Ninive en Irak), il nous semble difficile de le généraliser à l'ensemble du Fonds. En effet, de nombreux entretiens (avec les ONG et d'autres bailleurs) et certaines des missions (RCA par exemple) soulignent le caractère opportuniste des financements au FUH, répondant aux propositions des ONG, de manière parfois éparpillée. C'est le cas par exemple en RCA où les autres bailleurs et les ONG constatent un éparpillement et une dispersion des fonds français, plus qu'une stratégie d'intervention claire et lisible. Le caractère opportuniste des financements – par opposition à une approche structurée – est facilité par les modalités et procédures d'instruction des projets avec une identification des projets « au fil de l'eau ».

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 (cf. section 6), et donc de retours étayés sur ses effets sur le terrain. Du point de vue de la stabilisation, la comparaison de ce modèle avec les doctrines récentes établies par les principaux partenaires de la France montre des points de convergence entre ce modèle et certaines des « bonnes pratiques » identifiées en matière de stabilisation, notamment dans la priorité donnée aux enjeux politiques locaux et à des interventions très ciblées.

Encadré 5 – Points saillants des approches de stabilisation des États-Unis, du Royaume Uni et de l'Allemagne

Les approches de stabilisation établies récemment, sur la base notamment des leçons apprises par les partenaires de la France en matière de stabilisation présentent un certain nombre de traits communs. Elles soulignent notamment :

- L'importance de prioriser l'arrêt des violences et la résolution politique des conflits locaux avant de se lancer dans de plus gros programmes sectoriels et techniques ;
- Le besoin d'une certaine humilité dans les objectifs, où les larges efforts de construction de la paix et d'états démocratiques ont laissé place à des initiatives plus localisées et ciblées ;
- La reconnaissance de l'importance de contextualiser les interventions et de les adapter, ce qui implique des capacités d'analyse fines des conflits locaux (souvent plus fines que ce que les réseaux d'ambassades peuvent produire) pour éviter notamment d'aggraver les tensions
- L'importance (et la difficulté) de coordonner les efforts des différentes administrations impliquées et, au-delà, de se coordonner entre partenaires internationaux
- L'importance d'investir dans des moyens de suivre et mesurer les résultats des interventions de très près pour limiter les risques de nuire et tirer les leçons des interventions rapidement.

Source : Analyse documentaire Technopolis²⁸

Cependant, dans un contexte d'allongement de la durée des crises, d'augmentation des fonds du FUH, et dans la lignée des engagements de la France (*Grand Bargain*), il convient de s'interroger sur la pertinence de modèles de financements de plus long terme

²⁸ Voir notamment : Stabilization Assistance Review, US Government, 2018; The UK's Government's Approach to Stabilisation, Stabilisation Unit, 2019; Preventing Crises, Resolving conflicts, building peace, Gouvernement Fédéral Allemand, 2017.

(pluriannuels, par exemple) tels qu'ils commencent à être utilisés par d'autres bailleurs pour les réponses dans les contextes de conflits²⁹. C'est particulièrement le cas pour les zones où le FUH est l'un des seuls instruments de réponse français déployés (Syrie, Libye...).

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

Le fonds a prouvé sa pertinence en comblant des « trous dans la raquette » ou angles morts de la réponse française à la crise, et ce à trois niveaux : temporels, sectoriel et géographique. C'est la combinaison de ces trois caractéristiques qui, dans certaines situations, donne toute sa valeur ajoutée à l'instrument. Ceci 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).

3.2.1 Dimension temporelle : un instrument de réaction rapide

La capacité du CDCS à **mobiliser et décaisser, si nécessaire, les financements du FUH en 48h 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. Par comparaison, le Fonds *Start*, instrument multi-bailleur de réponse rapide à l'urgence, se donne 72h pour décaisser les fonds, tout comme le fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires coordonné par OCHA (CERF)³⁰. Cette caractéristique du FUH est la plus unanimement identifiée et reconnue par les acteurs français de la réponse aux crises. Le FUH a ainsi permis de répondre rapidement à des catastrophes naturelles récentes (telles que le Cyclone Enawo à Madagascar en 2017 ou le séisme et le tsunami qui ont frappé l'Indonésie en 2018) ou à des pandémies (exemple de la réponse humanitaire au Covid ; cf. Encadré 14). Il peut également être mobilisé pour répondre rapidement à des urgences humanitaires localisées liées à des conflits, comme par exemple en réponse à la crise des Rohingya réfugiés au Bangladesh après avoir fui la Birmanie en 2017, le financement en urgence de trois puits à Bangui en RCA, suite aux inondations du printemps 2019, permettant de donner rapidement accès à l'eau à 15 000 habitants. Par comparaison, la procédure en accéléré permettant de financer des interventions d'urgence grâce à l'Aide Alimentaire Programmée (AAP) nécessite 2 à 3 semaines avant décaissement³¹.

Si elle est particulièrement visible dans les situations d'urgence humanitaire, la couverture de ce segment temporel du temps court est importante aussi dans le secteur de la stabilisation. Dans ce cas-là, les délais sont généralement un peu plus longs, mais toujours très en deçà des délais d'instruction classiques des autres acteurs de la réponse française. Hors procédure d'urgence, les délais sont également courts : un délai de décaissement de quelques

²⁹ L'évaluation de 2018 par la *Independent Commission for Aid Impact* (ICAI) de la réponse humanitaire britannique en Syrie a par exemple jugé favorablement la mise en place par le Royaume-Uni de financements humanitaires pluriannuels (durée de 4 ans) pour certaines ONG, à qui ils permettent une plus grande prédictibilité. De même, l'évaluation de la réponse humanitaire australienne en Syrie (2014) avait questionné la pertinence de l'aide de court terme et flexible de l'Australie dans un contexte de crise durable telle que la Syrie, où des financements pluriannuels étaient jugés plus pertinents.

³⁰ Voir *Start Fund Practical Guide*, [lien](#), et présentation du fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), OCHA, [lien](#).

³¹ Celle-ci a été utilisée dans des contextes comme le Yémen.

semaines est souvent mentionné, que ce soit pour les financements mis en œuvre par le CDCS ou délégués aux SCAC³². L'approche de stabilisation établie par le CDCS cible le pas de temps de 0 à 18 mois pour ses interventions de stabilisation³³. C'est par exemple le cas au Sahel, où le CDCS peut utiliser le FUH pour adapter sa réponse au contexte fluctuant de la crise, en étendant ses actions depuis le Nord Mali en 2015-16 au Centre Mali dès 2016-2017, puis au Burkina Faso et au Niger en 2017-2018, en réponse à la régionalisation de la crise. A un niveau plus local, cela permet notamment de financer des projets à impact rapide, qui sont devenus une priorité de plus en plus importante pour le CDCS. Par exemple en Libye, le FUH a permis de financer par deux fois (2017 et 2019) des interventions de stabilisation portées par le Centre pour le Dialogue Humanitaire (CDH) pour stabiliser par le dialogue politique certaines zones où les tensions devenaient particulièrement élevées.

Certaines ONG notent toutefois une augmentation des temps de réponse sur la phase d'instruction des projets, en particulier pour les crises les moins suivies politiquement. Plusieurs ONG ont noté des délais accrus, allant dans certains cas jusqu'à 3 à 6 mois, comme par exemple pour des propositions de projets en Palestine ou au Yémen. Dans certains cas, ces délais ont pu être liés à des discussions avec le CDCS sur le projet. Dans d'autres, ils ont été le résultat de délais de réponse plus longs qu'à l'accoutumée. Ceci peut être lié aux ressources humaines dont dispose le CDCS qui sont restées constantes, malgré l'augmentation des fonds du FUH.

3.2.2 Dimension géographique : le FUH pour intervenir sur les « points chauds », parmi les premiers

Du fait de sa rapidité de déploiement, mais également de sa proximité avec les décideurs politiques qui donne 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**. Dans ces contextes, les autres acteurs de la réponse française voient leur présence fortement limitée du fait de leur mandat.

C'est particulièrement le cas en Syrie où le FUH est l'un des seuls instruments bilatéraux français, en l'absence de programmes de l'AFD qui n'a pas mandat pour intervenir en Syrie ou de l'AAP gérée par la DGM qui n'est pas utilisée en Syrie en raison de la difficulté du contexte³⁴. Dans des zones très compliquées comme le Nord Est Syrien, la France a pu utiliser le FUH pour déployer rapidement une intervention axée sur le retour à l'équilibre de la zone, caractérisé notamment par le retour des populations et des services de base dont elles ont besoin. D'après le CDCS, les acteurs internationaux présents rapidement dans le Nord Est Syrien après la chute de Daesh étaient très peu nombreux (principalement les États-Unis et dans une moindre mesure le Royaume Uni) et la France en faisait partie. La Libye est un autre théâtre de conflit où le FUH a été utilisé pour financer à hauteur de 7 millions d'euros sur la période dans un contexte de crise ouverte sur lequel ni les financements de l'AFP ni l'AAP ne sont déployés.

³² Source : entretiens CDCS, SCAC et ONG. La base de données des projets du FUH ne permet pas de connaître la durée d'instruction des projets.

³³ Approche française de la stabilisation, MEAE, Mai 2019.

³⁴ L'AAP est utilisée en réponse à la crise syrienne auprès des populations réfugiées dans les pays frontaliers de la Syrie.

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. Ceci est d'autant plus pertinent que c'est un élément différenciant par rapport à d'autres bailleurs : certains bailleurs excluent en effet le financement d'ouverture de zone en raison des risques importants que cela représente. Le FUH n'a pas ces contraintes, ce qui en fait un instrument très pertinent pour financer cette approche. L'enquête électronique confirme ce constat : pour 63% des répondants ONG, le FUH a permis aux ONG d'intervenir dans de nouvelles zones dans les pays dans lesquels ils étaient déjà, 38% déclarant cet effet comme fort.

3.2.3 Dimension sectorielle : intervenir sur des secteurs hors de portée pour les autres acteurs de la réponse française

Le FUH permet enfin de couvrir certains segments de la réponse de stabilisation que les autres acteurs français non-militaires de la réponse à la crise ne peuvent pas couvrir, à travers ses financements ciblant notamment la **réforme des systèmes de sécurité** et les **questions électorales**. Le FUH peut être utilisé pour financer des interventions auprès des forces de sécurité intérieure notamment, chose qu'un opérateur comme l'AFD ne peut pas faire. Enfin, 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**³⁵. Dans ces domaines, il faut noter le rôle des coopérants de la DCSD, qui, par leur présence sur le terrain, aident à l'identification des besoins et des projets de stabilisation pour lesquels des financements du FUH peuvent ensuite être mobilisés.

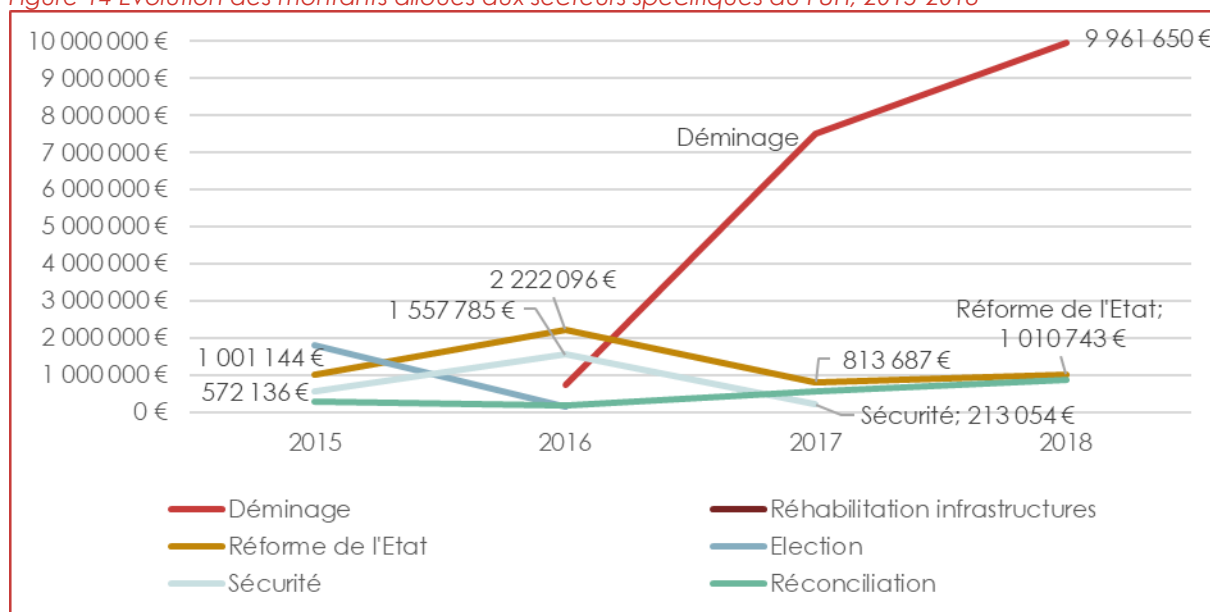
Si cette spécificité du FUH est perçue comme pertinente par certains des interlocuteurs venant des autres ministères ou des opérateurs de l'État, elle doit être relativisée au vu des montants qui ont été engagés sur ces secteurs au cours de la période (notamment pour le secteur de la sécurité), et de la grande variabilité de l'engagement sur ces secteurs. Même dans le secteur du déminage, qui représente un poste important de dépenses pour la MS, le volume des financements FUH disponibles ne permet pas de mettre en œuvre des projets de déminage humanitaire sans l'appui d'autres bailleurs (hormis dans le cas de la Syrie).

D'après notre analyse de la base de projets FUH (cf. Figure 20)³⁶, la période 2015-2018, 2,34 millions d'euros – ou 1,62% des montants totaux provenant du FUH – ont été dépensés pour des interventions relevant du secteur de la sécurité tandis que 3,3 millions étaient dépensés sur des projets de soutien aux processus électoraux (2,47%) et 1,9 millions sur des projets dits de réconciliation (1,31%). Plus de 18 millions d'euros (12,6%) ont été en revanche investis dans des projets de déminage à partir de 2017 (date de reprise de la ligne budgétaire du déminage par le CDCS), ce qui correspond avec la priorité de la MS données aux projets à fort impact symbolique et politique favorisant le retour rapide des populations, et à l'importance des besoins de déminage en Irak et en Syrie, zones d'intervention prioritaires du CDCS.

³⁵ La ligne budgétaire du déminage a été transférée de l'AFD au CDCS en 2017.

³⁶ A noter : Les « secteurs » étaient complétés pour 70% des interventions au sein de la base de données. Lorsque les intitulés de celles-ci le permettaient, nous avons complété cette dimension par analyse lexicographique (par exemple le projet « Assistance et protection des réfugiés et des migrants en Grèce », sans secteur renseigné initialement, a été intégré aux interventions de « Protection »). Le secteur d'intervention a ainsi pu être déterminé pour 90% des projets financés par le FUH, les 10% restants étant exclus de l'analyse sectorielle (intitulé non assez explicite pour pouvoir catégoriser l'intervention).

Figure 14 Évolution des montants alloués aux secteurs spécifiques au FUH, 2015-2018



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

3.3 La flexibilité, un avantage comparatif du FUH

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. « *Cet instrument si je veux le décrire en quelques mots c'est **flexibilité, rapidité, simplicité, efficacité*** » (ONG partenaire).

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 priorités du MEAE en fin d'année pour l'année suivante, et un tiers est réservé pour répondre aux crises nouvelles et changements de contexte. De plus, le FUH est très fréquemment renforcé en cours d'année par de soudains abondements pour répondre à des besoins imprévisibles. Les fonds sont fongibles entre la MAS et la MS, ce qui permet de reprogrammer d'une mission sur l'autre en cours d'année si le contexte le demande. Ce fut le cas pour les financements de stabilisation débloqués en cours d'année 2019 pour le Soudan, comme évoqué plus haut. Enfin, le FUH ne fonctionne pas par appel à projets mais finance des projets « au fil de l'eau ».

Ces modalités de programmation budgétaire donnent au CDCS une souplesse certaine et une grande marge de manœuvre pour allouer les fonds au gré des évolutions du contexte. Par exemple, une ONG a pu mobiliser des fonds pour des interventions au Nigéria en 2016, alors que le pays n'était pas sur la « liste » des pays couverts en priorité par le CDCS, cette année-là. La Syrie est également l'exemple type d'un contexte d'intervention où les très nombreux changements dans le contexte politique et militaire sur la période ont nécessité de constants ajustements de la réponse française (en termes de zones à couvrir par exemple) et des projets que le FUH finance.

La légèreté de l'instrument permet cette souplesse : les exigences techniques, administratives et financières pour présenter et rendre compte du suivi et de la réalisation des projets sont simples et légères. Les procédures des ONG, calées sur celles des grands bailleurs, sont souvent plus exigeantes que celles du CDCS. Des échanges avec le CDCS ou les SCAC en amont du dépôt des dossiers de demande de financement permettent, de plus, d'anticiper l'éligibilité des projets.

- **Au niveau de la mise en œuvre des projets** : Les ONG interrogées, quelle que soit leur taille et 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 PTF. La flexibilité ainsi évoquée, notamment par les ONG, recouvre les aspects suivants :
 - Flexibilité dans l'affectation des fonds du FUH : le peu de contraintes entourant les financements du FUH signifient qu'ils permettent aux ONG et partenaires de financer des frais qu'il serait impossible de faire financer par d'autres instruments. Les modalités de financement du FUH permettent de prendre en charge un très grand nombre de type de dépenses : études, fonctionnement (en finançant des postes sur le terrain par exemple) – notamment dans une logique de *gap filling* – par exemple sont des dépenses éligibles au FUH, alors qu'elles ne sont souvent pas prises en charge par d'autres financeurs. Les frais de gestion sont financés depuis janvier 2020 à hauteur de 10%. Cette flexibilité a par exemple permis de soutenir l'ouverture d'un bureau d'Expertise France et celui de l'ONG HAMAP à Erbil au Kurdistan, ou encore l'implantation de la mission de Triangle au Soudan.
 - Possibilité d'ajuster – parfois fortement – les projets en fonction des évolutions du contexte, et facilité de la procédure pour le faire : cette souplesse est particulièrement appréciée des ONG, qui la compare volontiers aux difficultés de gestion que leur posent des financements européens ou onusiens notamment. Cette réactivité est particulièrement appréciée dans des contextes fragiles qui changent très vite. Les amendements simples (*no cost extension*) mais surtout, les modalités permettant de valider la réorientation des actions des projets induite par les besoins du terrain (actions impossibles à réaliser et devant être modifiées, introduction de nouvelles actions etc.) sont particulièrement appréciées des ONG car jugées pertinentes en contexte de crise : un échange avec le CDCS ou le SCAC par mail ou téléphone permet de déclencher un avenant, alors que pour de nombreux autres bailleurs, une procédure lourde – et par conséquent longue – de justification est nécessaire³⁷. D'après le CDCS, dans le contexte syrien par exemple, où le FUH finance une cinquantaine de projets, tous les projets ont eu au moins un avenant, et le plus souvent deux. Les ONG saluent la fluidité du dialogue avec le CDCS sur ces avenants, qui ne sont pas vus par le CDCS comme reflétant des erreurs des partenaires mais bien plus comme inhérents à la mise en œuvre de projets dans des contextes de crise. Du point de vue de l'évaluation, nous notons cependant que cette extrême flexibilité peut poser un problème de suivi et de redevabilité des projets, notamment dans les contextes où les rédacteurs doivent suivre un grand nombre de projets. Sur la période évaluée, il est arrivé que des demandes d'avenants soient envoyées en toute fin de projet et à la surprise des rédacteurs qui les suivaient.

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

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

³⁷ Il faut noter que les règles sur ce sujet ont quelque peu évolué au 1^{er} janvier 2020 avec quelques exigences plus strictes du CDCS. Ces évolutions sont évoquées dans la section 5 traitant de l'efficacité.

rapprocher les différents segments de l'aide³⁸. L'idée du nexus est d'encourager une approche cohérente pour réduire la vulnérabilité des personnes affectées par les crises, en poussant à une coordination entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires avant, pendant et après la crise. La différence avec les approches plus anciennes est que le nexus n'est pas seulement une approche conceptuelle. Il a une application pratique liée à une série d'évolutions structurelles du système international modifiant la manière de planifier et de financer l'aide, dans la lignée du *Grand Bargain*³⁹.

En réponse à ces enjeux, la France s'est dotée d'une nouvelle stratégie visant à bâtir une paix durable et à lutter contre les fragilités. La stratégie française de réponse aux situations de fragilité **« Prévention, résilience et paix durable – Approche globale de réponse à la fragilisation des États et de sociétés »** 2018-2022 a été adoptée par le CICID le 8 février 2018 et inscrit l'action de la France dans une approche globale permettant d'agir sur les causes profondes des crises en capitalisant sur les avantages comparatifs et la complémentarité des mandats de l'ensemble des acteurs français (diplomatie, sécurité, développement, stabilisation, humanitaire). Elle est le cadre d'intervention pour l'ensemble des acteurs français opérant dans le contiguum urgence-développement. La vocation de cette stratégie est de rationaliser le dispositif et les différents outils disponibles, dont le FUH.

Opérationnaliser 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 développement⁴⁰. Regroupant à la fois des financements destinés à l'action humanitaire et à la stabilisation, le FUH a un positionnement qui devrait, en théorie, favoriser l'intégration du nexus dans les projets qu'il finance. D'après les entretiens, les ONG saluent d'ailleurs, 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 de façon systématique les enjeux liés au nexus dans les 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. Plusieurs éléments viennent étayer ce constat :

- L'approche de la stabilisation développée par le CDCS place la stabilisation « au cœur du nexus humanitaire-stabilisation-développement », mais insiste principalement sur le fait que les objectifs de la stabilisation et du développement peuvent s'opposer, plus qu'elle ne développe des pistes d'articulation⁴¹. Cette position, marquée plus par l'opposition que par un effort d'articulation des approches, a été confirmée par les entretiens avec le CDCS.
- Nous avons constaté assez peu de liens entre les interventions humanitaires et de stabilisation financées par le FUH, et cette articulation entre les deux logiques d'interventions au sein même du CDCS ne semble advenir finalement que rarement.

38 Tels que par exemple l'approche LRRD « linking relief, rehabilitation and development »

39 The Humanitarian-Development-Peace nexus – what does it mean for multi-mandated organizations? *Oxfam discussion paper*, June 2019.

40 Pour une analyse des difficultés liées à l'opérationnalisation du nexus voir par exemple : *Connecting the dots on the triple nexus*, SIPRI, Novembre 2019, [lien](#).

41 Approche française de la stabilisation, MEAE, 2019, p. 7

L'Irak représente ici un exemple positif où cette articulation a été pensée par les équipes du CDCS : une intervention de stabilisation a été financée pour aider au retour des réfugiés bénéficiaires d'aide humanitaire également financée par le FUH. Mais cet exemple n'est pas la règle. Dans de nombreux contextes, seul l'un des deux leviers d'action est utilisé (Mali, Liban⁴², RCA). Dans d'autres, l'un des portefeuilles de projets (humanitaire ou stabilisation) est plus étroitement géré par le poste quand l'autre est géré par le CDCS à Paris directement en contact avec les ONG, ce qui ne favorise pas nécessairement leur articulation. Certaines des ONG partenaires du CDCS notent également qu'elles ne reçoivent qu'un type de financement (humanitaire ou stabilisation) alors qu'elles seraient en mesure de faire cette articulation de par la nature de leurs projets et de leur mode d'action.

- Nous constatons que les processus d'identification et d'instruction des projets financés par le FUH n'incluent pas de critères ou de mécanisme qui permettraient de systématiser l'intégration du nexus dans les interventions⁴³.
- Le mode d'identification des projets du FUH – généralement sur proposition des ONG et de façon relativement opportuniste – ainsi que la rapidité de l'instruction ne favorise pas nécessairement une approche globale qui nécessite une réflexion structurée et partagée (cf. Section 4).
- On constate un niveau très inégal d'informations et de formation parmi les rédacteurs et les référents du CDCS dans les pays d'intervention sur la définition, les enjeux et les exigences liées à la mise en œuvre du nexus.

La mise en œuvre du nexus et d'une approche globale demande un changement profond dans les pratiques et la mise en place d'une concertation poussée et organisée entre les différents segments de la réponse française aux crises. Cette dimension est analysée en détails dans la section suivante, montrant que les premiers signes de ce changement sont prometteurs mais commencent seulement à apparaître à la fin de la période d'évaluation.

⁴² Mis à part le déminage, classé comme de la stabilisation par le CDCS.

⁴³ D'après la revue des documents de projets et du guide des procédures produit par le CDCS en janvier 2020.

4 Complémentarité

Rappel des questions évaluatives

Q.2 Dans quelle mesure le FUH a-t-il joué un rôle d'amorçage et comment les interventions soutenues se sont-elles articulées avec les autres réponses en situations de crises humanitaires et de fragilités ?

- Dans quelle mesure le FUH est-il complémentaire des autres réponses en situations de crises humanitaires et de fragilités ? Observe-t-on une amélioration dans le temps ? Les interventions de la France au titre du FUH sont-elles construites et mises en œuvre de manière complémentaire avec celles des autres partenaires techniques et financiers (PTF) de la France ?
- Comment se passe en pratique la coordination entre les acteurs de la réponse française ? Quels sont les mécanismes mis en place efficaces pour assurer cette coordination ? A l'inverse, quels sont les freins observés ? Comment les lever ?
- Quel est l'effet de levier financier du FUH pour les ONG bénéficiaires sur la mobilisation d'autres sources de financement, fussent-elles françaises ou internationales ? Quel est l'effet de levier – autre que financier – du FUH pour les ONG bénéficiaires ? La mobilisation du FUH par les ONG a-t-elle permis de faire des projets de plus grande ampleur ? d'intervenir sur de nouvelles géographies ? de développer de nouveaux partenariats ?
- La mobilisation du FUH par les ONG bénéficiaires a-t-elle renforcé l'intégration par les ONG du nexus urgence-développement dans le cadre de leurs interventions ? Quelle preuve de cette intégration ?

Messages-clés de l'évaluation

- La coordination entre les directions du MEAE impliquées dans la réponse d'urgence et de stabilisation fonctionne plutôt bien. Il manque toutefois un cadre formalisé et régulier d'échange pour construire une approche commune de l'aide humanitaire et 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 qui se met en place dans ces cas-là. La coordination de fond, hors temps de crise, est plus rare (hormis pour le Sahel), ce qui est dommageable.
- Malgré la proximité des mandats relatifs à la stabilisation (FUH) et la prévention des crises (AFD), la coordination entre le CDCS/FUH et l'AFD est relativement faible, ce qui n'empêche pas l'échange d'information 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 ».
- Elle ne permet pas encore une articulation approfondie et systématique du FUH avec les autres outils de réponse à la crise. Si les investigations ont permis de recenser plusieurs cas intéressants de projets FUH intégrés dans une réponse française articulée à l'échelle d'une zone de crise, à ce jour et dans la majorité des cas, la construction de cette réponse intégrée n'est pas assurée de façon systématique, dans le cadre d'une stratégie d'intervention globale et concertée.
- La coordination avec les PTF et l'articulation du FUH avec les instruments de financement des autres bailleurs dans les pays ne sont pas systématiques. Elles sont plus fortes sur certaines zones particulièrement stratégiques pour le CDCS (Syrie et Irak notamment).

- Nous constatons des effets avérés, variés et importants du FUH sur les partenaires ONG, qui sont une valeur ajoutée forte du fonds dans les zones de crise : des effets leviers financiers (bouclage de financements, accès à des financements plus importants sur la base de financements FUH) et des effets d'amorçage qualitatifs intéressants (ouverture de zone, projets pilotes, nouvelles thématiques...). L'effet structurant du FUH sur les ONG, en tant qu'organisation, est en revanche limité aux ONG de petite taille.

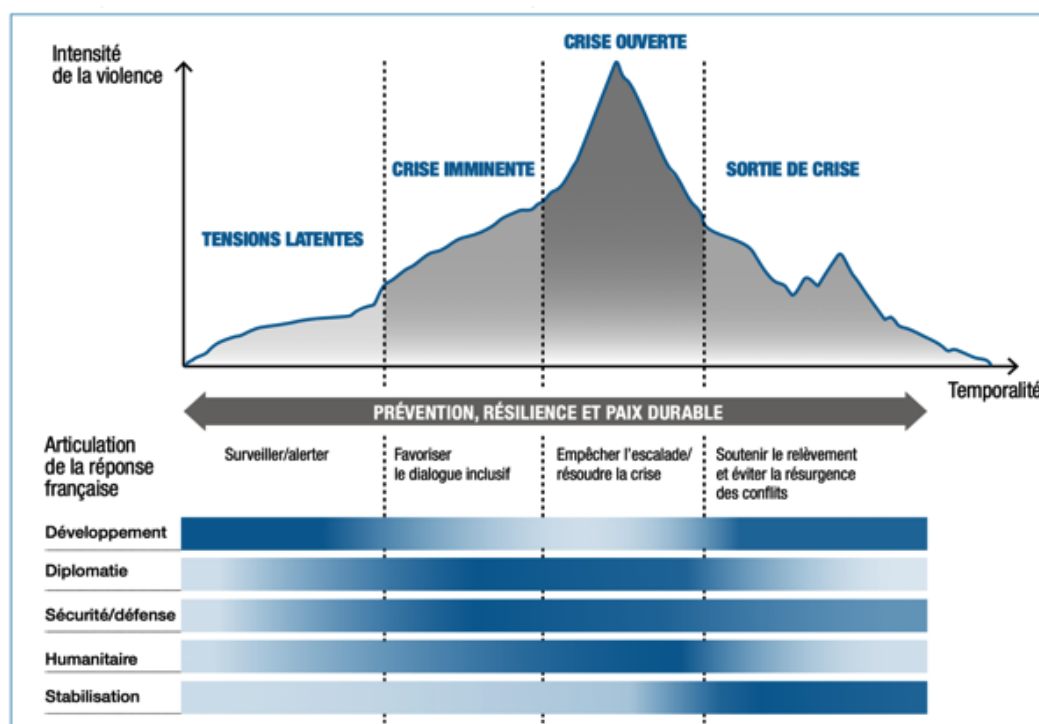
4.1 La coordination de l'Équipe France sur les enjeux humanitaires et de stabilisation en cours de structuration, et à géométrie variable

4.1.1 *Au niveau du siège, une coordination de l'Équipe France qui s'améliore peu à peu mais qui reste plus efficace sur la réponse immédiate à des crises « chaudes » et ne permet pas encore une articulation approfondie du FUH avec les autres outils.*

Au niveau des sièges à Paris et sur les questions de stabilisation notamment, la réponse a été réorganisée pendant la période de l'évaluation (2017) avec des transferts de responsabilités entre les différents acteurs français en charge de cette partie de la réponse : transmission de la compétence de stabilisation de la DGM au CDCS et transmission de la compétence sur la gouvernance de la DGM à l'AFD. Cela s'est traduit par un certain éclatement des prises de décision sur la réponse aux crises. La mise en place du Fonds Minka en 2017 à l'AFD a également complexifié le jeu d'acteurs.

Depuis, la France a adopté la Stratégie PRDP pour 2018-2022, qui pose les bases de la mise en place d'une approche globale française (cf. Figure 15), pour mettre en œuvre les principes du nexus et impulser un effort de coordination entre des acteurs qui œuvrent à la réponse française aux crises de manière souvent déconnectée les uns des autres. Nous constatons que la coordination sur la réponse aux crises, dans son format actuel, ne permet pas encore une articulation optimale du FUH avec les autres instruments de la réponse française.

Figure 15 Approche globale de l'équipe France dans la réponse à la fragilisation des Etats et des sociétés



Source : MEAE, Stratégie PRPD 2018-2022, p. 24.

4.1.1.1 Une coordination interne au MEAE marquée par un certain niveau d'informalité et une asymétrie d'information entre le CDCS et les autres départements

La coordination interne au MEAE se fait selon deux modalités principales :

- Les **réunions annuelles** organisées par le CDCS pour présenter ses priorités stratégiques pour l'année suivante avec les directions géographiques, et à laquelle sont conviées les autres directions. Il faut noter qu'à ces réunions sont également invités les services pertinents des autres ministères (COGIC, protection civile, etc.) et les partenaires ONG ;
- Des **échanges informels et fréquents** entre les rédacteurs du CDCS et leurs interlocuteurs dans les directions géographiques en premier lieu, mais également avec NUOI, la DCSD et la DGM (AAP et GOUV). La qualité et la fréquence de ces échanges reposent sur des relations interpersonnelles bien plus que sur une concertation structurée. Ils interviennent particulièrement lorsque les autres directions préparent leur programmation annuelle et la répartition de leur budget (dans le cas de NUOI ou sur l'AAP par exemple) ou pour relayer des informations au sujet de leurs projets et de leurs besoins en financement (pour la DCSD par exemple, qui peut faire remonter des besoins du terrain grâce à son réseau de coopérants). Ces directions, ainsi que le Pôle du Budget de la Délégation des programmes et des opérateurs (DPO-BUD), ont indiqué que leurs projets de ventilation étaient partagés avec le CDCS (ainsi qu'avec les directions pertinentes) pour assurer une bonne cohérence de l'ensemble. Une bonne pratique récente est à noter toutefois : depuis le début de l'année 2020 NUOI et le CDCS ont entrepris de rendre leurs échanges plus systématiques, avec des réunions entre directeurs notamment.

Le CDCS a par ailleurs accès à certains des cadres de décision relatifs aux financements des autres directions, ce qui lui assure un bon niveau d'information. Par exemple, dans le cas de l'Aide Alimentaire Programmée, la Coordinatrice humanitaire du CDCS participe au Comité interministériel d'aide alimentaire (CIAA), qui en est l'instance décisionnelle. En revanche,

différents services de la DGM (AAP, GOUV) mais également les autres directions interrogées (DCSD, NUOI) soulignent leur déficit de visibilité sur la stratégie et les opérations financées par le Fonds, et notent une asymétrie d'informations entre elles et le CDCS sur leur cadre stratégique et budgétaire respectif⁴⁴. Bien que les autres directions indiquent des efforts récents de communication du CDCS, elles sont preneuses de plus de visibilité sur les actions du CDCS et les priorités stratégiques qui sous-tendent les financements du FUH.

Nous constatons donc que 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. Il manque un cadre formalisé et régulier, d'échange, de coordination à un niveau plus stratégique, en amont des projets, qui permettrait de s'accorder entre directions sur les orientations stratégiques par crise pour décider des financements mis par chacun en fonction des priorités politiques et des besoins, afin de construire une approche concertée de la réponse humanitaire et de stabilisation au sein du ministère.

4.1.1.2 Une coordination interministérielle adaptée à la réponse immédiate à la crise, mais qui laisse peu de place à la coordination de fond

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 dans ces situations. La **coordination de fond**, hors temps de crise, est plus difficile à maintenir.

Le CDCS entretient des relations claires et structurées avec les centres de réponse à l'urgence des autres ministères partenaires du MEAE portant principalement sur la gestion de crise :

- Avec le **Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises** (COGIC), instance de gestion des crises de la sécurité civile sous tutelle du ministre de l'Intérieur, le CDCS a une relation forte et fluide, notamment autour du mécanisme de protection civile de l'UE qui peut porter sur des crises humanitaires et est porté par le Ministère de l'Intérieur pour la France⁴⁵. Lorsqu'il s'agit d'une situation nécessitant l'intervention de la protection civile, le COGIC gère la réponse avec l'appui du CDCS pour les aspects diplomatiques et consulaires et l'accueil dans le pays. Lorsqu'il s'agit d'une mission de type humanitaire, le CDCS peut faire appel au COGIC s'il a besoin des moyens de la protection civile pour remplir une mission. Ce fut le cas pour la réponse au séisme et au tsunami en Indonésie en 2018 par exemple : le CDCS a organisé la réponse avec l'appui du COGIC, ce qui a permis un détachement de la protection civile française qui s'est déployé avec des modules de traitement des eaux, grâce aux financements du FUH. Enfin, quand il s'agit d'une réponse au mécanisme de protection civile de l'UE, le COGIC prend en charge les démarches administratives auprès de l'UE⁴⁶.

⁴⁴ Il faut toutefois souligner que les projets du CDCS qui ne passent pas par la procédure dérogatoire sont validés par le comité de subventions de la DGM. Les évaluateurs n'ont pas connaissance de la proportion de projets financés par le FUH soumis pour validation au Comité de subventions de la DGM par rapport à celle des projets octroyés par procédure dérogatoire.

⁴⁵ Le COGIC et le CDCS ont établi une convention en 2017 et celle-ci est remise à jour régulièrement.

⁴⁶ Transmission des informations à la DG ECHO Emergency Response Coordination Centre (ERCC)

- La **Direction Alerte et Crises de Santé Publique France**⁴⁷ (sous tutelle du Ministère de la Santé). Si Santé Publique France porte son action en priorité sur les crises nationales, l'agence travaille avec le CDCS pour faciliter l'envoi de produits de santé ou le déploiement de personnels de santé. La priorité est le rapatriement et la protection des ressortissants français, mais l'agence peut aussi être sollicitée pour travailler aux côtés des humanitaires, comme ce fut le cas pour la réponse à la crise Ebola par exemple. Une convention récemment établie (2020) entre Santé Publique France et le CDCS crée la possibilité au sein de Santé Publique France d'avoir une task force de réservistes dédiée aux actions à l'international (200 réservistes professionnels de santé formés et qui pourrait être utilisés par le MEAE au sein du CDCS)⁴⁸.
- Le **Centre Opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sociales et sanitaires** (CORRUS) pour le ministère de la Santé : le CORRUS intervient en appui du CDCS sur les aspects techniques et médicaux lorsqu'il y a une crise sanitaire (comme la crise liée à Ebola en Afrique de l'Ouest en 2015-16) ou un incident tel qu'un attentat qui nécessite le rapatriement et la protection de ressortissants français. Le CORRUS est peu impliqué sur les crises humanitaires.
- **Ministère des Armées** : la coordination avec le CDCS et les financements du FUH est de deux ordres : lors d'opérations ponctuelles de réponse à l'urgence par l'envoi de moyens matériels et humains auxquels le Ministère des Armées peut contribuer, en cas de catastrophe naturelle notamment (tremblement de terre au Népal en 2015 par exemple).

Sur le volet stabilisation, la coordination avec le FUH est récente et concerne uniquement la zone Sahel, en lien avec l'opération Barkhane. La coordination bénéficie de la structuration de la task force Sahel (cf. infra). Il y a un bon échange d'informations sur les zones d'interventions et les actions menées. Le FUH, en tant qu'outil de financement de projets humanitaire / stabilisation est bien identifié par le Ministère des Armées car i) il permet le financement d'actions en relais des QIP (*quick impact projects*) de l'opération Barkhane et que ii) les équipes de Barkhane peuvent être amenées à suivre la mise en œuvre des projets stabilisation dans le Sahel (Mali notamment) pour le compte du CDCS/MS. Le Centre des Opérations Humanitaires et de Stabilisation (COHS) du CDCS a par ailleurs mené des missions terrain au Mali avec le soutien logistique de la force Barkhane, pour identifier et suivre des projets de stabilisation. Le CDCS a prévu de renforcer cette coordination avec le déploiement d'un chargé de mission à Gao début 2020, inséré au sein de Barkhane, expérience pilote qui a vocation, si elle a du succès, à être reproduite sur d'autres théâtres de crise.

Si la coordination s'est bien renforcée, il faut noter que, sur les projets de stabilisation de type QIP, le FUH, qui permet de financer « tout, sauf des armes » peut se rapprocher très fortement des opérations civilo-militaires (CIMIC), d'après les interlocuteurs interrogés au Sahel. La ligne de répartition entre les deux types d'action est parfois floue : si la finalité est différente (acceptation de la force armée pour les opérations CIMIC et stabilisation pour le FUH), les actions sont parfois très comparables et les partenaires identiques (forces armées maliennes, forces de sécurité intérieure). Les ONG soulignent les risques que cette proximité avec les acteurs militaires et l'absence de démarcation forte entre la stabilisation militaire et les actions de stabilisation « civile » financées par le FUH peuvent

⁴⁷ Santé Publique France est née en 2016, la Direction Alerte et Crises est chargée de la veille, prévention, préparation et intervention des crises.

⁴⁸ La convention inclut des postes sanitaires mobiles : lots de produits de santé achetés par le CDCS qui pourra les envoyer à l'étranger.

entraîner pour leurs bénéficiaires, leurs équipes et leurs projets, surtout au Sahel. Le CDCS est conscient de ces risques et un dialogue existe entre les ONG et le CDCS sur ce point.

Les ministères notent que la coordination est particulièrement efficace dans la gestion de crises soudaines, car la réponse fonctionne alors généralement en task force interministérielle, fonctionnement que le CDCS maîtrise bien. Sur la période d'évaluation, **plusieurs task forces ont été initiées** pour coordonner la réponse française pour les crises les plus chaudes et les plus stratégiques pour la France. Elles sont avant tout géographiques (task forces Syrie, Irak, Sahel, RCA) mais peuvent aussi être thématiques (Ebola). Si elles sont par définition propres à chaque crise et d'un format spécifique à chaque fois, elles rassemblent en règle générale :

- Le MEAE : directions politiques, DGM, CDCS, DCSD ;
- Le Ministère des Armées ;
- Le Ministère de la Santé ;
- Le Ministère de l'Intérieur ;
- L'AFD ;
- Expertise France.

Ces task forces ne sont pas propres au FUH mais sont des chambres de dialogue au sein desquelles les acteurs français partagent leurs analyses des situations en temps réel et échangent et coordonnent leurs interventions en réponse.

La coordination 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. L'exception notable cependant porte sur le Sahel où le fonctionnement en task force a été pérennisé pour répondre à la demande politique portant sur cette crise. En effet pour le Sahel, depuis janvier 2020, un secrétariat de la coalition Sahel est en place qui permet la réflexion stratégique commune : il s'agit d'une task force placée sous la direction Afrique du MEAE, avec l'Ambassadeur pour le Sahel et une vraie vocation interministérielle. Cette task force regroupe physiquement un élément de chacun des services : Direction géographique, CDCS, DGM, AFD, Ministère des Armées et Ministère de l'Intérieur. Le travail en commun permet une réflexion d'ensemble et une réelle concertation stratégique et le dispositif pourrait être dupliqué sur d'autres zones d'intervention stratégiques pour la France (Irak/Syrie notamment).

4.1.1.3 Une articulation fonctionnelle avec Expertise France, mais encore à construire avec les instruments de l'AFD

Avec l'**AFD**, il existe deux principaux champs qui nécessitent une coordination avancée sur la réponse à la crise.

En premier lieu, le FUH et le **Fonds MINKA** sont deux instruments qui ont vocation à être utilisés en zone de crise, l'un à travers une approche de stabilisation, et l'autre à travers une approche de consolidation de la paix où le but est de diminuer l'impact de la conflictualité sur les populations. Le Fonds Minka finance notamment des Appels à projets Crise et Sortie de Crise (APCC) qui permettent à l'AFD de financer directement des ONG françaises, locales et internationales dans des contextes de crise, sortie de crise ou de post-catastrophe⁴⁹. Les APCC sont des outils de moyen terme et visent à s'inscrire sur une durée de 18 à 36 mois. Le

⁴⁹ Entre 2013 et 2016, 83,5 millions d'euros ont été financés par APCC au bénéfice d'ONG françaises ou locales. Ces financements sont en forte augmentation et devaient atteindre 267 millions d'euros en 2017. Source : *Bilan d'activités OSC 2013-2017*, AFD.

positionnement des deux instruments – le premier avant tout politique, le second restant axé sur le développement –, et leurs modalités de mise en œuvre sont différents. Les APCC ont été pensés dans une logique de complémentarité avec les financements du FUH. Cette complémentarité ne fonctionne que de manière occasionnelle en pratique (voir paragraphe ci-dessous et section 4.1.2). Cependant, dans les zones où il y a un accord de paix que la France soutient, stabilisation et consolidation de la paix se ressemblent davantage et la principale distinction est dans la rapidité d'action du FUH. Du point de vue de la coordination, 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. La coordination s'organise zone par zone pour certaines directions géographiques et avec les équipes gérant les quatre initiatives du Fonds Minka côté AFD⁵⁰, avec des échanges pouvant être hebdomadaires.

En revanche, la coordination entre le CDCS et la Division Fragilités, Crises et Conflits reste à consolider. La proximité des mandats des deux instruments sur la réponse à la fragilité explique sans doute en partie les frictions que nous avons constatées. Elle demande, au contraire, plus de travail commun. Le cadre de concertation stratégique qui avait été établi entre le CDCS et la Division Fragilités, Crises et Conflits de l'AFD s'est étiolé au cours de la dernière année, faute d'avoir démontré sa pertinence pour les différentes parties. Malgré la proximité de leur mandat respectif, la différence de culture et de pratique entre les institutions semble empêcher l'établissement d'une coopération stratégique fructueuse pour le moment. La visibilité de l'AFD sur les priorités et la stratégie du CDCS que le FUH finance est limitée. Les différences de temporalités d'action et de procédures d'instruction entre les deux institutions, restent difficiles à surmonter. Si quelques exemples de passage à l'échelle et amorçage ont pu être observés entre AFD et CDCS sur certaines zones⁵¹, le lien entre l'AFD et le CDCS n'est pas évident pour les opérateurs. Ils s'accordent avec le CDCS sur la conclusion qu'une articulation temporelle au niveau des projets – FUH en amorçage, avant une entrée en jeu de l'AFD – n'est pas nécessairement pertinente et faisable en pratique. Souvent, le passage de relais FUH/AFD ne fonctionne pas, les objectifs des acteurs n'étant pas les mêmes, les objectifs de stabilisation politique en urgence pouvant même parfois être contradictoire avec des objectifs plus structurant de long terme de l'AFD (comme par exemple au Mali)⁵². De manière générale, les interlocuteurs du MEAE et de l'AFD s'accordent à dire qu'une **approche zonale**, fondée sur des missions d'identification des besoins et d'instruction communes, serait plus adaptée. Les exemples de mise en œuvre de cette approche restent très rares à ce jour.

En second lieu, **d'autres financements aux ONG de l'AFD** couvrent les contextes de fragilité. Au sein de son Initiative OSC, l'AFD a aussi instauré une « réserve post-crisis de 10% » dont l'objet est de pouvoir financer des projets de réponse à une crise subite, pour un montant inférieur ou égal à 10% de l'enveloppe de l'Initiative OSC (qui représentait 75,8 millions d'euros en 2017)⁵³. L'idée de cette réserve post-crise n'est pas l'urgence mais bien

⁵⁰ Initiative MINKA Sahel, Initiative MINKA Lac Tchad, Initiative Minka RCA et Initiative MINKA Moyen-Orient.

⁵¹ Par exemple en RCA, le projet Résé d'appui à la gouvernance – redéploiement de l'Etat et des services essentiels (10 millions d'euros, 2019) pour lequel il y a d'abord eu un financement FUH (stabilisation) pour entamer une action de formation de 200 cadres, puis la mobilisation du FSPI pour faire le pont avec le financement de l'AFD, et le passage à l'échelle prévu par le financement de l'AFD.

⁵² Exemple de la centrale électrique de Ménaka financée par le FUH mais qui n'a pu être repris en l'état par l'AFD qui a souhaité établir un cadre d'intervention plus globale.

⁵³ Bilan d'activités OSC 2013-2017, AFD, p.38.

d'intervenir sur le segment suivant celui du FUH. D'après les entretiens, la coordination entre l'AFD et le CDCS sur ces subventions n'est pas encore optimale avec un échange d'information qui n'est pas suffisamment structuré pour permettre l'articulation de ces fonds.

La relation du CDCS avec **Expertise France** est très fonctionnelle, cet opérateur étant prestataire de services pour le CDCS sur financement du FUH et non en position de financeur de projets comme l'est l'AFD. 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.

Sur l'ensemble des questions de coordination des acteurs, nous constatons donc une coordination opérationnelle qui fonctionne plutôt bien mais un manque d'un cadre de concertation qui permette 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 – n'est que naissante pour les acteurs français. **Une approche territoriale intégrée, par pays ou zone de crise (approche zonale)** - 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 France⁵⁴. Un mode de travail coordonné et efficace entre le CDCS et la Division Fragilités, Crises et Conflits de l'AFD n'est pas encore en place. 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 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 son absence, 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 secteurs d'intervention sans construire une réponse d'ensemble.

Le projet Trois Frontières au Sahel est un exemple souvent cité d'un essai d'opérationnalisation de l'approche globale articulant les instruments français de la réponse à la crise. Le projet vise à contribuer à la stabilisation de la zone frontalière du Burkina Faso, Mali et Niger (Liptako Gourma) en répondant aux besoins les plus urgents exprimés par les communautés ; en soutenant le redémarrage de l'activité économique et en favorisant le retour de la légitimité de l'action publique et le renforcement de l'Etat de droit⁵⁵. Financé par l'AFD (55 millions d'euros) et le CDCS (FUH :0,5 millions d'euros), le projet a la particularité d'être co-financé et d'articuler les interventions du CDCS et de l'AFD dès sa conception. Le volet Protection Civile du projet est mis en œuvre par Expertise France sur financement AFD. Il a été porté par une forte demande politique et a commencé à voir le jour dès 2016. A la différence d'autres exemples d'articulation plus prometteurs (cf. section 4.1.2) il s'est avéré très compliqué à mettre en œuvre. D'après les interlocuteurs interrogés, pour l'instant, le projet montre qu'une articulation temporelle, au niveau d'un projet, entre le FUH et les financements de l'AFD, quand elle est contrainte par le cadre d'un co-financement, pose beaucoup de problèmes pratiques du fait du peu de compatibilité des procédures et de la

⁵⁴ Définie pour partie grâce à un important travail de concertation, co-construction et définition des rôles et responsabilités de chacun (MEAE, Ministère des Armées, AFD, Expertise France), travail mené en amont d'une consultation avec l'Union Européenne sur le Sahel.

⁵⁵ Fiche projet : Programme de développement d'urgence : Projet Trois Frontières au Mali, Burkina Faso et Niger, Alliance Sahel, [lien](#).

temporalité entre ces outils. L'articulation entre le volet « développement » mis en œuvre par les ONG et le volet « protection civile » du projet ne s'est pas faite et le projet reste segmenté, ce que certaines parties prenantes regrettent.

4.1.2 *Au niveau des pays d'intervention du FUH, une articulation qui se met peu à peu en place au niveau des postes, mais de manière inégale*

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. Les exemples d'articulation fructueuse (détaillés ci-dessous) entre des financements du FUH et d'autres instruments, notamment l'AFD, interviennent en toute fin de période d'évaluation (2018 à aujourd'hui), ce qui dénote une tendance positive. Le dialogue au sein de l'Équipe France s'organise et se structure de façon plus satisfaisante au niveau des pays d'interventions qu'au niveau des sièges, notamment quand ces questions sont portées activement par l'Ambassade. L'enquête auprès des SCAC montre que ceux-ci ont une vision globalement positive du rôle du FUH dans le renforcement de la coordination des acteurs, même si cet effet est moins fort pour la coordination avec l'AFD et Expertise France⁵⁶. Le succès de cette structuration dépend beaucoup de la qualité de la prise en main d'une réponse coordonnée à la crise par l'Ambassade et de son rôle dans l'articulation des différents outils de la réponse dans les pays concernés.

En **République Centrafricaine** (RCA), par exemple, l'articulation entre le FUH et les autres instruments du MEAE ou d'autres ministères nous semble bien fonctionner. Elle est menée par l'Ambassade, qui coordonne l'ingénierie financière autour de projets et mobilise différentes formes d'aide. C'est particulièrement le cas dans les secteurs de la gouvernance et de la sécurité intérieure avec les crédits FSPI, les crédits du DCDS, des financements du ministère de l'intérieur, et du ministère de la justice (stabilisation), mais aussi dans le cadre de l'aide d'urgence (dans le cadre de l'AAP, l'Ambassade fait remonter les besoins en RCA, et assure la complémentarité avec le FUH).

Sur les questions de stabilisation, les relations de l'Ambassade avec l'AFD ont évolué dans le sens d'une meilleure articulation des actions respectives, et en faveur du nexus humanitaire-développement-paix. Cela se traduit dans les faits par : i) des réunions hebdomadaires à l'Ambassade, ii) des réunions mensuelles ; iii) l'avis du SCAC/COCAC sur les projets AFD est sollicité en amont des projets, et non plus tard dans le processus d'instruction ; iv) une écoute mutuelle plus forte entre l'Ambassade, le CDCS et l'AFD (en local et en central) pour assurer le relai de financement sur des projets initiés par le FUH et par le Poste en RCA.

Nous avons noté une volonté commune de construire un contiguum de financement FUH/stabilisation/AFD/développement : (i) Le FUH intervenant par exemple en phase de faisabilité de projets étudiés par l'AFD (pour faire de l'appui court terme) ; (ii) L'AFD pouvant venir en suite de projets FUH ou de l'Ambassade (FSPI). Deux exemples récents de bonnes articulations des financements et des actions complémentaires FUH/MEAE/AFD ont été relevés, le FUH agissant comme initiateur, amorceur d'opérations de stabilisation, reprises par l'AFD dans une optique plus durable de stabilisation puis développement, et de passage à l'échelle (massification). Ces relations restent toutefois encore difficiles et ambivalentes. Difficiles parce que la « construction » de ces articulations est complexe, lente à mettre en place, et dépend encore trop des individus et bonnes volontés. Les procédures de l'AFD s'inscrivent dans un pas de temps qui s'adapte mal à la notion de crise. Ambivalentes, parce que les acteurs en présence ne viennent pas des mêmes univers (humanitaire /

⁵⁶ Pour 45% des répondants SCAC le FUH a permis un renforcement des relations avec l'Équipe France (AFD et Expertise France notamment), « fortement » pour seulement 10% d'entre eux.

développement), n'ont pas la même culture de la coopération (dimension politique, dimension technique) et se reprochent mutuellement sur certains projets leur inexpérience ou naïveté, ou leur indépendance. En conclusion, il y a une articulation effective des financements internes au MEAE sous l'égide de l'Ambassade et des approches intéressantes FUH/AFD dans une logique nexus, mais il s'agit d'approches naissantes, projet par projet, qui ne s'inscrivent pas encore dans une stratégie globale de « l'équipe France » en RCA, formalisée, et partagée avec les autres bailleurs.

Au **Liban**, nous avons également observé une logique d'articulation poussée, cette fois entre les instruments de réponse humanitaire, et ordonnée par l'Ambassade. Par le passé, l'Ambassade a planifié l'articulation des outils français de la réponse à la crise humanitaire, en produisant un document stratégique annuel. De façon intéressante, et à la différence de la RCA, l'approche au Liban est caractérisée par une réflexion conjointe entre l'Ambassade et l'AFD sur la stratégie d'intervention le long du nexus humanitaire/développement, ceci grâce à une relation constructive et fluide en l'Ambassade et l'AFD à Beyrouth. Des efforts sont faits pour trouver des articulations entre le FUH et les projets AFD, et plusieurs exemples d'articulation plus poussée entre les financements du FUH et les appels à projets sous le Fonds Minka ont été identifiés au cours de la mission. De façon intéressante, la France a mis en œuvre une approche intégrée dans la zone d'Ersal au Liban, suite au retrait de Daesh de la zone. La Chancellerie et l'AFD ont notamment mené une mission d'instruction conjointe dans la zone sur la question de l'eau et de l'assainissement, pour laquelle les besoins étaient forts. Cette mission a permis d'actionner le FUH pour déployer un projet sur l'assainissement rapide tout en planifiant une intervention de moyen terme de l'AFD sur le recyclage des eaux. Cette intervention à temporalité double a été particulièrement utile pour faire valoir l'action de la France auprès des communautés locales. Si le Liban semble être un exemple de bonne articulation du FUH avec les autres instruments français, il faut tout de même noter que l'augmentation soudaine des financements au Liban, suite aux engagements présidentiels de 2016, a représenté une grosse pression sur les services de l'Ambassade (le SCAC notamment) et a mené à quelques difficultés en termes d'articulation des financements, avec certaines ONG recevant des fonds simultanés des trois guichets français (FUH, SCAC/PISCCA et AFD). Enfin, on ne trouve pas au Liban une approche globale similaire sur les questions relatives à la stabilisation, pour lesquels le fonctionnement reste cloisonné et segmenté entre les différents composants de l'équipe France.

Le **Mali** est l'exemple le plus poussé, mais très récent, d'articulation des instruments français de réponse à la crise. Pendant longtemps, les relations au sein de l'équipe France (dans le cadre de laquelle s'inscrit la mise en œuvre du FUH) étaient segmentées en plusieurs relations bilatérales : ASI/SCAC, SCAC/AFD, Barkhane/Chancellerie, etc. La qualité des relations était souvent liée aux individus et aux affinités de coopération. Au cours des dernières années, notamment avec le développement d'une stratégie d'action orientée sur le nexus sécurité / humanitaire / développement et surtout plus récemment (hors de la période d'évaluation 2015-2018) de la stratégie 3D (Diplomatie / défense / développement)⁵⁷ sous la très forte pression politique émanant de l'Élysée, les liens au sein de l'équipe France au Mali ont pu se renforcer, se démultiplier et se formaliser. Cette coopération 3D passe notamment par des réunions fréquentes, des échanges de mails circulaires systématiques (avec l'ensemble des acteurs dans la boucle), le décroisement des logiques de coopération, des missions conjointes de terrain⁵⁸. Deux postes « incarnent » cette stratégie 3D et doivent faire le lien

⁵⁷ Présentation de la doctrine 3D au Mali par le MEAE : <https://www.youtube.com/watch?v=i2RaFxErFSc>

⁵⁸ Une première mission en format 3D a été réalisée en novembre 2018 à Menaka alliant AFD, ASI, Chancellerie, SCAC, Barkhane pour analyser la situation sur le spectre du contiguum et identifier les points d'efforts nécessaires. La mission a permis de rédiger une note diplomatique conjointe qui trace la stratégie d'action commune sur l'année à venir.

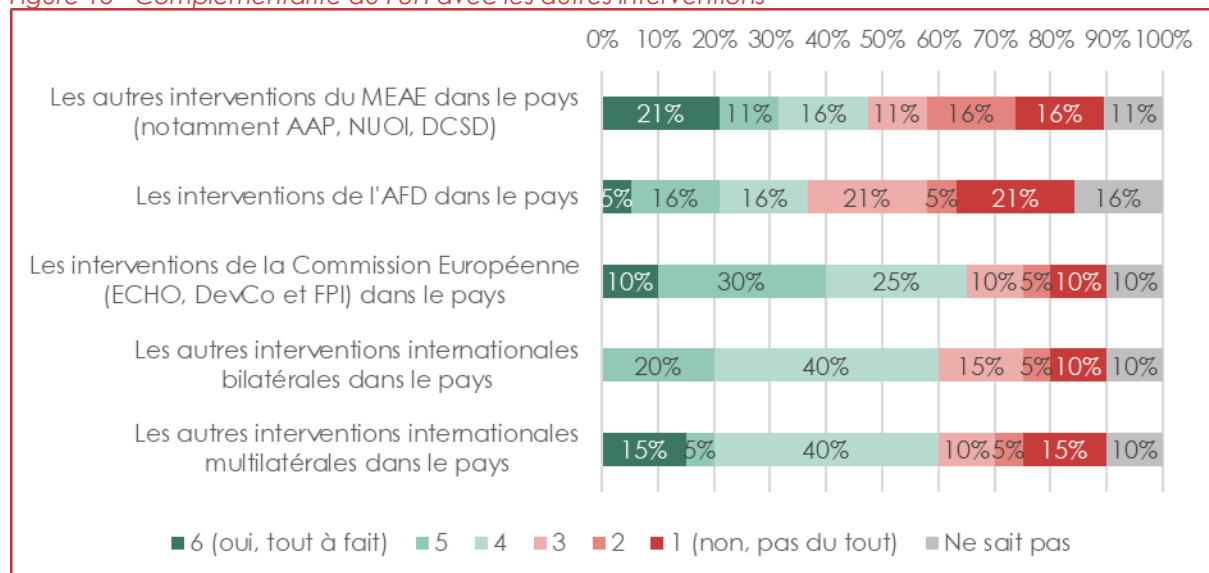
entre les projets des acteurs (responsable CIMIC de Barkhane, issu de l'AFD et poste CDCS porté par EF, placé sous l'autorité de l'ambassadeur et hébergé par Barkhane avec pour mission de faciliter la mise en œuvre des projets CDCS, identification des besoins, conceptions et rédaction de projet et suivi des projets). Les avis sur ce poste sont à ce stade très favorables. La majorité des acteurs interrogés saluent cette nouvelle forme de coopération, ce décloisonnement des interventions qui a une pertinence particulièrement forte dans le cadre de la crise malienne et doit permettre de conduire une approche territoriale intégrée.

Les missions montrent donc l'émergence récente de formes d'articulation plus poussée dans certains contextes. Cependant, l'enquête et les entretiens complémentaires laissent entrevoir des manques importants dans l'articulation entre le FUH et les autres instruments français, ce qui confirme une **marge de progrès importante** 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 au besoin.

L'enquête auprès des SCAC montre par exemple que ceux-ci voient une plus grande complémentarité et articulation possible entre le FUH et les instruments européens et des autres PTF qu'avec les autres interventions du MEAE et de l'AFD. C'est particulièrement le cas avec l'AFD :

- Seuls 37% des répondants des postes indiquent qu'il y a une bonne complémentarité entre le FUH et les interventions de l'AFD dans le pays contre 60% pour les autres interventions bilatérales dans le pays ;
- Moins de la moitié des répondants (48%) indiquent une bonne complémentarité entre le FUH et les autres interventions du MEAE dans le pays.

Figure 16 - Complémentarité du FUH avec les autres interventions



Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Les éléments qualitatifs fournis par les postes dans l'enquête et lors des missions confirment les difficultés qu'ils rencontrent pour articuler le FUH avec les autres instruments français dans une approche quelque peu intégrée, soit par manque de ressources humaines au niveau des

postes 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 les financements alloués depuis Paris (et ce pas uniquement sur le FUH)⁵⁹.

Encadré 6 Réponses aux questions ouvertes

« Nous avons si peu de moyens humains que nous nous contentons d'identifier des projets et de décaisser les fonds. La coordination onusienne est indispensable pour nous aider à y voir plus clair sur l'articulation avec les autres acteurs, mais nous n'avons pas de véritable stratégie en ce sens. »

« Il existe plusieurs sources de financement (AAP, FUH) qui allouent depuis Paris des contributions volontaires fléchées ou pas à plusieurs organisations internationales. Il serait bon que ces organisations, à un niveau local, joue aussi la transparence et fasse preuve de communication auprès de notre ambassade et du pays partenaire. »

« L'articulation entre le FUH et les interventions de l'AFD relève par moment du narratif. La capacité à instruire conjointement deux projet CDCS et AFD dans la même zone en respectant la temporalité propre à chacun, afin d'opérationnaliser le narratif selon lequel les projets du FUH s'inscrivent en amont de projets de plus grande ampleur de l'AFD, reste à rendre visible. »

4.2 Une coordination et une articulation non systématiques avec les instruments des autres PTF

Au niveau des sièges, les entretiens laissent entrevoir un niveau de connaissance et de compréhension du FUH très variable par les partenaires techniques et financiers (PTF) de la France, ce qui indique une coordination et un échange d'information non systématiques. Par exemple, les entretiens menés avec la Commission Européenne font état de positions très différentes. L'interlocuteur rencontré pour le Service Instruments de Politique Étrangère (ou *Foreign Policy Instruments, FPI*) connaît bien le FUH et les équipes du CDCS, apprécie l'outil qui est en phase avec la vision européenne de la stabilisation et intervient sur un niveau d'action sur lequel le FPI ne peut pas aller (les projets du FUH sont plus petits, plus souples, plus rapides). À l'inverse, les interlocuteurs rencontrés au sein de ECHO et de la cellule de gestion du Fonds Bêkou n'avaient pas connaissance du FUH ou de relation avec le CDCS. Ceci semble très surprenant, notamment pour Bêkou qui intervient en RCA sur la problématique du nexus, totalement en phase avec le positionnement du FUH. Sur ce point, il est possible que le rôle de la France, porté par le CDCS, sur les questions de stabilisation soit plus visible étant donné le plus petit nombre de bailleurs agissant sur ce secteur, par opposition à l'aide humanitaire sur laquelle le FUH est trop limité en montant pour être identifié par les autres bailleurs.

Pour **certaines zones particulièrement stratégiques** pour la France, telles que le Nord Est syrien 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. L'ouverture du bureau d'Expertise France à Erbil, financé par le FUH, est l'un des exemples emblématiques de cette approche : un financement de 1,4 million d'euros du FUH, a permis à Expertise France de mettre en place un bureau et de se positionner sur un projet stratégique de stabilisation dans le gouvernorat de Mossoul. Ceci lui a permis d'accéder à un financement de 6,5 millions d'euros de l'Union Européenne un an après. Dans ce cas-là, comme pour d'autres

⁵⁹ À cet égard, il faut rappeler les contraintes qui pèsent sur la répartition de certains de ces financements, notamment les contributions volontaires aux agences des Nations Unies qui limitent la complémentarité avec le FUH. L'objectif de ces contributions est de peser parmi les donateurs et de participer aux conseils d'administration. Les contributions volontaires aux agences ne sont pas fléchées sur des projets, mais sur des zones géographiques.

interventions en Syrie et en Irak, le CDCS démarque activement ses partenaires (UE/FPI, DG Near, Allemagne, Canada...) pour qu'ils reprennent ou complètent les interventions financées à court terme ou à petite échelle par le FUH.

Au niveau des pays d'intervention, les missions semblent indiquer un manque de visibilité par les PTF de la stratégie d'intervention française et de ses différents instruments. La France prend part aux différents forums de coordination en place dans les pays (clusters sous l'égide d'OCHA pour les crises humanitaires, groupes de concertation des bailleurs...). Cependant, Syrie mise à part, le FUH est très peu identifié par les autres bailleurs (notamment humanitaires). Cela s'explique par la faiblesse de ses montants au regard des autres bailleurs et instruments⁶⁰; une participation qui n'est pas toujours suffisante de la France aux instances de coordination dans les pays d'intervention et des échanges d'informations qui ne sont pas systématiques; le fait que, dans certains contextes (notamment RCA et Mali), les interventions politiques et de défense prennent le pas sur les autres formes d'interventions de la France.

En RCA, par exemple, les partenaires multilatéraux présents dans le pays notent que la France échange peu, et pas de manière systématique, ses données sur ses interventions par rapport aux autres PTF, et soulignent une dispersion des efforts de la France, qui limite tant leur visibilité sur l'action de la France que son impact.

Au Liban, le constat est similaire : l'articulation du FUH avec les instruments européens est très limitée. ECHO a peu de visibilité sur le FUH ou l'action de la France sur les questions humanitaires. Les financements FUH n'ont apparemment pas été menés en co-financement avec ECHO dans le contexte libanais. La Chancellerie a tenté par le passé de faire reprendre des projets par ECHO mais les échelles de financement sont trop différentes. Le poids de la France dans la réponse humanitaire au Liban est limité du fait de la taille de son budget humanitaire, par rapport à ses partenaires allemands ou britanniques, ce qui a limité les interactions avec les autres bailleurs européens.

Au Mali, les acteurs européens avec lesquels nous avons pu échanger (délégation de l'Union Européenne et coopération allemande) ne connaissent pas le FUH. La coordination des stratégies d'intervention des grands bailleurs ne se fait pas du tout à l'échelle d'un dispositif de soutien à de petites actions comme le FUH. Les interlocuteurs français des bailleurs européens sur la stabilisation au Mali sont avant tout Barkhane et l'AFD.

L'articulation se fait donc principalement au niveau des projets, principalement avec ECHO, et, dans de nombreux cas à l'initiative des ONG (voir section 4.3 sur les effets du FUH). Cependant, l'enquête laisse supposer que, même au niveau des ONG, l'articulation active des projets reste l'exception plutôt que la règle. La majorité des répondants n'a pas mobilisé d'autres financements humanitaire/stabilisation en complémentarité directe avec le(s) financement(s) du FUH.

- Si la majorité ne mobilise pas d'autres financements, lorsque c'est le cas il s'agit de coopérations bilatérales (50% des ONG y ayant recours) ou d'ECHO (36% y ont recours en complémentarité avec le FUH) ;

⁶⁰ Au Mali, la DUE notamment rappelle les chiffres de l'intervention des autres bailleurs pour mettre en perspective le FUH dans la réponse globale : les interventions de l'Union Européenne au Mali dépassent le milliard d'euros, avec environ 200 millions d'euros engagés chaque année. L'engagement allemand est de 450/480 millions d'euros, l'engagement français est de 420 millions. L'ensemble des acteurs européens (UE + Etats membres) pèsent ainsi 2,5 milliards d'euros, avec 400 à 500 millions d'euros engagés chaque année, contre un total de 4 millions d'euros investis par le FUH sur la période 2015-2018.

- Les fonds de l'AFD comme Minka (15% d'ONG le mobilisant en complément du FUH) ou du Dispositif Initiatives ONG (20% d'ONG le mobilisant en complément du FUH) sont peu utilisés en complément du FUH, de même que le FPI de l'Union Européenne (11% d'ONG le mobilisant en complément du FUH).

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

Les résultats de l'enquête électronique, les entretiens et les missions de terrain permettent de confirmer l'importance et la variété des effets du FUH sur les ONG, en dépit de ses montants limités.

Encadré 7 Définitions - Effet levier, effet d'amorçage, effet structurant

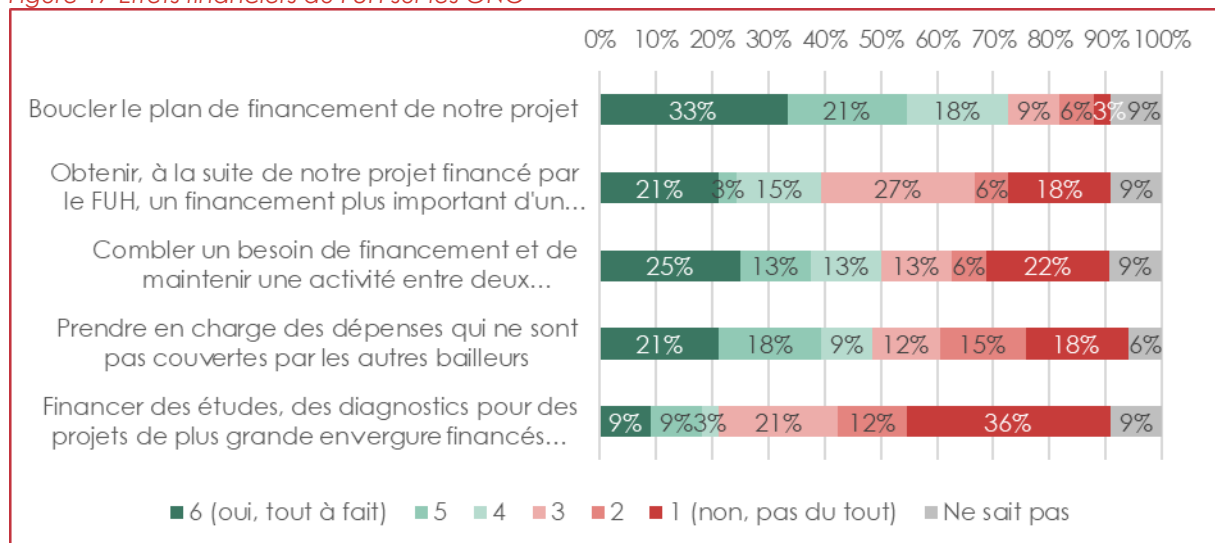
Pour analyser les effets du FUH sur les partenaires ONG, l'évaluation s'est concentrée sur trois grands types d'effets : effet levier, effet d'amorçage et effet structurant, dont les définitions utilisées ici sont les suivantes :

- **Effet levier** : effet principalement d'ordre financier, selon lequel la mobilisation du FUH a permis à une ONG d'accéder à ou de compléter d'autres financements plus importants.
- **Effet d'amorçage** : effet d'ordre qualitatif, selon lequel la mobilisation du FUH a permis à une ONG d'ouvrir un nouveau champ d'activités (nouvelle zone, nouveau pays, nouveau secteur, projets pilotes)
- **Effet structurant** : effet selon lequel les financements du FUH ont permis à une ONG de développer et/ou professionnaliser sa structure et ses pratiques (fonctions support, partenariats, début d'activité, intégration du nexus)

4.3.1 Un effet levier difficile à quantifier mais reconnu par les ONG et opérateurs français

L'effet levier financier du FUH n'est pas facilement quantifiable dans sa globalité du fait de l'absence de bases de données croisées qui nous permettraient d'en juger. Cependant, les entretiens avec les acteurs ONG tant aux sièges que sur le terrain et les résultats de l'enquête électronique permettent de dresser un portrait plus précis de cet effet, basé sur les déclarations des ONG (cf. Figure 17).

Figure 17 Effets financiers du FUH sur les ONG



Source : enquête électronique ONG menée par Technopolis

L'effet financier le plus important d'après les ONG réside dans le fait que le FUH a permis à nombre d'entre elles de boucler le plan de financement de leur projet (dont 33% ayant indiqué un très fort effet). Cet effet a également été largement rapporté en entretiens.

En effet, si le CDCS n'exige pas de co-financement pour ses projets, une grande majorité des bailleurs humanitaires le font, et notamment ECHO pour qui les financements complémentaires deviennent un critère de plus en plus important. L'AFD le fait également. De nombreuses ONG s'appuient donc sur le FUH pour être en mesure soit de compléter le tour de table sur le financement d'un projet, soit de « cocher la case » du co-financement quand c'est nécessaire, soit d'ajuster le plan de financement d'un projet au besoin sur certaines parties que d'autres bailleurs ne couvrent pas. Sur le co-financement, il faut noter l'implication forte des équipes du CDCS pour démarcher les autres donateurs et soutenir les ONG et opérateurs français dans leur recherche de co-financement. Expertise France estime que l'effet levier du CDCS en co-financement est de l'ordre de 1 à 4 pour la Syrie (1 euro du CDCS enclenche 4 euros d'autres bailleurs en co-financement du même projet).

Le deuxième effet financier le plus rapporté par les ONG est le fait que le FUH permet aux ONG de maintenir une activité entre deux financements plus importants. La moitié des répondants ONG confirme cet effet. Cette fonction de « *gap filling* » a également été rapportée à de nombreuses reprises en entretien car elle est particulièrement cruciale pour les ONG œuvrant en zone de crise. Elle leur permet de maintenir une infrastructure de mise en œuvre (équipe, bureau) entre deux projets. Étant donné le coût et le temps nécessaires au recrutement, à la formation et à la mise en place de projets dans des zones où l'accès et les compétences sont souvent très limités, cette aide est très précieuse. Elle permet également de faire face à des imprévus dans leur financement sans avoir nécessairement à fermer des structures : la mission au Liban a par exemple fait ressortir ce cas de figure. Les financements FUH ont pu être mobilisés en urgence pour garder ouvert un centre de santé primaire alors que l'ONG qui le soutenait avait soudainement perdu les financements canadiens qui en couvraient les frais.

Seuls 39% des répondants ONG rapportent un effet levier « strict », par lequel les financements FUH ont permis d'obtenir par la suite des financements plus importants d'autres bailleurs. Si cet effet est moins fréquent, il est néanmoins significatif et également cité en entretiens. Au-delà des ONG, Expertise France considère cet effet comme très important financièrement, ayant calculé un rapport de 1 à 8 entre les financements du FUH et les financements des autres bailleurs en Syrie sur l'ensemble de leurs projets : 1 euro du CDCS enclenche 8 euros de financements d'autres bailleurs. Dans le Nord-Ouest syrien par exemple, un financement important de 3,6 millions d'euros du CDCS a mené à un financement additionnel de 3,1 millions d'euros avec FPI. Au-delà d'Expertise France qui jouit d'une relation très forte avec le CDCS sur la Syrie et l'Irak, les partenaires ONG ont également rapporté en entretiens l'importance de pouvoir faire montre de financements français pour convaincre d'autres bailleurs, notamment européens, allemand et anglais, de les financer dans certaines zones. Là aussi, l'implication de la direction du COHS et de ses coordinatrices pour démarcher et convaincre les autres donateurs est importante sur certaines zones particulièrement stratégiques pour la France (Irak, Syrie et Sahel notamment). L'effet levier est l'effet le plus rapporté par les SCAC dans l'enquête menée auprès d'eux : pour 55% des répondants le FUH a permis aux ONG d'obtenir un financement plus important à la suite d'un projet financé par le FUH, ce qui montre un certain décalage entre leur perception et celle des ONG. Cependant, une part importante d'entre eux ont noté qu'ils ne savaient pas si le FUH avait impacté les capacités financières des ONG.

4.3.2 *Un effet d'amorçage également important*

Un effet d'amorçage du FUH, plus qualitatif et légèrement moins marqué, est identifié par les partenaires du CDCS.

Nous identifions trois dimensions principales :

- **Ouverture de zone** : pour 63% des ONG répondantes, le FUH leur a permis d'intervenir dans de nouvelles zones dans des pays où elles étaient déjà implantées, tandis que 44% déclarent que le FUH leur a permis de s'implanter dans de nouveaux pays. L'enquête auprès des SCAC donne des résultats similaires sur ce point. Des exemples de cet effet d'amorçage du FUH ont également été relatés en entretiens, confirmant les résultats de l'enquête. On peut citer par exemple, l'implantation soutenue par le FUH de partenaires ONG en Syrie, en Irak, au Burkina Faso, au Niger, ou encore au Nigéria. Expertise France a également bénéficié des financements du CDCS pour l'ouverture de son bureau à Erbil, couvrant ainsi l'Irak et le Nord-Est syrien. Cette capacité du CDCS à soutenir des ouvertures de zone grâce au FUH est liée à une grande flexibilité sur ce que les fonds peuvent financer (frais liés à des infrastructures ou des ressources humaines plus importantes que les autres instruments).
- **Nouvelles thématiques, projets pilotes** : 57% des répondants ONG indiquent que le FUH a permis aux ONG de mener des projets pilotes et d'intervenir selon de nouvelles modalités et, pour 48% d'entre eux, sur de nouvelles thématiques/secteurs. En effet, pour les ONG de taille importante, les financements du FUH sont trop limités pour pouvoir déployer leurs projets « standard » ; ils sont au contraire adaptés pour tester des modalités d'intervention pilotes, qui peuvent être ensuite mises à l'échelle grâce à d'autres sources de financement. Le FUH a ainsi permis de financer des projets pilotes au Liban des unités mobiles médicales et des unités mobiles de protection pilote (Samu social) portés par une ONG nationale et répliqués à plus grande échelle par la suite grâce à des financements plus importants d'autres bailleurs.
- **Articulation de projets** : une proportion importante de répondants ONG à l'enquête électronique notent que le FUH leur a permis d'articuler leur projet avec d'autres financements dont ils bénéficient soit pour construire une logique intégrée sur un territoire (76%) soit dans une logique de nexus sécurité/humanitaire/développement (59%). Ceci reflète largement le constat issu des entretiens selon lequel les ONG portent elles-mêmes une logique d'articulation de leurs financements sur un territoire donné, logique au sein de laquelle le FUH s'inscrit bien. Par exemple, une ONG au Liban mobilise des financements du FUH pour organiser de la réponse d'urgence très localisée à des risques d'inondation pour des populations vulnérables, tout en préparant la mise à l'échelle de ce projet grâce à un projet structurant financé par l'AFD de préparation et de prévention des risques d'inondation à l'échelle de bassins versants. Dans cet exemple, l'ONG est à l'origine du concept des projets et de leur articulation.

4.3.3 *Un effet structurant limité dans l'ensemble mais important pour certaines ONG de plus petite taille*

La plupart des ONG de grande taille et bien établies avec lesquelles le CDCS travaille ont indiqué en entretiens qu'elles ne voyaient pas d'effet structurant au FUH, à part de façon très localisée lorsque les financements du FUH ont permis l'ouverture d'une nouvelle mission (cf. section ci-dessus). Certaines ont noté que l'effet structurant allait dans l'autre sens, dans la mesure où le dialogue nourri entre le CDCS et les ONG a permis d'aider à la structuration du fonds et de ses procédures plus que l'inverse.

Cependant, les entretiens permettent également d'identifier un effet structurant plus important pour les ONG de petite taille, soit que le FUH ait été l'un des premiers fonds auquel elles aient accédé (effet rapporté par 50% des répondants à l'enquête), soit car le FUH a permis de financer des fonctions supports qui ont permis d'accompagner leur

professionnalisation (effet rapporté par 50% des répondants à l'enquête). Les SCAC semblent avoir un niveau de visibilité relativement limité sur cette question : entre 35 et 40% d'entre eux ont indiqué ne pas savoir si le FUH avait impacté la structuration des ONG. Pour des petites structures, et a fortiori pour des ONG locales, les conditions d'éligibilité pour accéder à des fonds plus importants d'autres bailleurs sont extrêmement difficiles à atteindre. La flexibilité et la souplesse administrative du FUH sont de gros atouts pour ce type d'ONG, qui remplit ainsi l'objectif du CDCS de soutenir de petits acteurs qui peuvent mettre en œuvre des actions très pertinentes localement.

Un certain nombre de petites structures locales ont notamment été soutenues très tôt par le CDCS à travers des financements FUH pour couvrir la crise syrienne. Elles rapportent que le FUH a été un appui à leur développement, notamment du point de vue du renforcement de leurs procédures de gestion financière et de reporting. Grâce à des financements du FUH (et d'autres donateurs), Expertise France a pu mettre en œuvre un programme pour la Syrie depuis Gaziantep en Turquie couvrant l'accompagnement et la montée en compétences de ces petites structures que le CDCS voulait soutenir.

En revanche, le FUH semble avoir peu d'effet sur la structuration des ONG en termes de développement de partenariats locaux : 57% des répondants déclarent cet effet faible (20%) voire inexistant (37%), un constat confirmé par les entretiens au cours desquels cet effet est très peu ressorti.

5 Efficience

Rappel des questions évaluatives

Q3. Dans quelle mesure le FUH est-il un instrument financier efficient dans les contextes d'urgence et de crises ?

- Les conditions de financement (les montants, les critères d'éligibilité) répondent-elles bien au caractère d'urgence et de fragilité des situations, et aux besoins des acteurs récipiendaires sur le terrain ? Celles-ci permettent-elles d'assurer la réactivité nécessaire au caractère d'urgence ? De s'adapter au contexte changeant en situation d'urgence ou de fragilité ?
- Les procédures de gestion du FUH de l'identification, à la sélection jusqu'au suivi et évaluation des projets financés sont-elles efficaces ? Dans quelle mesure le processus de suivi, d'audit et d'évaluation permet-il d'assurer la redevabilité du FUH ?

Messages-clés de l' évaluation

- Le FUH est un instrument rapide, agile, flexible. C'est l'un des aspects qui fonde sa pertinence mais également son efficience. Néanmoins, ce mode de fonctionnement, si pertinent pour le terrain, peut engendrer des contraintes de gestion fortes pour le CDCS : un dispositif mobilisé sur des projets courts, de faibles montants ; la très difficile programmation de l'instrument du fait de sa nature même ; la grande diversité de ses modes d'interventions et de mobilisation, etc.
- Les procédures de mise en œuvre du FUH ont longtemps été peu formalisées : si cette souplesse a permis de s'adapter aux besoins des ONG et au fonctionnement des ambassades, elle engendre également un certain manque de prévisibilité sur les interventions du FUH. Ce fonctionnement est à moduler en rapport avec un accroissement notable des volumes engagés et avec les engagements internationaux de la France sur l'humanitaire (cf. *Good humanitarian donor*).
- Le CDCS a d'ailleurs entrepris récemment un important travail i) d'harmonisation, de formalisation et de renforcement de ses procédures de sélection, de gestion et de suivi des projets, ii) de réorganisation interne (COHS, Cellule suivi, audit, évaluation) et a testé des approches innovantes prometteuses (Expertise France en Syrie, Chargé de mission stabilisation au Mali). Cela concourt à rendre le CDCS plus efficient. Des progrès très significatifs ont été réalisés, notamment sur la stabilisation des critères d'instruction, l'audit des projets ou la précision du rôle des acteurs (SCAC notamment). La capacité de suivi des projets sur le terrain demeure l'une des faiblesses du fonctionnement du FUH.
- Un processus de suivi, audit et évaluation des projets pour assurer la fonction de redevabilité a par exemple été mis en place en 2019. Toutefois, il s'inscrit encore davantage dans une logique d'audit de projets, plus que dans une logique d'évaluation des résultats et d'impact des projets. L'absence d'un cadre logique d'intervention de l'instrument FUH assorti d'indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts à l'échelle du FUH dans son ensemble dénote également que la redevabilité du FUH n'est encore qu'imparfaitement assurée.
- La poursuite de ce travail de réorganisation du CDCS, de mise en place de procédures et d'outils de gestion nouveaux est nécessaire pour permettre le passage à l'échelle du FUH
- Par ailleurs, les relations de travail entre les équipes du CDCS, des SCAC et les ONG fonctionnent bien, notamment du fait de leur réactivité, du dialogue de qualité noué sur

les projets et plus largement sur les enjeux de l'action humanitaire et de la stabilisation. In fine, ces interactions permettent bien d'associer la chaîne d'acteurs CDCS/Ambassades/ONG dans l'instruction et le suivi des projets.

5.1 Efficience du pilotage de l'instrument

La question de l'efficience de la mise en œuvre du FUH se pose tout d'abord à l'échelle de l'instrument dans sa globalité, c'est-à-dire la capacité de gestion de l'enveloppe de financement du FUH, la capacité de pilotage du FUH, la communication du FUH et les obligations de redevabilité du FUH au titre de l'aide publique au développement⁶¹.

5.1.1 Des contraintes de gestion du FUH dues aux spécificités du fonds

Nous l'avons indiqué en section 3.3, 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 présenter ces caractéristiques. Cela fonde également son efficience. Les conditions de financement (les montants, les critères d'éligibilité) répondent bien au caractère d'urgence et de fragilité des situations, et aux besoins des acteurs récipiendaires sur le terrain. Celles-ci permettent d'assurer la réactivité nécessaire au caractère d'urgence et de s'adapter au contexte changeant en situation d'urgence ou de fragilité.

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 :

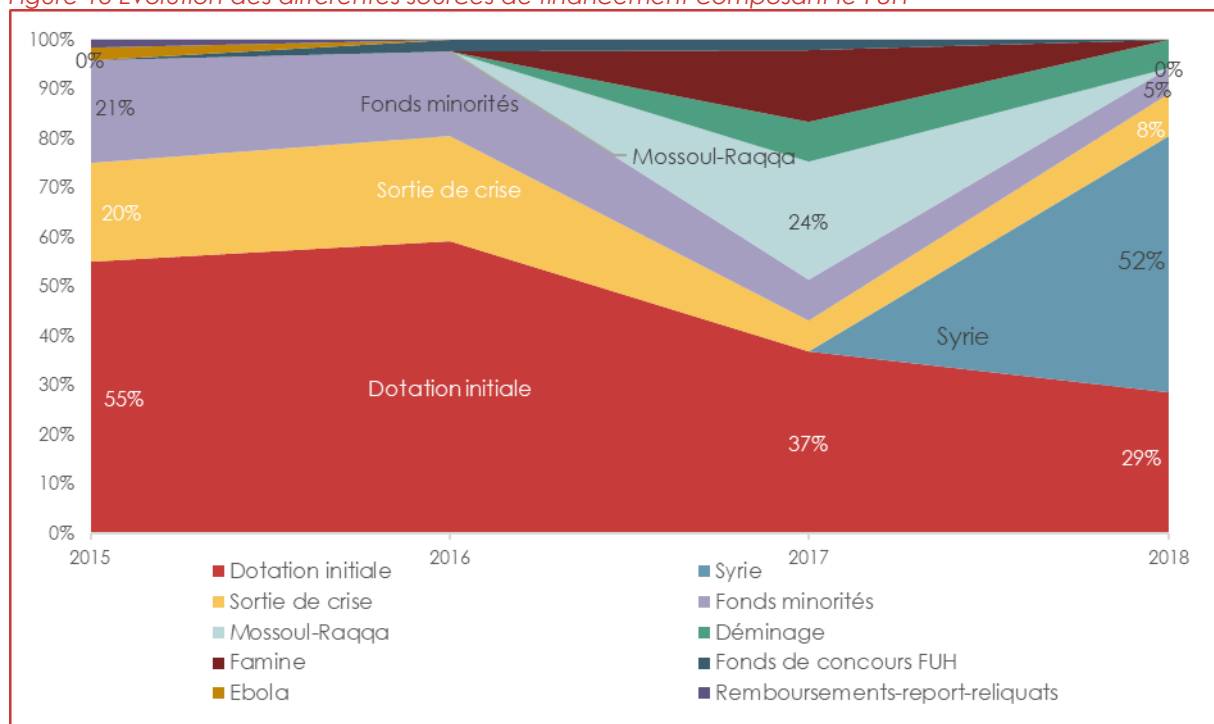
- **Les crédits d'intervention ont fortement augmenté.** Comme indiqué précédemment (cf. section 2.2.1), ils ont crû, entre 2015 et 2019, de + 331 % sur la période d'évaluation, (47,5 % d'augmentation annuelle moyenne), passant de 20,5 millions d'euros en 2015 à 88,6 millions d'euros en 2018.
- Malgré 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 :
 - L'augmentation des moyens se traduit par **un plus grand nombre de projets** (+75% entre 2015 et 2018), même si cette augmentation n'est pas proportionnelle à celles des moyens alloués par le fonds (cf. section 2.2.1, Figure 2).
 - La durée moyenne des projets financés est stable et limitée : l'augmentation du montant moyen des interventions ne se traduit pas par un allongement de la durée des projets. En effet, pour 30% des interventions pour lesquels la durée est incluse dans la base de données, la durée moyenne est de 8,7 mois et uniforme sur la période étudiée. En 2019, cette durée a légèrement augmenté à 9,4 mois (avec des projets de la MAH plus courts, en moyenne de 8,3 mois, par rapport à la MS, à 10,5).
 - Les entretiens (CDCS ou ONG) ont par ailleurs fait état de très nombreux avenants de prolongation des projets, obtenus certes rapidement mais qui nécessitent à chaque fois une démarche administrative.
- **Le FUH est un instrument « couteau suisse »** finançant une grande variété d'interventions (subventions à des ONG ou des OI, interventions directes notamment – cf. section

⁶¹ La question de la mise en œuvre du FUH au sein du MEAE et au sein de l'équipe France est présentée i) préalablement, sous l'angle de la complémentarité des interventions et ii) ultérieurement sous l'angle de l'efficience au niveau des projets (pour le lien avec les SCAC).

2.1.2.1) ; pour le financement des ONG, le fonctionnement est à la fois « **top down** » (**initiative CDCS ou SCAC**) et « **bottom up** » (**initiative ONG**), animé par Paris et par le terrain : le fonctionnement du FUH est extrêmement souple et varié. En effet, l'initiative des projets peut émaner du CDCS ou des SCAC qui dans leur dialogue avec les ONG ou les opérateurs comme Expertise France formule une demande, voire une commande ou des ONG ou des opérateurs qui sollicitent le FUH sur un projet entièrement écrit. Le rôle du CDCS et des SCAC peut varier selon les projets de celui d'un bailleur (financement d'un projet, analyse des comptes-rendus) à celui d'opérateur des projets (exemple du projet d'équipement des forces de sécurité intérieure malienne mis en œuvre et suivi par le CDCS et le SCAC, appuyés par Barkhane)

- **Les sources de financement du FUH sont multiples** (cf. section 2.1.3) et variables **dans le temps** : i) 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 ii) variabilité au cours de la période : la figure ci-après met en évidence la très forte variabilité des lignes de financement qui abondent le FUH sur la période d'évaluation, traduisant le caractère politique et réactif du FUH (par la mobilisation de d'abondements supplémentaires importants en fonction des crises) mais aussi les contraintes de pilotage d'un tel instrument : la dotation initiale notamment varie de 59% de l'enveloppe totale en 2016 à seulement 29% en 2018.

Figure 18 Évolution des différentes sources de financement composant le FUH



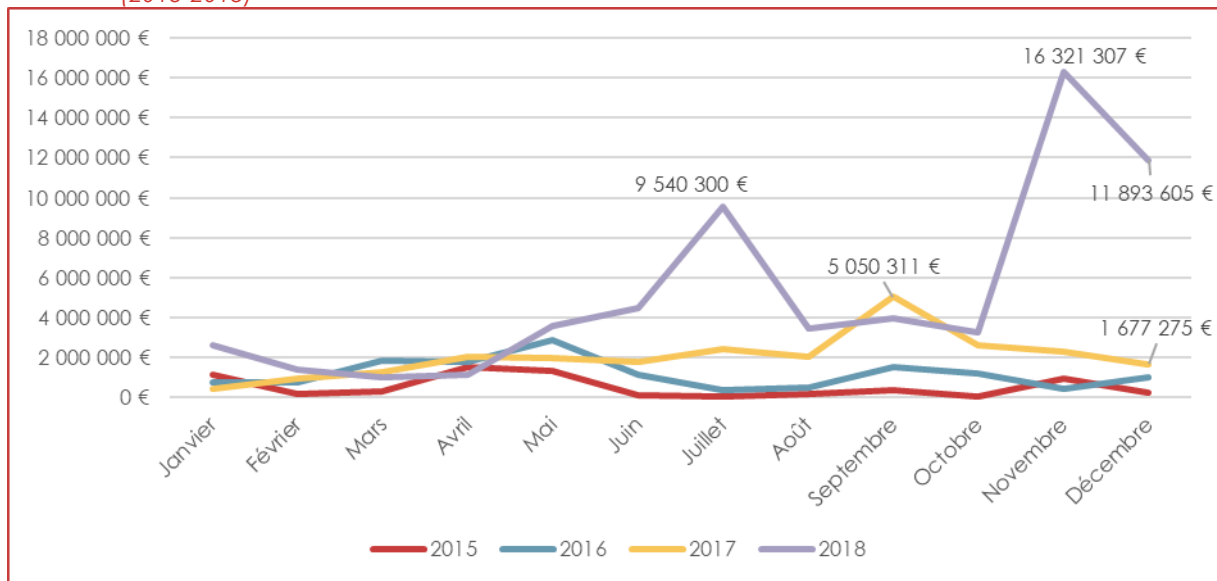
Source : Base de données FUH 2015-2018 fournie par le MEAE

- Sur les dernières années de la période d'évaluation, années de forte augmentation des crédits du FUH (2017 et 2018), la consommation financière du fonds est marquée par des pics de programmation et d'engagement des crédits, notamment en fin d'année :

l'analyse de la base de données des projets⁶² permet de mettre en évidence pour 2017 et 2018 ces pics très saisonniers (Figure 19)⁶³. Plusieurs SCAC et ONG font également état de demandes insistantes du CDCS par période pour consommer en urgence les crédits disponibles.

Ce rythme de programmation s'explique par l'abondement progressif au FUH des différentes lignes de crédits en cours d'année (et parfois tardivement au cours de l'année) et à la nature même de l'intervention du FUH qui rend difficile, voire impossible pour l'humanitaire, une programmation *ex ante* des moyens. Néanmoins, et notamment au vu de la hausse des crédits sur le FUH, ce rythme de programmation n'est pas tenable en termes de fonctionnement (concentration des activités des rédacteurs et de l'UGAF en fin d'année sur l'instruction et le conventionnement, au détriment possible de la qualité des procédures) et ne correspond pas nécessairement aux contraintes du terrain : les crises, de plus en plus longues et ancrées présentent des caractéristiques et des besoins récurrents, notamment sur la stabilisation. De plus, les ONG sont en demande d'une plus grande prévisibilité de leurs subventions (notamment en rappelant à la France ses engagements sur le financement pluriannuel dans le cadre du *Good humanitarian donorship*⁶⁴). Un lissage – dans la mesure du possible – des interventions sur l'année est notamment prôné par le pôle du budget de la Délégation des programmes et des opérateurs du MEAE.

Figure 19 Montants alloués par le FUH par mois de démarrage de l'intervention en fonction des années (2015-2018)



Source : Base FUH 2015-2018 transmise par le MEAE

⁶² A noter : la base de données fournie par le MEAE mentionne les dates de démarrage des interventions du FUH pour 32% de celles-ci (représentant 54% des montants du FUH).

⁶³ 50% des interventions pour lesquels le mois de démarrage est renseigné démarrent entre septembre et décembre, avec notamment un pic identifié en novembre, pour la MS plus que pour la MAH, mois de la clôture annuelle budgétaire dans l'administration (des projets représentant plus de 20 millions d'euros démarrent en novembre, soit 20 % des montants totaux).

⁶⁴ <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

Cette question de la gestion de l'enveloppe est à mettre au regard de l'enjeu transversal des ressources humaines :

- **En termes d'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 en parlent comme d'une « *start-up administrative* » : en témoignent les nombreux changements de périmètre d'organisation tels que 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), en parallèle de la montée en puissance très rapide des moyens d'intervention du FUH..
- **En termes d'effectifs**, le FUH mobilise aujourd'hui, au niveau du COHS, 20 agents (direction du centre, coordinatrices humanitaire et stabilisation, pool des rédacteurs, unités audit et évaluation et gestion administrative et financière), le FUH (instruction et suivi des projets) n'étant toutefois qu'une partie des fiches de poste des agents, complétées par d'importantes missions de coordination et représentation sur les enjeux humanitaire ou stabilisation, d'analyse et de rédaction, etc.

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 multiplié par 4,3, quand la taille de l'équipe en charge de sa gestion a été multipliée par 1,4 ;
- En 2014, le montant moyen de l'enveloppe gérée par un agent du CDCS (toutes catégories confondues) était de 1,5 M€ ; il est aujourd'hui de 4,4 M€.

La capacité de gestion d'un instrument comme le FUH ne se limite pas à la question du nombre d'agents et d'ETP affectés (d'autres éléments sont essentiels : organisation, outils, modalités d'intervention de l'instrument, etc.), mais celle-ci est un déterminant important.

Par ailleurs, on note que le portefeuille de projets des rédacteurs varie fortement d'un rédacteur à un autre (les rédacteurs ont ainsi entre 15 et 50 projets en cours dans leur portefeuille) ; les rédacteurs rencontrés indiquent ne pas avoir le temps nécessaire pour traiter en profondeur l'ensemble des projets et notamment réaliser un suivi précis des projets, voire parfois, lire les rapports de fin de projets qui leur sont adressés.

- **En termes de compétence des équipes**, le CDCS a procédé récemment à plusieurs recrutements de profils issus du monde des ONG (sous statut contractuel notamment) et a ainsi pu gagner en proximité avec « le monde des ONG » et en expertise. Il a également maintenu un certain nombre de postes issus du MEAE et peut donc conjuguer les expériences et les profils MEAE et ONG au sein de la structure.

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, ce qui pose la question de la formation des agents en poste. Cette question se trouve renforcée par le *turn over* des équipes⁶⁵ : le changement de poste après 3 ans est la règle au MEAE ; le CDCS se trouve donc, comme l'ensemble du ministère, confronté à un problème de capitalisation des savoirs et de mémoire institutionnelle.

⁶⁵ Les agents que nous avons rencontrés lors des entretiens sont très majoritairement nouvellement arrivés sur leurs postes, les deux coordinatrices étaient certes préalablement rédactrices au sein du CDCS.

5.1.2 *Le renforcement progressif de la capacité de pilotage du FUH (fonctions de suivi et évaluation des réalisations et des résultats du FUH)*

Le CDCS a lancé au cours des dernières années plusieurs chantiers importants de structuration et de professionnalisation de ses procédures (cf. section 2.1.1), portant notamment sur les exigences de reporting demandées aux 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 financier⁶⁶, il n'existait pas sur la période d'évaluation d'outil de suivi des réalisations et des résultats des projets soutenus par le FUH. Il existait certes une base de données des projets, devenue, au cours de l'évaluation, commune et structurée sur la même architecture à la MAH et la MS, qui recensait les projets, les financements, les opérateurs bénéficiaires, les pays, les secteurs d'intervention, etc. En 2019, le CDCS a affiné ce tableau de suivi pour renseigner de façon harmonisée les secteurs d'intervention, le types de bénéficiaires, le nombre de bénéficiaires ciblés et touchés, le type de crise, les résultats d'audits et les marqueurs genre, climat, handicap, etc. Le guide des subventions à l'attention des ONG reprend ces indicateurs car les ONG doivent les renseigner au niveau des projets⁶⁷. Toutefois, cet outil n'est pas adossé à un cadre logique d'intervention de l'instrument FUH assorti d'indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts, sur lequel s'adosse un système de suivi, alimenté par les projets financés. Un tel système permettrait de rendre compte des résultats et impacts des interventions de l'instrument. 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 l'on constate que le FUH obtient de meilleurs résultats que sur d'autres, par exemple).
- En matière d'audit et 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 qui a accentué son rôle de commanditaire ou de facilitateur d'études comme la présente évaluation (définition de la commande, facilitation à l'accès aux informations, contribution aux débats, etc.). Le CDCS participe actuellement à la conduite de deux évaluations stratégiques sur son intervention (la présente évaluation, ainsi qu'une évaluation d'une grappe de projets sur la stabilisation) alors qu'il n'avait jamais participé si activement à de tels exercices par le passé ;
 - La commande de missions d'audit et d'évaluations sur un certain nombre de projets (28 à ce jour depuis le lancement du marché) (cf. section 6.1) ;
 - La rédaction d'une 'fiche évaluation' pour le manuel des procédures du FUH intégrant des indicateurs pertinents pour le COHS (procédure non finalisée à ce jour).

5.1.3 *Une communication externe encore faible*⁶⁸

Le Fonds Humanitaire d'Urgence est un dispositif mal présenté, ou du moins très peu présenté.

⁶⁶ Le suivi des projets est présenté ultérieurement (cf. section 5.2.2)

⁶⁷ Cette base de données a permis de dresser le bilan de l'intervention du FUH présenté dans cette évaluation.

⁶⁸ Ce paragraphe ne traite que de la communication extérieure sur le Fonds. La communication interne au MEAE est présentée par ailleurs, sous l'angle de la concertation MEAE Paris et poste et sous l'angle des procédures.

- La communication numérique du MEAE sur le FUH est extrêmement limitée (en quantité et en qualité de l'information) : la page du site Internet du MEAE sur le FUH⁶⁹ est vide ; le FUH est présenté de façon un peu plus précise dans le rapport d'activité du CDCS. Le rapport d'activité 2018 (dernier rapport disponible en ligne) par exemple présente rapidement l'instrument financier, ses actions éligibles (à grands traits), les interventions sur les volets humanitaire et stabilisation pour l'année écoulée (allocation géographique et sectorielle des moyens). Les pages dédiées à l'action sur la stabilisation et à l'humanitaire du CDCS mentionnent quelques projets.
- Le Fonds est mentionné de façon succincte dans les stratégies françaises qui orientent son intervention :
 - Stratégie humanitaire française 2012-2017 : « Le CDC dispose d'un fonds principale dédié à l'aide d'urgence bilatérale (FUH). Il finance majoritairement des projets présentés et mis en œuvre par des ONG, ainsi que de l'aide en nature directe apportée par la France en cas de crise. A titre exceptionnel, il finance des actions multilatérales » ;
 - Stratégie humanitaire française 2018-2022 : « le Fonds d'urgence humanitaire (FUH), qui finance des actions d'urgence humanitaire via des subventions à des ONG, des versements à des organisations internationales ou des interventions d'État (délégations de crédits au poste ; acheminement direct de personnels et de matériels) ; le FUH héberge également le Fonds de soutien aux victimes de violences ethniques et religieuses et des crédits de sortie de crise. Il reçoit, enfin, des contributions volontaires des collectivités territoriales ».
 - Stratégie Prévention, résilience et paix durable (2018-2022) : les fonds de la mission stabilisation du CDCS sont présentés, illustrés par quelques projets.

L'une des sources qui le présente le mieux (mais très succinctement, notamment par rapport aux autres outils présentés) est sur le site de Coordination SUD (donc une source indirecte, non officielle) la fiche de présentation du FUH à destination des ONG⁷⁰.

Les messages de communication sont ainsi très minces : l'outil est mentionné dans les grandes lignes de son intervention, des activités et des réalisations sont parfois mentionnées à titre illustratif. Faute d'outil de suivi et de pilotage du FUH, les résultats ne peuvent être mis en avant.

5.1.4 La redevabilité naissante du FUH au titre de l'aide publique au développement

L'importance croissante du FUH dans la diplomatie et l'action de solidarité internationale de la France se traduit par l'importance croissante accordée au Fonds dans les documents de politique transversale rédigés en marge des projets de lois de finance et les projets et rapports annuels de performance annexés à ces projets de loi. En effet, la loi de finances 2020 en fait une présentation plus fine, présente ses récentes évolutions à l'appui de la justification des crédits en forte hausse (quand les précédents rapports n'en faisait au mieux qu'une mention rapide). Quelques exemples de projet sont cités pour illustrer les actions du FUH, mais comme pour la communication externe, faute d'outil de suivi des résultats du FUH, le MEAE ne peut présenter d'éléments relatifs à l'efficacité de cet instrument.

⁶⁹ Page consultée le 23 mai 2020

⁷⁰ <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Fiche-1-FUH.pdf>

Un autre aspect de la redevabilité du FUH au titre de l'aide publique au développement est la redevabilité vis-à-vis du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE : à ce titre, il faut souligner l'intégration en 2019 dans la base de données des projets FUH, devenue « tableau de pilotage des projets du COHS » des données des indicateurs transversaux du CAD relatif au genre, au climat, au handicap, etc. (la précédente base ne comprenait que le marqueur genre). Cet enrichissement du tableau de bord sur COHS est encore trop récent pour permettre une analyse des marqueurs.

5.2 Efficience de la mise en œuvre de l'instrument : cycle de gestion de projets

L'analyse de l'efficience de la mise en œuvre du FUH couvre la phase d'instruction et de sélection des projets, puis la phase de suivi, évaluation et audit des projets. Elle intègre également l'analyse des relations de travail entre CDCS, SCAC et ONG.

L'analyse de l'efficience du FUH se concentre ici sur l'intervention du FUH quand il finance les projets des ONG, qui représentent la grande part de l'intervention du FUH (72% des montants alloués entre 2015 et 2018). Quelques éléments sont apportés sur l'efficience des autres modalités d'intervention du FUH (ses interventions sont marginales dans le portefeuille global du FUH ; les investigations ont peu porté sur cet aspect).

Encadré 8 Quelques éléments sur l'efficience des autres modalités d'intervention du FUH

- Interventions directes du CDCS (achat de matériel, fret, etc.) : la coopération du CDCS avec d'une part les acteurs publics de la protection civile notamment (COGIC) et les partenariats avec des entreprises privées comme Nutriset ou Airbus permet au CDCS de déployer rapidement des moyens d'intervention dans les contextes de crises. Selon les interlocuteurs, ces opérations se caractérisent par leur réactivité et leur coût limité. Les dépenses réalisées dans ce cadre sont de plus remboursées à 75 % par la Commission Européenne quand le mécanisme européen de protection civile est activé.
- Mobilisation du Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales (FACECO) : la mobilisation de ce fonds de concours 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 DAECT, les associations représentatives des collectivités (ARF, AMF) pour renforcer cette coopération.

5.2.1 Instruction et sélection des projets : une formalisation des procédures bienvenue

Le CDCS a travaillé en 2019 sur la rédaction d'un guide de procédures du FUH, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Ce guide est venu rassembler, harmoniser et préciser les pratiques du CDCS sur le FUH de l'instruction 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, à destination des rédacteurs du CDCS, des ambassades ou des ONG** : un certain nombre d'éléments était évidemment formalisé (convention de financement par exemple) mais plusieurs éléments importants manquaient (cf. infra). Si ce fonctionnement, que nous pourrions qualifier d'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 était avant tout noté **sur la phase d'instruction des projets et sur 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 avec des procédures et sur des critères d'analyse et de sélection qui ne faisaient pas forcément l'objet d'une harmonisation au sein du CDCS. Il n'y avait notamment pas de critère d'éligibilité partagé par les rédacteurs et connus des postes. Au Liban, par exemple, en l'absence de manuel de mise en œuvre du FUH, l'ambassade a développé son propre guide pour établir les procédures au sein de l'ambassade et formaliser le lien avec les ONG.

De plus, du fait de la variété des projets, l'instruction variait également selon la nature et la complexité des projets ; les postes et ONG ont confirmé que l'instruction de certains projets plus complexes pouvait nécessiter des aller-retours avec le CDCS.

Certains interlocuteurs ONG ayant connu le FUH dans différents pays ou traitant au CDCS avec différents rédacteurs ont ainsi pu noter des attentes différentes d'un projet à un autre sur le niveau de détail dans la présentation des projets et des budgets, sur les critères d'appréciation des projets ou les exigences administratives. L'enquête électronique à destination des ONG montre à ce titre que 52 % des ONG indiquent ne pas avoir les informations nécessaires sur les critères de sélection du FUH (cf. Figure 22).

Il en résultait une forte variabilité possible dans le traitement des demandes, un certain manque de prévisibilité et de lisibilité des fonds et le 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 de faire. Le COHS a en effet produit i) une définition de la stabilisation et ii) un manuel des procédures entré en vigueur à partir de janvier 2020.

Ce manuel compile les instructions pour chacune des étapes des projets du FUH (stabilisation ou humanitaire) : instruction, suivi, clôture, audit et mise à disposition de ressources auprès des postes. Il comprend des « *fiches instruction* » détaillant les procédures à suivre ainsi que des documents ressources permettant de standardiser la documentation utilisée au cours des projets (modèle de budget, fiche de documents à fournir, lettre de clôture...). Ces procédures doivent permettre une uniformisation et une clarification des attendus pour les instructeurs des projets autour de deux dimensions :

- les informations à recueillir et à consigner pour chaque phase du projet ;
- les critères afférents à certaines phases (sélection d'un projet, sélection des projets audités).

Les critères de sélection d'un projet concernent le projet lui-même et l'ONG partenaire (cf. Encadré 9)

Encadré 9 Critères de sélection des projets

Critères de sélection relatifs au projet	Critères de sélection relatifs à l'ONG
Pertinence de l'analyse de contexte	Enregistrement dans le pays d'intervention
Qualité de l'examen des besoins	Expérience du partenaire sur la zone
Pertinence de la réponse proposée (activités proposées au vu de l'analyse des besoins)	Expérience dans le secteur d'intervention
Pertinence des indicateurs (définition des indicateurs et cibles chiffrées)	Partenariats préalables avec le CDCS
Insertion dans les dispositifs de coordination nationaux (partenariats avec les autorités locales, ministères techniques, etc.) et internationaux (clusters humanitaires)	Financements par d'autres bailleurs
Existence de mécanismes de suivi/évaluation	Capacités de la structure et qualité des procédures

	existantes
Existence et description de procédures relatives à la sécurité des personnels (expatriés comme locaux)	Plus-value éventuelle du partenaire
Existence et description des procédures de lutte contre le harcèlement et les abus sexuels	Existence de mécanismes internes de lutte contre le financement du terrorisme
	Existence de mécanismes internes de safeguarding

Dans le cadre de ce travail de renforcement des exigences sur les projets, le CDCS a également progressivement renforcé la sécurisation des procédures dès l'instruction et la prise en compte de la gestion des risques. Suite à l'expérience dans le Nord-Ouest Syrien⁷¹, de nouvelles conditions ont été mises en place pour les partenaires afin de sécuriser les procédures de transferts financiers en respect du cadre réglementaire français et international en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Pour la Syrie, un corpus spécifique de documents a été demandé aux ONG au moment de l'instruction (matrice des risques, plan d'urgence, réflexion spécifique sur le lien avec les groupes armés etc.) ; les ONG sont encouragées à établir des mécanismes de lanceurs d'alerte et de gestion de plaintes.

La gestion du risque porte donc encore principalement sur la question des risques de sécurité et les risques de financement à des groupes terroristes. D'autres sujets restent moins investis comme les mécanismes de sauvegarde et de protection contre les abus sexuels, même si un travail récent de concertation avec la DGM et les ONG a aidé à renforcer les conventions de subvention du FUH sur ce point (ils devraient être traités davantage à l'avenir, notamment en concertation avec les partenaires européens dans le cadre du COHAFA (Conseil européen sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire)⁷².

L'ensemble des acteurs, les ONG en premier lieu, comprennent que le besoin de structuration va de pair avec la croissance de l'enveloppe budgétaire et saluent à ce titre l'effort récent de stabilisation des procédures et d'accompagnement sur la gestion des risques menés par le CDCS. Ils font toutefois état dans le même temps d'une crainte d'une « bureaucratisation » du FUH qui pourrait réduire la grande agilité du FUH.

5.2.2 La capacité de suivi des projets sur le terrain, une faiblesse persistante du FUH

En matière de suivi des projets également, **les exigences administratives et financières du FUH ont longtemps été peu contraignantes** pour les opérateurs bénéficiaires d'un financement : au niveau de chaque projet, le suivi s'appuie essentiellement sur du rapportage d'activités et de données comptables (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. Certains partenaires ONG ont déjà mis en place des processus de suivi plus aboutis, qu'ils appliquent également à leurs financements FUH : dans le cas d'un financement du seul FUH, ces procédures sont adaptées et proportionnelles aux montants et durées limités des projets financés par le

⁷¹ Les financements du FUH avaient dû être temporairement suspendus dans le Nord-Ouest syrien, suite à la prise de contrôle de la zone par le groupe terroriste *Hayat Tahrir al-Cham* (HTC, aussi connu sous le nom d'al Nosra). Ils n'ont pu être ré-engagés qu'après la mise en place de garde-fous additionnels, contrôlés par la mise en place d'un système de *third party monitoring*.

⁷² <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/working-party-humanitarian-aid-food-aid/>

FUH. Dans le cas de cofinancement par un autre bailleur, le FUH bénéficie des dispositifs de suivi et des évaluations réalisées pour les autres bailleurs ;

- 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 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). Certaines ONG ont pu regretter le manque d'échange avec le CDCS ou le SCAC lors de la remise du rapport final pour analyser conjointement les résultats du projet, le reporting étant surtout axé sur les aspects financiers.

Des progrès importants en matière de suivi sont à souligner sur la période d'évaluation, avec notamment i) la réalisation de missions de terrain propres au CDCS (pour le suivi des projets, mais aussi l'identification de nouveaux projets) et ii) le recours au TPM (*third party monitoring*, suivi des projets par un opérateur tiers, généralement dans les zones où l'accès est très compromis) pour lequel le CDCS travaille avec Expertise France pour tous les projets conduits dans le Nord-ouest syrien.

Mais des difficultés importantes persistent et limitent la capacité de suivi des projets :

- La faiblesse des mesures de résultats est particulièrement problématique pour les projets de stabilisation notamment, où elles permettraient de mieux orienter les interventions et de diminuer les risques de conséquences néfastes.
- Le CDCS note la difficulté de faire du suivi de projets à distance, notamment 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 projets qui nécessitent 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. Pour le CDCS, le suivi des projets se fait donc encore essentiellement en lien avec les demandes d'avenants des ONG. Cela signifie notamment des situations où les rédacteurs ont appris à quelques semaines de la clôture d'un projet que les activités n'avaient pas été exécutées, en recevant des demandes d'avenant.
- En ambassade, plusieurs interlocuteurs indiquent que leur capacité de suivi des projets est limitée par le nombre de projets sous leur responsabilité et leur charge de travail par ailleurs. Dans les SCAC, 50 % des répondants à l'enquête électronique indiquent qu'il manque de temps et/ou de personnel pour effectuer le suivi nécessaire.
- Pour le CDCS comme pour le SCAC, le suivi est impossible sur les zones de crise au cœur de l'action des projets du FUH (par exemple au Mali ou en RCA, il est impossible pour le personnel de l'Ambassade de se déplacer en dehors des capitales pour des raisons de sécurité)

Pour pallier ces difficultés, le CDCS a mis en place au cours des dernières années **deux innovations importantes** qui permettent, en créant une présence du CDCS sur le terrain, de renforcer la capacité de suivi des projets mais aussi de renforcer son positionnement stratégique par une meilleure connexion aux relais locaux, une connaissance plus fine des besoins de terrain et la possibilité de piloter davantage, notamment dans une approche de zone, la stratégie d'intervention du CDCS :

- En 2019, le CDCS a accompagné la création d'un bureau d'Expertise France à Erbil qui doit servir la mise en œuvre du projet d'appui aux Universités de Mossoul et Ninive, et plus largement, jouer le rôle de plateforme visant à faciliter la coordination de la réponse française en associant d'autres institutions, opérateurs et initiatives avec pour priorité la reconstruction du pays.
- En 2020, un poste de « chargé de mission stabilisation au Mali » du CDCS a été créé pour être positionné au sein de la force militaire Barkhane. Placé sous l'autorité directe de l'ambassade, il est rattaché au CDCS. Administrativement, le contrat est porté par Expertise France (ce qui permet au CDCS de bénéficier d'un ETP supplémentaire malgré

les contraintes actuelles sur la création de poste dans la fonction publique). Une convention de partenariat entre le CDCS et le CPCO (*Centre de planification et de conduite des opérations*) du Ministère des Armées précise le fonctionnement de ce poste.

Ce poste a pour objectif de faire face aux faiblesses rencontrées dans la mise en œuvre du FUH jusque-là et notamment la difficile appréhension des besoins des populations dans les zones d'intervention prioritaires de la France au Mali et le difficile suivi de la mise en œuvre des projets dans ces zones. Le poste a ainsi pour vocation d'être le relais opérationnel du CDCS sur le terrain. Pour l'année 2020, sur les 3M€ du FUH qui devraient être alloués au Mali, 1M€ de projets ont été identifiés et seront suivis par cet agent, renforçant indéniablement la pertinence de l'action et la capacité d'action du CDCS sur le terrain.

Ce poste est par ailleurs en lien direct avec i) le CDCS et l'ambassade dont il dépend, ii) Barkhane dont il peut bénéficier des facilités de sécurité et de logistique et de l'appui en expertise du génie (électricité, eau, etc.) et iii) l'AFD qui a également positionné un responsable développement au sein de la force Barkhane. On peut donc envisager un renforcement de la coopération des acteurs sur le nexus sécurité / humanitaire / développement.

Ces dispositifs innovants, justifiés par l'importance stratégique de ces pays et des moyens alloués à ces zones, pourraient avoir vocation à être dupliquer sur d'autres crises stratégiques pour la France.

En matière d'audit et évaluation, les exigences du CDCS vis-à-vis des ONG en matière de reporting sur les projets ont longtemps été limitées, en lien avec les budgets et la durée limités des projets financés par le FUH. Cependant, les exigences de redevabilité du FUH se sont renforcées, avec le lancement en 2018 d'audits des projets financés par le CDCS et effectués par des prestataires sélectionnés par le CDCS pendant l'exécution du projet ou a posteriori. Ceux-ci sont effectués à la discrétion du CDCS et pour certains projets uniquement, suite à une analyse de risques (volume financier, sensibilité du contexte, ancienneté de l'association, risque de blanchiment et de financement terroriste) et en suivant un critère d'alternance géographique. Sont privilégiés :

- toute première demande de financement au CDCS ;
- tout projet dont la subvention versée sera supérieure à 500 000€ ;
- tout projet présentant des dysfonctionnements administratifs, financiers ou de communications.

Ces analyses de projets, si elles sont pertinentes et utiles au CDCS, si elles marquent un pas important dans la redevabilité des projets, ne sont toutefois « encore que » des audits et non des évaluations de projet : ils examinent le respect des règles et procédures, notamment financières et ne portent pas un jugement sur la pertinence, cohérence, efficacité, efficience, et impact du projet. Si le cahier des charges établi pour la sélection des prestataires mentionnait des « audits et évaluations » et incluait la notion d'efficacité et d'efficience, les points d'analyse de ces rapports portent avant tout sur les procédures mises en place par le projet (procédures comptables, d'achat, de sécurité...). Les questions d'efficacité ou de coordination, quand elles sont abordées, sont jugées « satisfaisant » ou « peu satisfaisant » sur la base de critères rarement définis, en s'appuyant sur les indicateurs de gestion des projets. De plus, les rapports sont réalisés le plus souvent alors que le projet est encore en cours de mise en œuvre, ou juste après son achèvement.

La cellule audit/évaluation du COHS réfléchit à la mise en place d'une politique d'évaluation de projets pour renforcer la redevabilité du FUH.

5.2.3 *La 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 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.

5.2.3.1 Relations avec les ONG

L'enquête électronique à destination des ONG et les entretiens réalisées à Paris et en mission avec une trentaine d'ONG met en évidence la bonne relation des ONG avec le CDCS, à la fois en tant que bailleur de fonds et en tant que partenaire de l'action humanitaire et de stabilisation. 92 % des répondants indiquent que la relation de travail avec les équipes du CDCS sur les projets est de qualité, fluide, rapide, pertinente, de confiance (cf. Figure 20) ; 82 % des ONG indique que le CDCS est aussi un partenaire de l'action humanitaire et de la stabilisation (cf. 21).

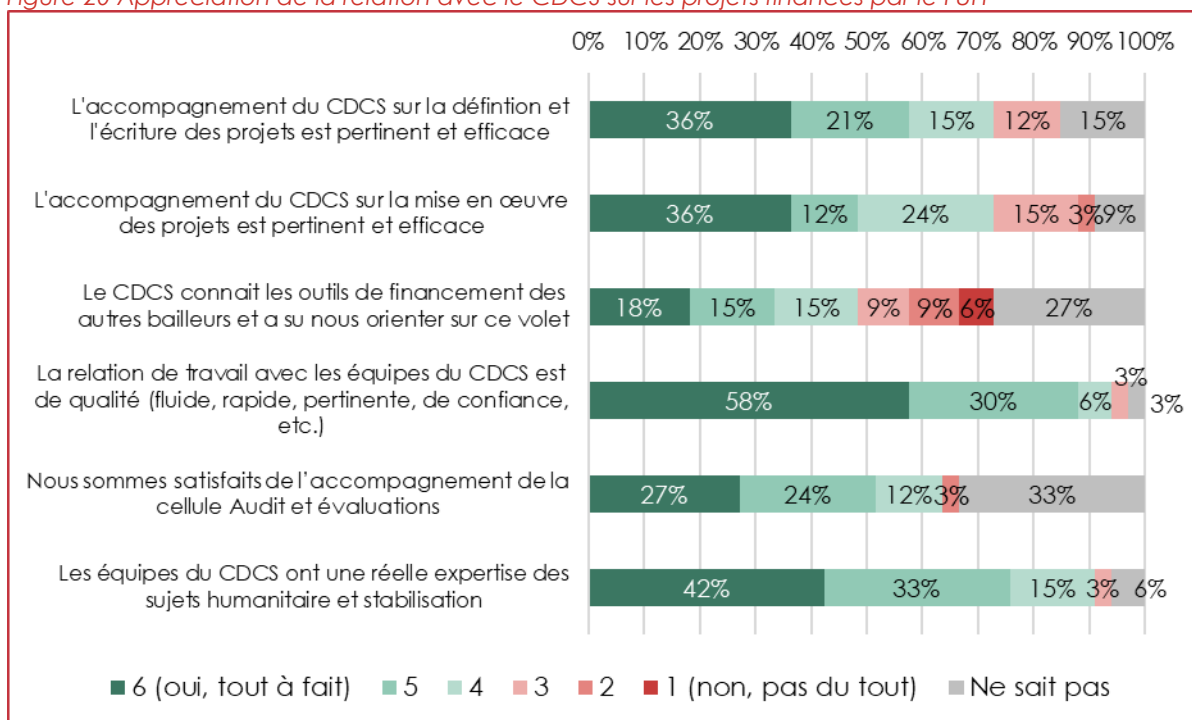
Les questions ouvertes et les entretiens menés avec les ONG confirment ces éléments :

- 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. Elles mentionnent des échanges constructifs avec des interlocuteurs compétents, une grande disponibilité et écoute. Elles peuvent regretter parfois le manque de temps des interlocuteurs du CDCS pour échanger, au-delà des projets, sur les contextes des crises et les réponses apportées, 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 sur les projets en phase d'instruction notamment un regard plus critique et par conséquent plus constructif) ;
- Plusieurs ONG ont indiqué participer aux instances de concertation et de dialogue sur l'humanitaire et la stabilisation qu'animent le CDCS. On citera notamment :
 - la Conférence nationale humanitaire qui rassemble tous les deux ans des participants français et étrangers, acteurs humanitaires (administrations, ONG, organisations internationales, élus nationaux et régionaux, fondations d'entreprises, médias, chercheurs, étudiants, etc.) pour des rencontres et des discussions autour de l'actualité humanitaire ;
 - le groupe de concertation humanitaire mis en place en 2013 dans le cadre de la première stratégie humanitaire française (2012-2017) qui est une enceinte d'échanges et de dialogue suivis entre le ministère et les représentants des principales ONG françaises, animée par le centre de crise et de soutien du ministère.

Les ONG 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 en retour, du CDCS vers les ONG, notamment sur les interventions du FUH (actions soutenues dans les pays).

Plusieurs ONG ont également mentionné le rôle de l'actuel directeur du CDCS, aujourd'hui diplomate et précédemment médecin humanitaire et responsable d'ONG, dans le rapprochement le renforcement de la connexion entre le CDCS et les ONG françaises.

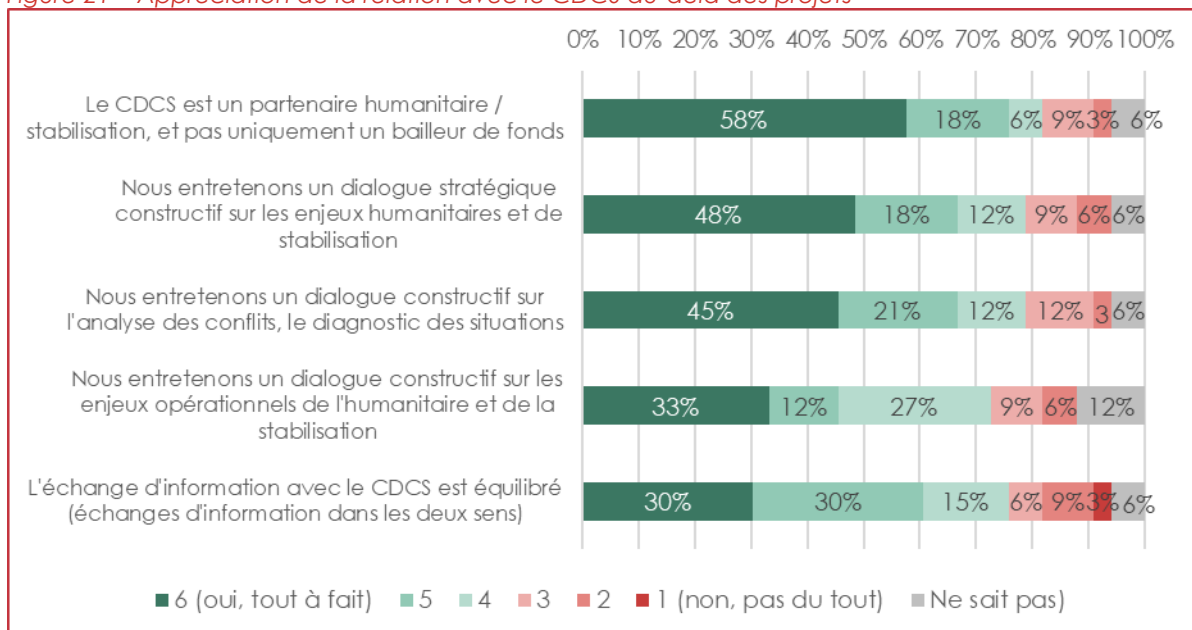
Figure 20 Appréciation de la relation avec le CDCS sur les projets financés par le FUH



Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation de votre relation avec le CDCS sur les projets ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Figure 21 Appréciation de la relation avec le CDCS au-delà des projets



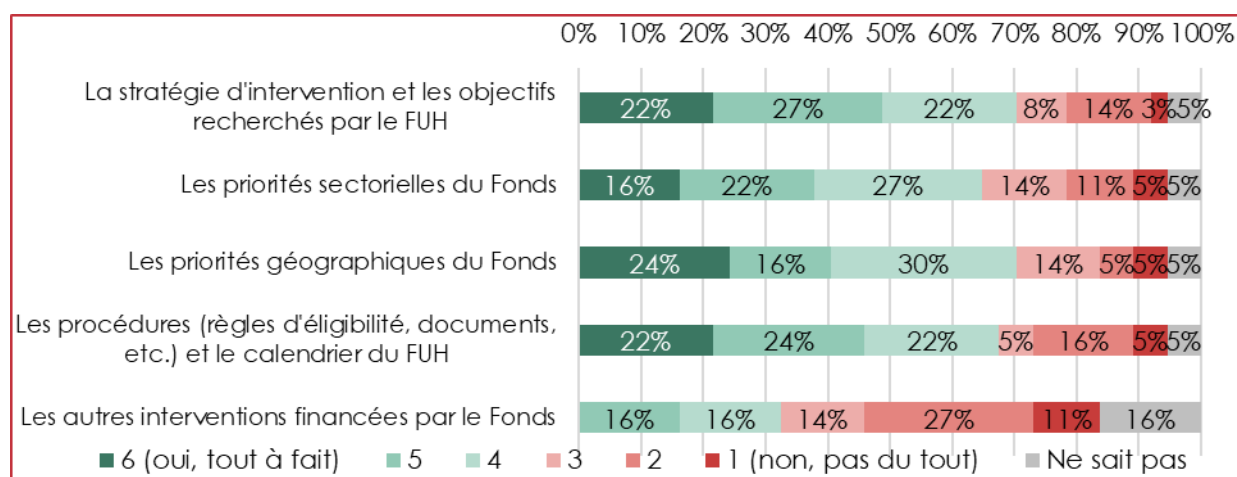
Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation de votre relation avec le CDCS en dehors des projets financés par le FUH ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Sur la mise en œuvre du FUH, le témoignage des ONG dans le cadre de l'enquête électronique fait également état d'un niveau général de satisfaction par rapport au fonctionnement du FUH :

- Elles indiquent en général avoir un bon niveau de connaissance du Fonds, de sa stratégie, de ses priorités sectorielles ou géographiques et des procédures (en l'absence de formation 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) ; elles ont en revanche une bien moins bonne connaissance des interventions du Fonds (cf. Figure 22) ;
- Lors de la phase de candidatures et de sélection des projets financés (cf. Figure 23) les ONG considèrent en règle générale que les démarches à effectuer pour solliciter un financement sont claires, bien explicitées, que le CDCS est réactif quand on le sollicite pour question sur une demande de financement, et que les motifs de refus sont communiqués. On peut s'étonner toutefois du nombre de répondants qui ne savent pas répondre à la question. On note une satisfaction plus mesurée des répondants sur la disponibilité des informations relatives aux critères de sélection des projets et aux dépenses éligibles. Ces deux éléments traduisent selon nous le manque de formalisation des procédures du FUH
- Une fois le projet financé, les procédures de mise en œuvre et de suivi des projets (cf. Figure 24) ainsi que les procédures d'audit (cf. Figure 29) donnent davantage de satisfaction, et de manière plus unanime de la part des répondants. Il y a consensus pour signaler l'adaptabilité du financement par rapport aux évolutions du contexte du projet, le caractère raisonnable des contraintes de reporting, ou la prise en compte des risques dans le suivi et la gestion du projet.

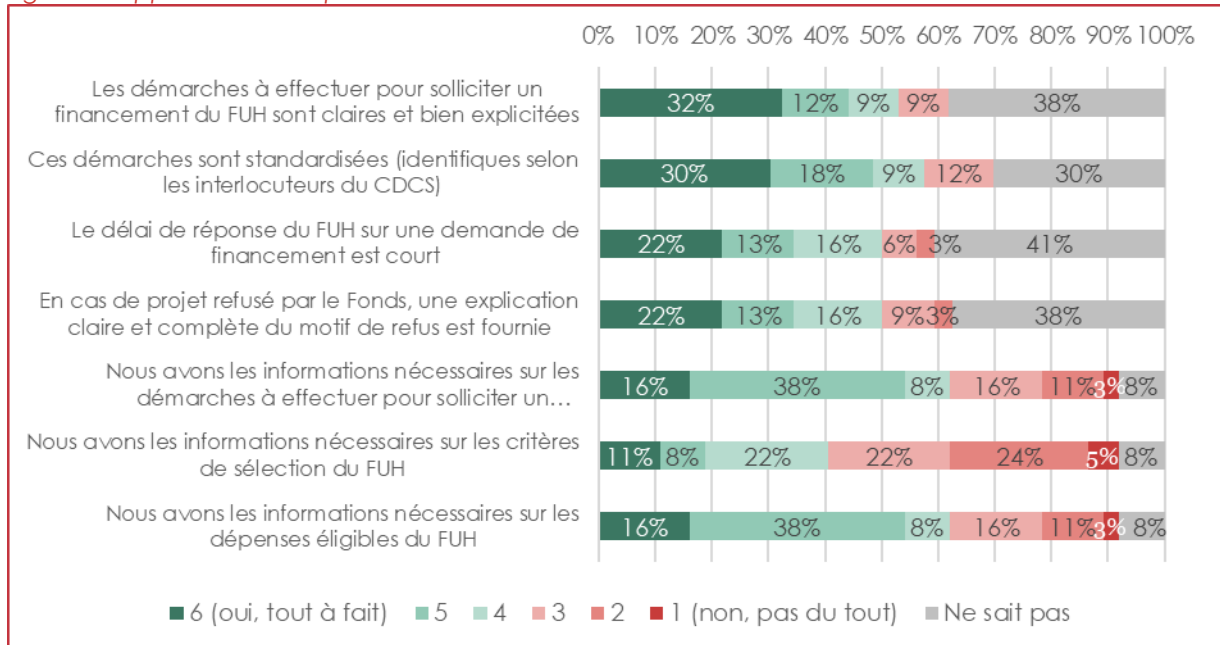
Figure 22 Niveau de connaissance du FUH



Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre niveau de connaissance du FUH ? Nous avons une bonne connaissance de ... » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

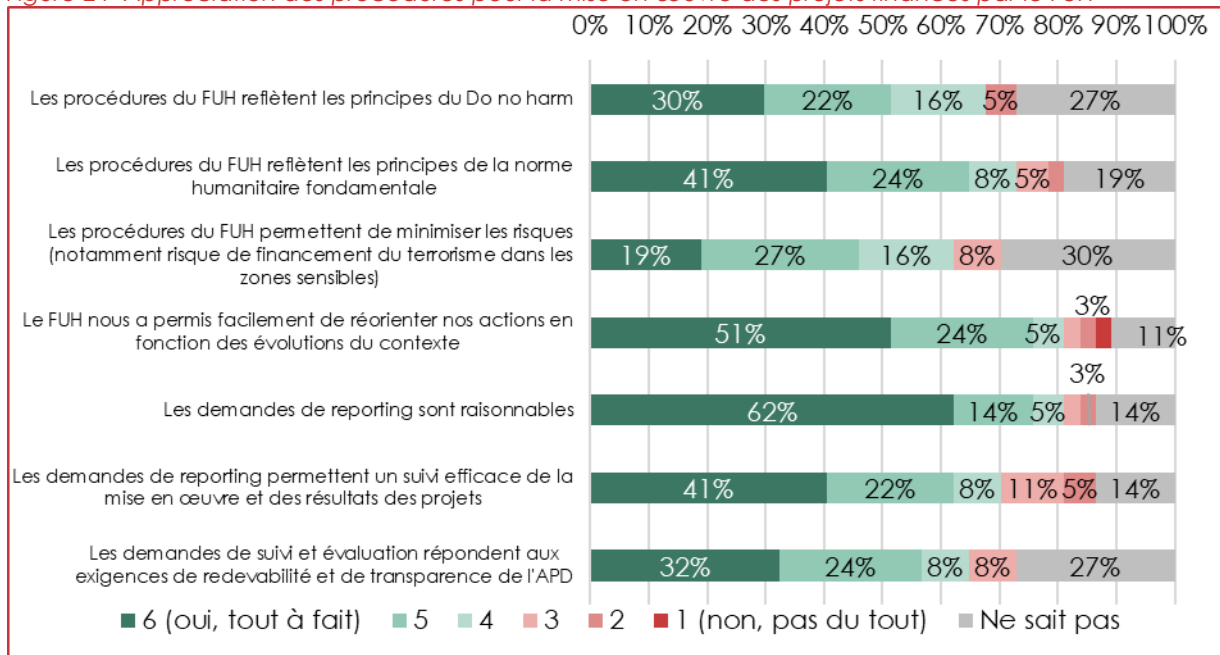
Figure 23 Appréciation des procédures de candidature et de sélection du FUH



Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation des procédures de candidature et de sélection des projets ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

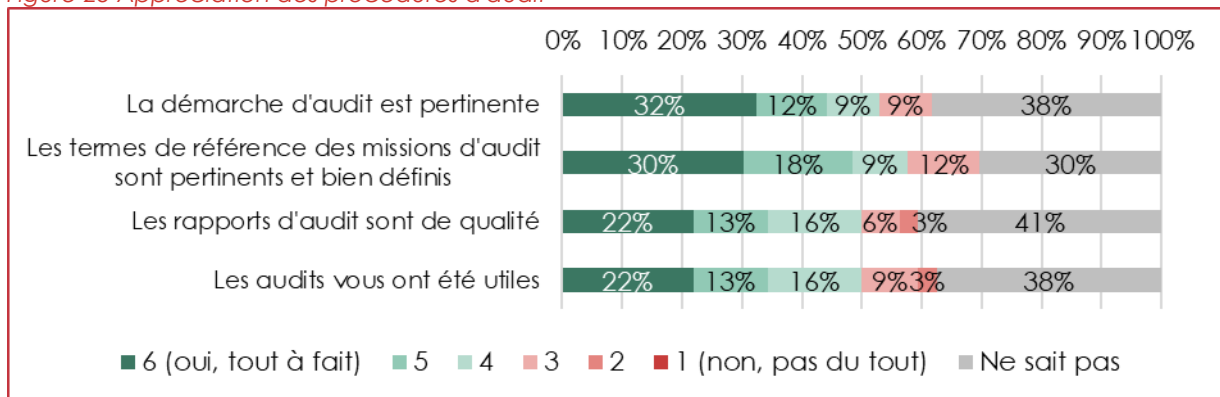
Figure 24 Appréciation des procédures pour la mise en œuvre des projets financés par le FUH



Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation des procédures pour la mise en œuvre des projets ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Figure 25 Appréciation des procédures d'audit



Source : Enquête en ligne auprès des ONG administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation des procédures pour d'audit ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Encadré 10 Réponses aux questions ouvertes

Les questions ouvertes de l'enquête électronique ont permis de collecter analyses et recommandations. Nous en proposons une courte sélection ici :

« Peu d'information régulière et exhaustive sur la stratégie, les objectifs et les moyens mis en œuvre. »

« Généralement les projets que nous avons soumis ont été financés. Le soutien obtenu a pris en compte l'intérêt de la pérennisation d'un projet solidement établi (un hôpital). Il a été tenu compte des difficultés des petites ONG à rebondir vers les financements internationaux. Le reporting est surtout axé sur les aspects financiers, ce qui a son importance. Le message du contenu du travail accompli devrait avoir plus de place. L'audit a été pertinent car il a su s'adapter à notre dimension. »

« Nous constatons, de la part du CDCS, une constante amélioration des procédures et une véritable adaptation aux pratiques des ONG et de leurs expériences. Les Fonds d'Urgence Humanitaire sont indispensables mais doivent prendre en compte la complexité du champ des ONG françaises (taille, mandat, projet) »

« Il manque une programmation annuelle avec les priorités géographiques / thématiques / transversales, comme ECHO le fait avec les HIP Il manque également un suivi des ressources financières engagées et dépensées par le FUH »

« Il y a une certaine évolution dans ces derniers temps avec une démarche de transparence sur les procédures pour un financement mais ce n'a pas été toujours le cas. Mes communications sont plus fluides en ce moment et même si le personnel est très chargé, il y a une volonté à répondre dans les temps »

« Bien que les informations relatives aux procédures et à l'éligibilité des coûts ne soient pas nécessairement formalisées et accessibles en ligne, les projets financés par le FUH bénéficient d'une gestion flexible, peu chronophage en termes de redevabilité pour l'organisation qui met en œuvre l'Action, et nos interlocuteurs sont globalement très disponibles et disposés à veiller à ce que les fonds permettent d'atteindre populations vulnérables »

« Concernant spécifiquement la Syrie, il faut revenir sur la problématique des transferts de fonds, bloqués par de nombreuses banques et plateformes. Plus le besoin est criant, plus la rémunération des travailleurs de terrain et le paiement des consommables sont complexes. La France doit agir en ce domaine. »

« Doter le CDCS de moyens plus importants car c'est un organe d'opération important, utile et facile à mettre en œuvre et qui consomme moins de ressources administratives que les autres instruments »

« Les orientations du FUH se fondent sur les besoins des bénéficiaires, dans le respect des principes humanitaires et en concertation avec les acteurs humanitaires. Les exigences renforcées de redevabilité vont dans le sens de l'évolution de tous les bailleurs institutionnels qui à leur tour doivent rendre compte de l'utilisation des fonds publics (à garder un juste milieu). Dans un contexte de multiplication des crises une concrétisation de l'augmentation significative de la dotation financière du FUH est attendue. »

Par ailleurs, la relation entre les SCAC et les bénéficiaires du FUH (ONG avant tout) dans les pays de mise en œuvre du FUH est également bonne. Les entretiens menés au Liban, en RCA et au Mali ont également mis en évidence des relations constantes, fluides et efficaces entre les ambassades et les ONG dans les pays (notamment les ONG françaises) : les ONG sont associées aux réunions sectorielles ou géographiques organisées par l'ambassade, aux visites du CDCS dans le pays (Mali notamment) ; dans certains pays (Mali par exemple), elles indiquent avoir une bonne connaissance des priorités d'intervention du FUH dans les pays ; elles ont des échanges réguliers avec le SCAC ou l'ambassade qui permettent d'avoir une idée a priori de l'intérêt du SCAC/CDCS sur leur projet, parfois même un accord de principe et de développer en fonction leur demande de financement (à la différence d'autres bailleurs qui sont dans une position de « censeur » des propositions de projets).

5.2.3.2 Coopération entre CDCS et SCAC dans la mise en œuvre du FUH

Le rôle des SCAC dans la mise en œuvre du FUH est essentiel. Comme indiqué précédemment, les SCAC doivent être associés aux différentes étapes clés de la vie des projets du FUH, qu'ils soient suivis par le CDCS depuis Paris ou qu'ils leur soient confiés en gestion déléguée.

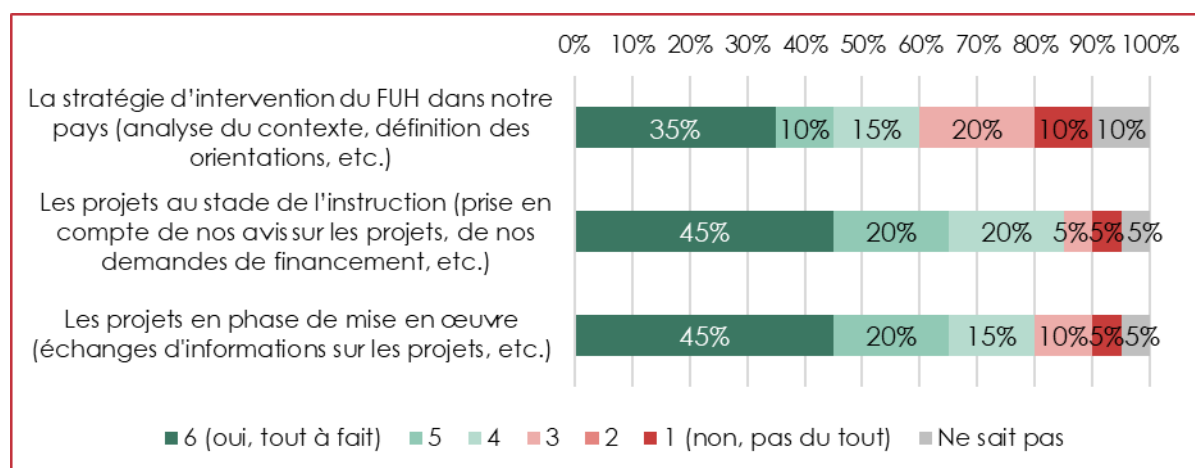
Les ambassades indiquent en règle générale avoir une bonne relation de travail avec le CDCS, notamment dans les échanges sur les projets, que ce soit en phase d'instruction (85 % d'avis positifs sur la relation avec le CDCS) ou en phase de mise en œuvre des projets (80 % d'avis positifs) (cf. Figure 26). L'appréciation est plus nuancée pour le dialogue sur la stratégie d'intervention du FUH dans le pays mais reste globalement positive (60 % d'avis favorables).

Plusieurs ont pu mentionner également i) des projets « parachutés depuis Paris », sur lesquels ils sont associés pour avis de façon très formelle, ii) un manque d'information sur les projets se déroulant dans leur pays, iii) une divergence dans les analyses de la situation et iv) la difficulté d'établir un dialogue quand quatre partenaires, au minimum, interviennent (MEAE et ONG, à Paris et les pays de mise en œuvre).

Les entretiens réalisés au Liban, au Mali et en RCA confortent ce tableau général et font état d'améliorations significatives sur la période 2015-2018. Sur ces trois pays, la mise en œuvre du FUH est aujourd'hui bonne et passe par :

- Une définition partagée de la stratégie d'action en amont (pistes d'intervention discutées au dernier trimestre de N-1, propositions d'intervention et projets qui se précisent et des projets qui se précisent à partir du 1er trimestre) ;
- Une meilleure relation entre le CDCS et l'ambassade ou le SCAC avec notamment une vision maintenant mieux partagée des zones d'intervention, des secteurs, une meilleure mutualisation des informations et des initiatives ;
- Une prise de décision plus consensuelle entre CDCS et SCAC sur les projets soumis pour financement (demandes d'avis sur les projets, échanges de documents sur le suivi des projets, etc.)

Figure 26 Appréciation de la relation avec le CDCS sur les projets financés par le FUH - Dialogue constructif avec le CDCS concernant :

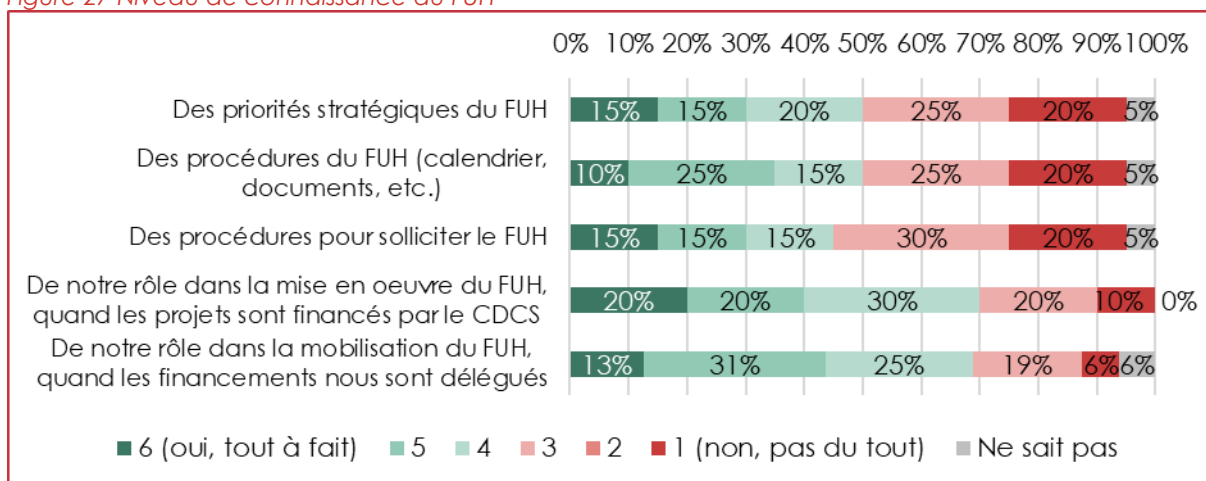


Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation de votre relation avec le CDCS sur les projets financés par le FUH ? Nous entretenons un dialogue constructif avec le CDCS sur : » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Toutefois, le fonctionnement du FUH pour les ambassades reste flou : seuls 50 % des SCAC ayant mobilisé le FUH sur la période d'évaluation indiquent avoir une bonne connaissance des priorités stratégiques du FUH et des procédures du FUH (calendrier, documents, etc.), et seuls 45 % ont une bonne connaissance des procédures pour solliciter le FUH. Ils ont une meilleure connaissance de leur rôle dans la mise en œuvre du FUH (pour les projets gérés par le CDCS comme pour les financements délégués aux SCAC).

Figure 27 Niveau de connaissance du FUH



Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quel est votre niveau de connaissance du FUH ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Elles saluent l'adoption du guide de procédures qui CDCS clarifie depuis 2020 les procédures à suivre lors de la gestion d'un projet par les postes.

Encadré 11 Procédures à suivre par l'ambassade pour les projets FUH

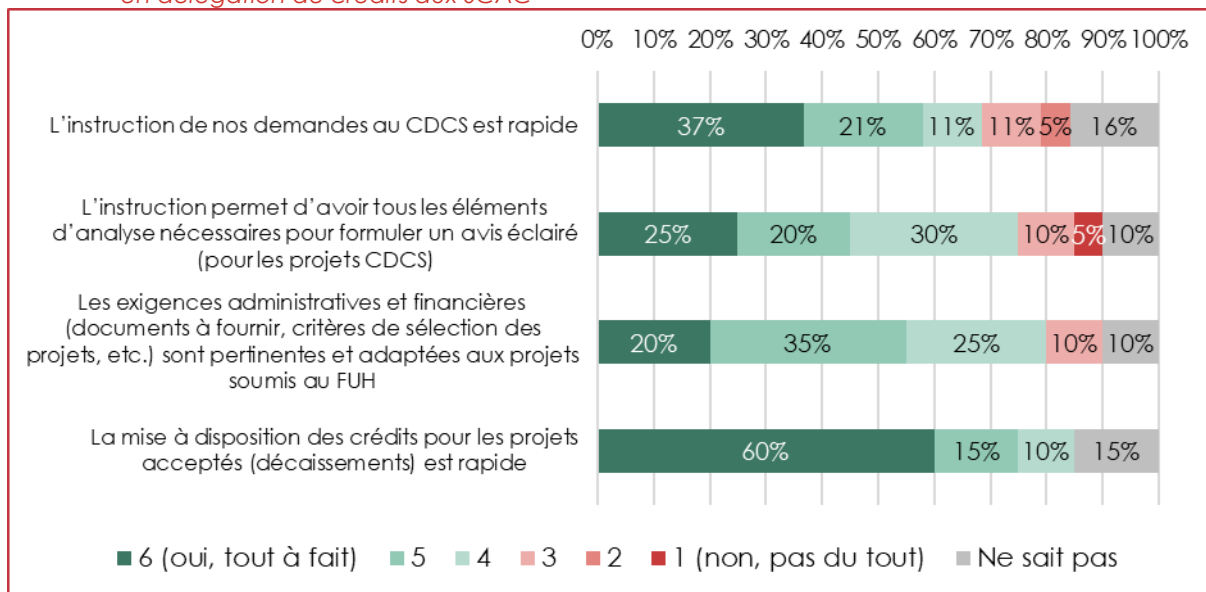
Il s'agit d'une mise à disposition de ressources (MADR) qui doit faire l'objet d'un accord formel par note diplomatique informelle entre le CDCS et l'ambassade puis via une convention de subvention entre le partenaire et l'ambassade. Cette NDI suit une demande émanant soit du Poste, soit du CDCS. Suite à cette délégation, les procédures doivent être similaires dans le cas d'une MADR à celles mises en œuvre lors du suivi d'un projet financé directement par le CDCS.

- Au début du projet :
 - étude de la note conceptuelle et du budget détaillé du projet ;
 - rédaction et signature de la convention de subvention ;
 - mise en paiement de la subvention.
- En cours de projet :
 - suivi de la réalisation des objectifs ;
 - transmission du rapport intermédiaire pour les projets de plus de 6 mois ;
 - étude des éventuelles demandes d'avenants ;
 - rédaction d'éventuels avenants.
- En fin de projet :
 - réception du rapport narratif et du rapport financier finaux ;
 - rédaction de la lettre de clôture du projet.

Source : guide de procédures du CDCS

Les ambassades ont également en règle générale une opinion positive du fonctionnement du FUH sur l'instruction des projets (notamment sur la mise à disposition rapide des crédits aux ambassades) et, dans une moindre mesure, sur le suivi de la mise en œuvre des projets.

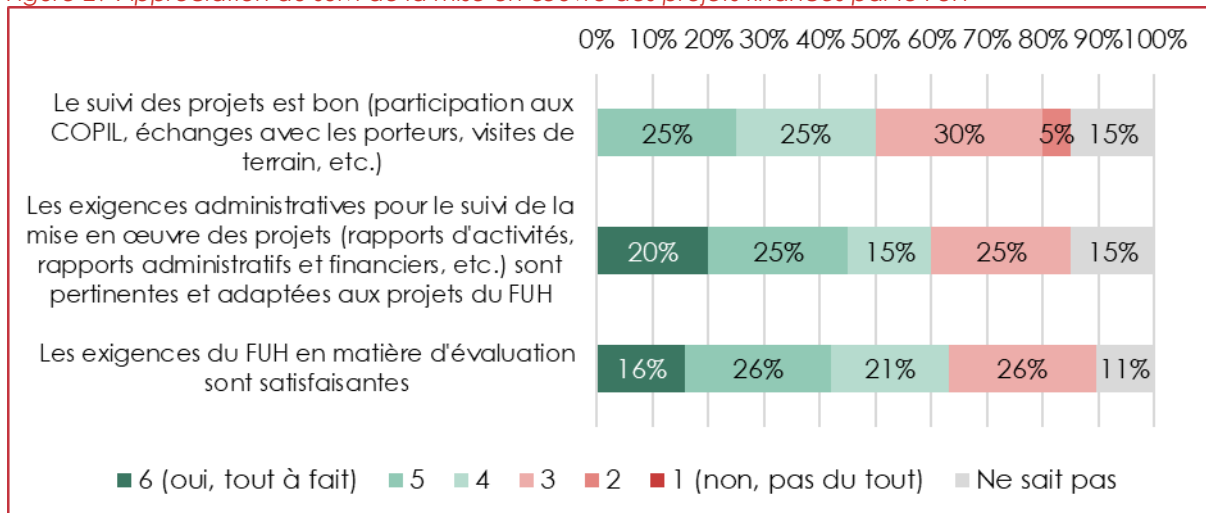
Figure 28 Appréciation sur l'instruction entre les projets financés directement par le CDCS et les projets en délégation de crédits aux SCAC



Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation de l'instruction et de la sélection des projets soumis au financement du FUH ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Figure 29 Appréciation du suivi de la mise en œuvre des projets financés par le FUH



Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Quelle est votre appréciation du suivi de la mise en œuvre des projets financés par le FUH ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Par ailleurs, la mise en œuvre du FUH par les ambassades se caractérise par une grande variabilité dans la gestion des projets, en matière de répartition des responsabilités au sein

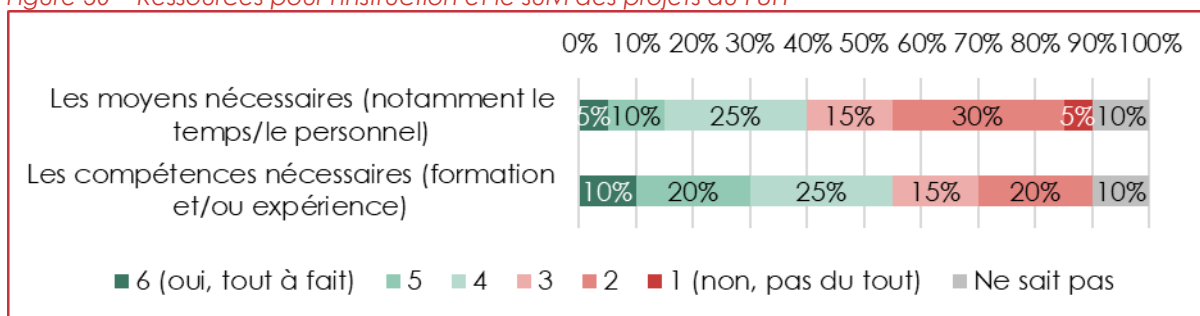
des ambassades, et des moyens dédiés à l'identification, la mise en œuvre et le suivi des financements du FUH. Ceux-ci varient d'une ambassade à l'autre, en fonction notamment de l'actualité et de l'importance de la crise, de l'appropriation par le poste des questions humanitaires et de stabilisation et des ressources humaines disponibles. Ainsi au Liban, la chancellerie et le SCAC se sont répartis les tâches quant à la gestion des financements FUH tandis qu'au Mali et au Niger, ce sont les SCAC qui sont en charge du FUH. Il y a ici une différence entre le portefeuille humanitaire et de stabilisation dans la mesure où les SCAC ont généralement un poste d'Attaché de Coopération Humanitaire, qui est un référent « naturel » pour le CDCS. Ce n'est pas le cas pour les projets de stabilisation, pour lesquels le CDCS n'a pas systématiquement les mêmes interlocuteurs dans les postes (parfois au SCAC, parfois Chancellerie). La présence d'une référente stabilisation identifiée au sein de la Chancellerie en Irak a été notée comme un exemple utile et potentiellement répliquable de ce point de vue. Cette variabilité a notamment un impact sur le rôle du SCAC dans la vérification de la réalité des besoins identifiés par les ONG qui les sollicitent, au sujet duquel aucun processus systématique de validation et de consultation des partenaires locaux n'a été identifié⁷³.

Sur l'enjeu transversal des ressources humaines, la coopération avec les SCAC pour la mise en œuvre du FUH est marquée par :

- Un manque de temps : l'enquête électronique à destination des SCAC met en évidence un manque de temps pour assurer l'instruction et le suivi des projets du FUH pour la moitié des répondants. Les missions réalisées au Liban, en RCA et au Mali (importants bénéficiaires du FUH) confirment ces éléments et les craintes formulées devant la hausse des moyens du FUH (pour les SCAC comme pour les services administratifs et financiers qui sont en charge de la mise en paiement des conventions de financement). Ce manque de temps contraint les chancelleries et/ou les SCAC à faire des arbitrages au détriment d'autres missions comme la stratégie, l'influence française dans les instances de coordination, le dialogue avec les ONG françaises sur place, etc.
- Une question de compétences, de formation et de mandat : en ambassade, les postes en SCAC sont tenus par des titulaires du MEAE ou des contractuels pouvant avoir un profil humanitaire ou stabilisation. Les SCAC indiquent à 55 % avoir les compétences nécessaires pour le rôle qui est attendu d'eux dans la mise en œuvre du FUH ; les questions ouvertes de l'enquête électronique mettent toutefois en évidence une demande de formation, notamment pour les référents stabilisation (les correspondants humanitaires bénéficient d'une formation régulière). De plus, si les correspondants humanitaires sont bien identifiés et que leur rôle est défini, le rôle de référent stabilisation est moins précis. Il en peut en résulter un difficile positionnement des SCAC et une mauvaise appréhension du rôle de chacun dans la mise en œuvre du FUH.

73 Source : Évaluation d'une grappe de projets « Sécurité/gouvernance/stabilisation », MEAE, 2020

Figure 30 Ressources pour l'instruction et le suivi des projets du FUH



Source : Enquête en ligne auprès des SCAC administrée par Technopolis en Avril 2020

Rappel de la question « Avez-vous les ressources nécessaires pour l'instruction et le suivi des projets du FUH ? » (Question posée sous forme de tableau à double entrée ; Notation de 1 à 6 avec 1 : note la plus faible, "non, pas du tout" 6 : note la plus forte, "oui, tout à fait" et NSP Ne sait pas).

Encadré 12 Réponses aux questions ouvertes

Les questions ouvertes de l'enquête électronique ont permis de collecter analyses et recommandations. Nous en proposons une courte sélection ici :

« les projets sont instruits conjointement avant leur financement. Les deux avis sont convergents entre le CDCS et le SCAC »

« Le SCAC n'a reçu aucun compte rendu de l'évaluation des subventions accordées directement par le CDCS. »

« Nous sommes souvent moins bien informés quand les projets sont directement financés par le CDCS, mais c'est en voie d'amélioration. »

« Une attention particulière est portée pour les projets en délégation des crédits, cela est dû au fait que ceux financés directement par le CDCS sont implémentés par des acteurs français bien expérimentés et qui représentent des grandes ONG ce qui n'est pas le cas pour les projets en délégation des crédits, portés par des acteurs locaux où l'accompagnement étroit du COR HUMA est indispensable. »

« Les projets en délégation de crédits au SCAC, porté par des partenaires institutionnels de l'Ambassade, sont à l'initiative de cette dernière. L'Ambassade est alors dans une logique de co-construction avec le partenaire, plus que d'instruction. »

« Ce poste n'a pas eu de délégation de crédits pour le financement des projets. Le CDCS garde encore cette charge de travail, et cela est préférable en raison des RH admin réduites en ambassade. »

« Les ambassades sont moins bien équipées que le CDCS pour faire le suivi des projets, mais la création de la cellule d'audit et d'évaluation a été un grand progrès et j'espère qu'elle pourra continuer à soutenir les postes ». »

« Je dois dire que les collègues du CDCS se montrent très coopératifs, aidant et à l'écoute. Les priorités dans le pays me semblent bien prises en compte. »

« La relation développée entre le SCAC et le CDCS est très bonne, et de confiance. Il y a énormément de partage d'informations, de consultations et d'avis qui permettent d'aboutir à une sélection de "bons" projets. En revanche, même si un suivi "empirique" existe, il n'est pas encore structuré au niveau du poste (manque RH, et temps, car les correspondants sont pris sur d'autres dossiers). Par ailleurs, un suivi sur le terrain des projets semble aussi difficile en raison de l'insécurité. »

« Les principales difficultés rencontrées sont liées au manque de ressources humaines et à la désorganisation générale de notre ministère : transmission de l'information très variable (parfois le poste est sollicité pour identifier des projets, parfois il n'est pas du tout associé à la programmation), difficultés à bâtir un lien entre politique et technique, avec parfois des commandes politiques non fondées sur les réalités du terrain, ou à l'inverse des projets non pertinents avec nos objectifs. Mais dans l'ensemble le FUH est un très bel outil tenu par des équipes mobilisées et performantes. »

« Continuer de professionnaliser et de renforcer le FUH, en augmentant les ressources humaines, en clarifiant les missions, en formant davantage les agents. Sur mon dossier en particulier, qui concerne un dispositif complexe alliant CDCS, direction géographique, ambassadeur thématique et chancellerie délocalisée, il faudrait davantage définir les méthodologies et procédure. »

6 Efficacité

Rappel des questions évaluatives

Q.4 - Dans quelle mesure les interventions financées par le FUH constituent-elles des réponses appropriées, efficaces et efficientes aux situations de crises et de fragilités ? Les résultats sont-ils à la hauteur des crédits mobilisés ?

- Quels sont les résultats des interventions financées par le FUH sur le terrain ?
- Dans quelle mesure, et comment, le FUH veille-t-il à ce que les acteurs humanitaires qu'il finance travaillent à la mise en œuvre du CHS ou sont conformes aux engagements du CHS ? Dans quelle mesure les projets humanitaires financés prennent-ils en compte et appliquent-ils dans leur conception et leur mise en œuvre les 9 engagements de la CHS ? Dans quelle mesure les projets de stabilisation prennent-ils en compte et appliquent-ils dans leur conception et leur mise en œuvre les principes du CAD ?

Messages-clés de l'évaluation

- Il n'est pas possible de rapporter des éléments consolidés sur les résultats des interventions financées par le FUH sur le terrain. En effet, le CDCS ne s'est pas doté à ce jour d'un cadre logique, assorti d'un lot d'indicateurs de réalisations, de résultats et d'impact au niveau de l'instrument, sur lequel s'adosse un outil de suivi.
- Les missions de terrain et les échanges avec les ONG témoignent cependant, à l'échelle des projets, de l'efficacité de l'intervention, c'est-à-dire de la capacité du FUH à répondre effectivement aux besoins des populations. Par ailleurs, la rapidité de mobilisation de l'instrument (cf. 3.2) lui permet de répondre à l'urgence d'une situation de crise à laquelle fait face une population. De ce point de vue-là, il est efficace pour les populations.
- Les standards internationaux sur la qualité de l'intervention dans les contextes humanitaires ou de stabilisation (Norme humanitaire fondamentale⁷⁴, principes d'intervention dans les situations de fragilités, etc.) ne sont pas à ce jour un référentiel explicite et structurant de l'action du CDCS qui permettrait notamment d'orienter les échanges avec les ONG.

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

Comme indiqué précédemment (cf. section 5.1.2), 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. Par ailleurs sa rapidité de mobilisation, soulignée à plusieurs reprises,

⁷⁴ Présentation de la norme humanitaire fondamentale par le site Internet Reliefweb : « La Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (CHS) définit neuf engagements que les organisations et les individus impliqués dans une réponse humanitaire peuvent utiliser pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance qu'ils fournissent. Elle améliore également la redevabilité vis-à-vis des communautés et des personnes affectées par les crises qui, sachant à quoi se sont engagées les organisations humanitaires, pourront leur demander des comptes. En tant que norme fondamentale, le CHS décrit les éléments essentiels d'une action humanitaire reposant sur des principes, redevable et de haute qualité. Les organisations humanitaires peuvent adopter ce code de manière volontaire et adapter leurs propres procédures internes en conséquence. Elles peuvent également utiliser le CHS comme base pour évaluer leur performance. Le CHS est le résultat d'une consultation de 12 mois, réalisée en trois phases durant lesquelles les acteurs humanitaires, les communautés et les personnes affectées par une crise, ainsi que plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales (ONG), agences des Nations unies, bailleurs de fonds et universitaires, ont analysé avec rigueur le contenu du CHS tout en le testant au niveau des sièges et sur le terrain ».

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'audits montre que les projets audités ont généralement atteint leurs objectifs initiaux, sauf quelques exceptions notables. Parmi les projets audités en 2019, un seul fait état d'objectifs non atteints. Deux projets audités font état de problèmes initiaux qui se traduisent par une non atteinte des objectifs, liés au contexte ou à des difficultés explicables dans la mise en œuvre des projets. Une importante part des projets audités a connu des retards dans leur mise en œuvre, s'échelonnant de 1 à 7 mois (pour des projets allant de 6 à 18 mois). Ceux-ci peuvent être dus à des raisons de contexte (sécurité, contraintes d'information), difficilement évitables dans des situations d'urgence. De même, une part non négligeable des projets fait état de l'annulation de certaines activités initialement prévues ou d'ajustements des activités à la marge, qui sont généralement justifiées par le contexte, sauf dans le cas de certains projets à la réalisation problématique. En revanche, les rapports d'audit ne font pas état de dépassement significatif de budget. Ceux-ci sont en effet minimales ou cantonnés à un aspect subsidiaire du projet. L'impact et l'efficacité des projets est difficilement analysable à l'aune des éléments présents dans les audits. En effet, les rapports d'audit considèrent l'impact comme satisfaisant dès lors que les indicateurs initiaux ont été atteints, n'apportant pas d'autres éléments d'analyse, difficiles à obtenir pour des projets récents et s'inscrivant dans des contextes d'extrême fragilité. Toutefois, les objectifs initiaux apparaissent clairs et remplis et les besoins des populations semblent généralement pris en compte, avec néanmoins le constat fait dans les rapports d'audits de quelques manques de procédures ou de suivi, ainsi que de gestions de projets pouvant s'avérer complexes.

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 aux bénéfices 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, etc., que ce soit quand il intervient directement par des opérations de fret par exemple (intervention humanitaire dans la région de Palu en Indonésie en 2018, lutte contre les incendies en Amazonie en 2019) ou quand il finance les projets d'ONG ou d'organisations internationales.

Les effets et impacts du FUH sont particulièrement visibles quand il est mobilisé sur des projets à impact rapide. On peut citer les exemples suivants :

- Projet d'installation de 3 puits à Bangui (ONG Agro-Concept) qui a permis de desservir 15 000 habitants du 3^{ème} district de Bangui
- Projet de réponse d'urgence en soins de santé primaire pour les populations vulnérables de la région de Bankass (projet initié en avril 2020 suite au massacre d'Ogossagou) ;
- Projet de préparation des sites d'habitat informels abritant des réfugiés syriens aux risques d'inondation et de réponse rapide en cas d'inondation des sites, dans la Bekaa au Liban (projet de Solidarités International, 2019).

Des effets positifs sont également probables sur des interventions de stabilisation. On peut citer les exemples suivants :

- Deux projets de soutien à la Cour Pénale Spéciale, par lequel le FUH a financé le salaire de la magistrate instructrice française pendant 2 ans, et en parallèle a soutenu la collecte de témoignages de victimes par la LCDH et OCDH pour alimenter le dossier d'instruction. Cela a conduit à une première vague de procès devant la CPS début 2020 ;

- Projet d'inclusion des élèves talibés dans les écoles coraniques maliennes mené par le Secours Islamique Français ;
- Réhabilitation de la faculté de médecine de l'Université de Mossoul en Irak menée par le PNUD ;
- Reconstruction d'un hôpital dans le Sinjar, suite à l'engagement présidentiel auprès de la Prix Nobel de la Paix Nadia Murad.

6.2 Les grands principes de référence de l'humanitaire et de la stabilisation⁷⁵ intégrés de facto par l'expérience et la pratique des grandes ONG

Plusieurs standards internationaux 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 déclinaisons opérationnels par la Norme humanitaire fondamentale (*Core Humanitarian Standard*, CHS) sont le principal référentiel pour la qualité des interventions humanitaire. Cette norme définit neuf engagements que les organisations et les individus engagés dans la réponse humanitaire peuvent utiliser pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance qu'ils fournissent.

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 l'un des principaux est le CAD de l'OCDE et ses travaux sur les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité.

Dans les deux secteurs s'appliquent également les principes du « ne pas nuire » (*do no harm*), qui visent à limiter les effets négatifs induits par une intervention humanitaire ou stabilisation.

Encadré 13 Engagements de la norme humanitaire fondamentale (2014)

1. Les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent une assistance adaptée et appropriée à leurs besoins.
2. Les communautés et les personnes affectées par les crises ont accès à temps à l'assistance humanitaire dont elles ont besoin.
3. Les communautés et les personnes affectées par les crises ne sont pas affectées de manière négative par l'action humanitaire et sont mieux préparées, plus résilientes et moins vulnérables grâce à celle-ci.
4. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent leurs droits, ont accès à l'information et participent aux décisions qui les concernent.
5. Les communautés et les personnes affectées par les crises ont accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes.

⁷⁵ Précision méthodologique de l'évaluation : pour pallier les limites de l'analyse des résultats des projets du FUH pressenties dès le lancement de la mission, il a été envisagé de chercher à identifier dans quelle mesure les acteurs financés et leurs projets intègrent les prérequis jugés déterminants pour la qualité et l'efficacité des interventions comme la norme humanitaire fondamentale, les principes du *Do no harm* ou les principes OCDE sur l'intervention dans les situations de conflit ou de fragilité.

6. Les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent une assistance coordonnée et complémentaire.
7. Les communautés et les personnes affectées par les crises sont en droit d'attendre une assistance en constante amélioration, grâce à la réflexion des organisations et aux enseignements tirés de leurs expériences.
8. Les communautés et les personnes affectées par les crises reçoivent l'assistance dont elles ont besoin d'un personnel et de volontaires compétents et bien gérés.
9. Les communautés et les personnes affectées par les crises sont en droit d'attendre des organisations qui les assistent qu'elles gèrent leurs ressources de manière efficace, efficiente et éthique.

Ces principes du « ne pas nuire » et de la norme humanitaire fondamentale sont selon les ONG une référence implicite du FUH. En effet, 68% des ONG indique que les procédures du CDCS reflètent les principes du *Do no Harm* et 72 % les principes de la norme humanitaire fondamentale⁷⁶ (cf. Figure 26).

Ces standards ne sont toutefois pas un référentiel explicite et structurant de l'action du CDCS sur le FUH qui orienterait les actions des ONG et permettrait de nourrir les échanges avec elles :

- S'ils sont connus par les responsables du CDCS, les rédacteurs du CDCS et les correspondants humanitaire et stabilisation dans les SCAC indiquent en général ne pas avoir connaissance de ces standards d'intervention et qu'ils ne font pas partie des échanges sur les projets avec les ONG, que ce soit en phase d'instruction ou de mise en œuvre des projets ;
- Le manuel de procédures du FUH, entré en vigueur uniquement en janvier 2020, a certes fait du texte de la norme une annexe mais le formulaire de présentation du projet que les ONG doivent renseigner et qui structure l'instruction par le CDCS ne reprend que partiellement les engagements de la charte (mention des dispositions prévues pour inclure les bénéficiaires par exemple) ;
- La mise en œuvre de la CHS par les projets audités n'est que peu renseignée par les audits, et n'apparaît pas comme une grille d'analyse des rapports. Dans un des rares exemples où les audits couvrent cette question, l'analyse relève par exemple l'absence de consultations et d'information des communautés locales pour un projet sur l'eau et l'assainissement en Syrie et le problème que cela pose en termes de sensibilité au conflit, montrant la nécessité de vérifier de près la mise en œuvre des normes sur le terrain.
- Les rédacteurs du CDCS ou correspondants dans les SCAC n'ont pas bénéficié de formation sur l'intervention humanitaire ou de stabilisation (à ce titre, 35 % des SCAC indiquent qu'ils n'ont pas la compétence et les connaissances suffisantes pour la mise en œuvre du FUH⁷⁷). Au-delà des questions de standards internationaux, les entretiens (ONG notamment) ont montré que les échanges sur les projets entre ONG et CDCS en phase d'instruction n'amenaient pas à des échanges approfondis sur les projets, comme cela peut-être le cas avec l'AFD ou ECHO par exemple, conduisant souvent à une

⁷⁶ Source : enquête électronique à destination des ONG réalisée dans le cadre de cette évaluation. Voir traitement en annexe.

⁷⁷ Source : enquête électronique à destination des SCAC réalisée dans le cadre de cette évaluation. Voir traitement en annexe.

amélioration de la définition des projets, mais souvent également à l'allongement des procédures d'instruction.

- En l'absence d'un système de suivi, évaluation et 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. (cf. encadré 5 sur les bonnes pratiques en matière de stabilisation). A cet égard, des difficultés ont par exemple été rapportées au Mali, difficultés que nous n'avons pas pu étayer en l'absence d'une mission sur place.

Sur ce point, certaines ONG ont pu indiquer que leur usage des normes humanitaires fondamentales aide à l'intégration de celles-ci par le CDCS, plus que l'inverse, grâce à un dialogue fructueux et bien établi, dans le cadre de la coordination humanitaire notamment. En effet, les premiers bénéficiaires du FUH sont de grosses 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 standards internationaux et financées par des bailleurs de fond aux exigences plus élevées que celles du CDCS et ainsi au pouvoir normatif plus fort (ECHO ou DFID sont à ce titre souvent cités). Si les standards de la CHS sont intégrés dans les projets, c'est ainsi avant tout parce que les (grosses) ONG bénéficiaires du FUH ont su les intégrer, et non parce que le CDCS a incité leur intégration. Pour les plus petites ONG en revanche, moins structurées, moins professionnalisées, le CDCS n'est pas en mesure de poser un cadre de normes qualitatives et de favoriser l'intégration de ces principes. Ces petites ONG ont bien mentionné le rôle structurant du FUH, mais, avant tout, sur l'aspect gestion administrative et financière de projet humanitaire / stabilisation, plus que sur l'intégration des normes fondamentales du secteur.

7 Conclusions

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'interventions, 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'interventions en réponse aux besoins des populations dans des zones de crises prioritaires pour l'action humanitaire et de stabilisation française ont été très fortement augmentés et devraient encore l'être (cf. engagements du CICID 2018⁷⁸, pris toutefois avant la crise du Covid-19). Aujourd'hui, compte-tenu de cette augmentation, il n'est plus possible de mobiliser le FUH comme précédemment. 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 et permettant une opérationnalisation croissante du nexus par les acteurs sur le terrain ;
- le CDCS a réalisé d'importantes transformations (création puis intégration de la MS, création de la cellule audit évaluation) et a renforcé ses procédures, avec pour objectifs de : renforcer la transparence sur le fonctionnement du Fonds, harmoniser les pratiques, renforcer la redevabilité du fonds, et 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 tout d'abord essentiel de rendre explicite la stratégie d'action du FUH en déclinant les deux stratégies de référence du FUH (que sont la stratégie humanitaire et la stratégie prévention, résilience et paix durable) dans un cadre d'intervention précis et opérationnel, et 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, cette stratégie, ses modalités d'action. Il est essentiel également de renforcer le pilotage du FUH pour qu'il soit davantage au cœur de réponses intégrées sur des approches de zone, définies en partenariat avec le 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 de moyen terme et des priorités partagés. Enfin, les engagements internationaux de la France pris dans le cadre du *Grand Bargain* notamment nous amènent

⁷⁸ « La France contribuera à la mise en œuvre du nexus humanitaire - développement, reformera son dispositif conformément aux orientations du « Grand Bargain » et prendra sa part dans l'augmentation mondiale des financements destinés à l'action d'urgence humanitaire et de stabilisation en sortie de crise à laquelle ce processus doit aboutir. Elle consacrera en 2022 une contribution bilatérale et multilatérale qui s'élèvera à 500 M€, transitant notamment par le Fonds humanitaire d'urgence, les agences humanitaires de l'ONU et les engagements bilatéraux tels l'aide alimentaire programmée ».

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf

également à proposer des recommandations opérationnelles visant le renforcement des capacités d'action, une plus grande transparence et une meilleure redevabilité de l'outil.

Encadré 14 Réponse du FUH à la crise du COVID

La quasi-intégralité des investigations pour cette évaluation a été réalisée avant la survenue en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique de la pandémie de Covid-19. Cette crise et ses conséquences (encore peu ou mal connues en Afrique notamment), 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 variété des secteurs d'intervention, des types d'intervention et des dépenses éligibles : le FUH peut intervenir sur une crise sanitaire comme le Covid-19, comme il a été mobilisé par le passé sur la crise Ebola ; il peut financer des projets en santé, en protection civile, en réponse aux besoins urgents des populations ou appui au relèvement économique ; il peut 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 réorienter les actions : 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 au Covid-19 dans le cadre de projet 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 au COVID (prise en compte de ce cas de force majeure, adaptation des calendriers, des modalités d'action).
- L'importance des relais de terrain pour déclencher rapidement, efficacement et de façon sécurisée des actions : exemple des experts techniques internationaux de la DCSD positionnés en appui aux autorités de protection civile qui ont 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 au COVID pour affréter matériel et personnels humanitaires auprès des populations vulnérables.

Les premières analyses disponibles montrent déjà un impact possible du Covid-19 sur les zones fragiles et en conflit, et de fortes conséquences négatives sur la sécurité alimentaire mondiale⁷⁹. La pertinence du FUH, articulé avec des instruments tels que l'AAP et Minka dans une approche intégrée, est donc amenée à se renforcer.

En guise de conclusion, nous proposons de revenir au diagramme logique d'intervention que nous avons élaboré pendant la phase de cadrage (sur la base d'entretiens stratégiques avec les principaux acteurs et partenaires du CDCS) (cf. figure 31 ci-dessous), afin d'en revoir la structure globale et d'analyser le niveau d'atteinte des résultats attendus.

⁷⁹ Voir par exemple *The impact of Covid-19 on fragile and conflict-affected states*, EIP, 2020, voir [lien](#). Le *Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET)* a déjà prévenu d'un risque de famine lié à l'épidémie au Sud Soudan, au Nord Nigéria et au Yémen, voir [lien](#).



La construction globale de ce diagramme logique d'intervention ayant été confortée par l'évaluation, c'est-à-dire que les objectifs, les activités, les réalisations et les résultats attendus formulés en phase de cadrage sont avérés par l'analyse, nous procédons dans le tableau 5 ci-après à la revue critique du niveau d'atteinte de chacun des résultats attendus.

Figure 31 Diagramme logique d'intervention : évaluation du niveau d'atteinte des résultats attendus

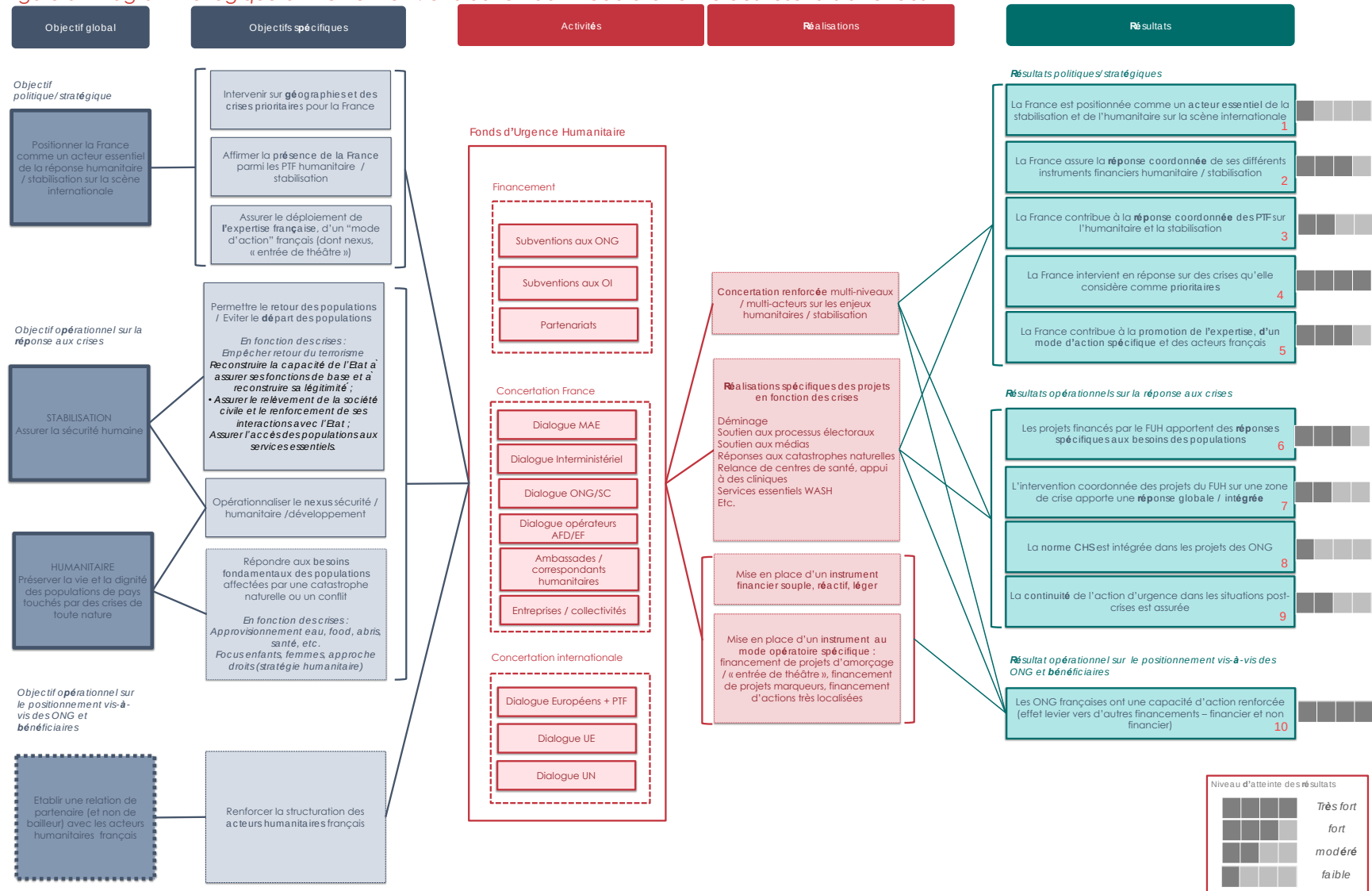


Tableau 5 Analyse du niveau d'atteinte des résultats

Résultats attendus	Niveau d'atteinte				Réponses des évaluateurs
1. La France est positionnée comme un acteur essentiel de la stabilisation et de l'humanitaire sur la scène internationale					- Le FUH ne permet pas à la France de se positionner comme un acteur essentiel de la stabilisation et de l'humanitaire sur la scène internationale, compte-tenu de ses moyens très limités à l'échelle des crises et comparativement à d'autres bailleurs (UE, USA, Royaume-Uni et Allemagne notamment). La hausse annoncée des moyens du FUH permettra de renforcer la place de la France mais ne suffira pas à la positionner au niveau de ces bailleurs. - La France est toutefois reconnue par ailleurs pour son rôle diplomatique, sa contribution au système multilatéral ou l'action de ses ONG.
2. La France assure la réponse coordonnée de ses différents instruments financiers humanitaire / stabilisation					La coordination de la réponse française sur l'humanitaire et la stabilisation dont bénéficie le FUH se renforce et se structure progressivement. Après avoir longtemps travaillé en silo (sauf exceptions souvent liées à un bon relationnel entre individus), les acteurs de l'Équipe France tendent à renforcer les échanges d'information sur l'analyse des situations et leurs interventions respectives. La coordination des interventions se renforce progressivement dans les pays. Sur certaines crises comme le Sahel, la très forte pression politique a considérablement renforcé la coordination de l'équipe France (cf. Doctrine 3D, création du Secrétariat de la coordination pour le Sahel).
3. La France contribue à la réponse coordonnée des PTF sur l'humanitaire et la stabilisation					La place de la France dans la coordination internationale pour l'action humanitaire est forte, la France est bien positionnée dans les différentes instances, que ce soit au niveau des capitales ou dans les pays d'intervention (clusters humanitaires). Toutefois, dans les pays, faute de temps, l'ambassade ne peut suffisamment capitaliser (en termes d'influence, de visibilité) sur les interventions du FUH.

				Sur la stabilisation, la situation est différente entre les capitales (où la France est positionnée dans des instances comme le <i>Stabilisation Forum Leadership</i> ; le CDCS a noué des contacts étroits avec la Commission Européenne sur l'ICsP) et les terrains où la France est présente mais peine encore à faire valoir sa voix (notamment du fait des moyens d'intervention limités du FUH)
4. La France intervient en réponse sur des crises qu'elle considère comme prioritaires				Le FUH est un instrument d'intervention très politique, en lien avec la nature même de la stabilisation et traduit par le rattachement direct du CDCS au cabinet du Ministre. Il a donc permis à la France d'intervenir rapidement sur des crises qu'elle jugeait prioritaires (Syrie, Irak, Sahel, RCA avant tout, ces quatre crises ayant bénéficié de près de 80% des fonds du FUH).
5. La France contribue à la promotion de l'expertise, d'un mode d'action spécifique et des acteurs français				- La promotion de l'expertise française via le FUH n'est pas un objectif partagé par l'ensemble des acteurs du CDCS. Pour certains, il fait partie des objectifs du FUH et le rôle du CDCS comprend une action de plaidoyer en faveur des acteurs français sur la scène internationale, notamment à Bruxelles. Pour d'autres, la priorité est la pertinence et la qualité de la réponse aux besoins. - Que l'objectif soit explicité ou non, il est constaté que i) une grande majorité des fonds du FUH est allouée <i>de facto</i> aux ONG françaises (qui reçoivent 77% des fonds alloués aux ONG)⁸⁰ et ii) Expertise France, opérateur public de l'expertise française est un bénéficiaire important du FUH (notamment son département paix, stabilité et sécurité). EF a pu bénéficier d'un effet levier fort du FUH sur ses

⁸⁰ Les ONG internationales et locales ont émergé davantage au FUH dans les contextes spécifiques de la crise syrienne où les acteurs français étaient peu nombreux, par rapport notamment aux grandes ONG anglo-saxonnes. Entre 2015 et 2018, les ONG ont reçu 144,5 M€, dont 111 ont été alloués à des ONG françaises (soit 55% du total des fonds du FUH sur la période).

				opérations au Moyen-Orient notamment. Le FUH contribue ainsi à sa mesure à la montée en puissance des ONG et opérateurs français
6. Les projets financés par le FUH apportent des réponses spécifiques aux besoins des populations				• Les modalités d'intervention du FUH en font un outil souple, rapide et réactif, et par conséquent un outil extrêmement pertinent pour répondre aux besoins des populations. • Les investigations ont permis de recenser de nombreux exemples de projets pertinents, efficaces, que ce soit sur l'humanitaire ou la stabilisation • Néanmoins, le CDCS n'a pas à ce jour d'outil de suivi des interventions financées qui permet de compiler les résultats du FUH en réponse aux besoins des populations.
7. L'intervention coordonnée des projets du FUH sur une zone de crise apporte une réponse globale / intégrée				• Les investigations ont permis de recenser plusieurs cas intéressants de projets FUH intégrés dans une réponse française articulée à l'échelle d'une zone de crise (e.g. approche 3D déclinée au Nord Mali avec une coordination entre Barkhane, le CDCS et l'AFD ou l'action coordonnée de la France dans la zone d'Ersal au Liban après le retrait de Daesh). • Néanmoins, à ce jour et dans la majorité des cas, la construction de cette réponse intégrée n'est pas assurée de façon systématique, dans le cadre d'une stratégie d'intervention globale et concertée à l'échelle de la zone.
8. La norme CHS est intégrée dans les projets des ONG				• Si elle est certes connue et appliquée par certains de ses agents, la norme CHS n'est pas un référentiel explicite et structurant de l'action du CDCS qui peut servir à orienter le dialogue entre les ONG et le CDCS (cf. guide de procédures, instruction des projets, etc.). • L'intégration de cette norme dans le FUH passe de facto par les projets des ONG (notamment les plus grosses) qui ont une bonne maîtrise des exigences de cette norme. Le FUH n'a pas de force

					normative pour le moment.
9. La continuité de l' action d'urgence dans les situations post-crisis est assurée					• Les investigations ont permis de recenser plusieurs cas intéressants de projets d'urgence financés par le FUH prolongés dans une logique de développement par différents acteurs (notamment AFD). • Néanmoins, à ce jour, la construction de la continuité urgence / post-crise n'est pas assurée de façon systématique, dans le cadre d'une stratégie d'intervention globale et concertée, à l'échelle d'un pays (ex : RCA) ou d'une zone de crise (ex : Syrie/Liban ; Syrie/Jordanie).
10. Les ONG françaises ont une capacité d' action renforcée (effet levier vers d' autres financements - financier et non financier)					• La capacité d'action des ONG françaises se trouve renforcée i) pour les plus grosses ONG, par l'effet levier et l'effet d'amorçage permis par le FUH (dans le déploiement d'un projet pilote, l'intervention dans une nouvelle zone, etc.) ou ii) pour les plus petites ONG, par le fait que le FUH apporte un premier financement. • Néanmoins, les moyens limités du FUH amènent nécessairement à nuancer ce constat.

8 Recommandations stratégiques et opérationnelles pour le FUH

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 de MEAE, en interministériel, 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).

- RECOMMANDATION N°1 - Formaliser le cadre logique d'intervention du fonds en tant qu'instrument bilatéral d'aide humanitaire et de stabilisation
- RECOMMANDATION N°2 - Apporter des réponses plus intégrées sur des pays ou théâtres de crises prioritaires pour la France
- RECOMMANDATION N°3 - Mettre en place un canal de financement pluriannuel de programmes d'intervention portés par les ONG françaises et internationales
- RECOMMANDATION N°4 - Donner plus de lisibilité et visibilité sur la stratégie, les interventions, le mode de fonctionnement du FUH, les procédures de sélection et de suivi des projets
- RECOMMANDATION N°5 - Renforcer les moyens et l'organisation du CDCS pour accompagner l'augmentation des fonds et répondre aux exigences de redevabilité
- RECOMMANDATION N°6 - Renforcer la redevabilité du FUH en développant la politique de suivi et évaluation conduite par le CDCS

En termes de priorisation, il faut noter **l'importance de la recommandation 5**, qui conditionne en grande partie la bonne mise en œuvre des autres recommandations.

8.1 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 et pour la prévention, la résilience et la paix durable. Toutefois, son articulation avec ces deux stratégies n'est pas explicitée et n'est pas formalisée. Ses objectifs, ses 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 en définir en 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 :
 - déclinant de façon opérationnelle les stratégies de référence du FUH ;
 - précisant ses objectifs, son lien avec les stratégies du MEAE, ses activités, et ses résultats et impacts attendus⁸¹ ;
 - intégrant les principes humanitaires.
 - 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 par rapport aux 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 les i) directions du MEAE et autres ministères impliqués dans la réponse française humanitaire et de stabilisation, ii) l'AFD et iii) 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 notamment comment le Fonds répond aux objectifs qui lui ont été assignés (cf. infra R6) ;
- Changer l'appellation du FUH pour y intégrer la stabilisation, partie intégrante des actions du fonds : le renommer Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS).

8.2 RECOMMANDATION N°2 - Apporter des réponses plus intégrées, concertées et articulées sur des pays ou théâtres de crises prioritaires pour la France

Constats

La coordination entre les directions du MEAE impliquées dans la réponse d'urgence et de stabilisation fonctionne plutôt bien. Il manque toutefois un cadre formalisé et régulier d'échange pour construire une approche commune de l'aide humanitaire et stabilisation au sein du MEAE entre le CDCS, DGM, NUOI et surtout DCSD.

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.

Malgré la forte proximité des mandats relatifs à la stabilisation (FUH) et la prévention des crises (AFD), la coordination entre le CDCS/FUH et l'AFD/Minka (Division Fragilités, Crises et

⁸¹ 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 qu'il convient de décliner aujourd'hui, à condition notamment de détailler les objectifs et 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.

Conflits) est relativement faible, ce qui n'empêche pas l'échange d'information 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, dans le cadre d'une stratégie d'intervention globale et concertée entre les acteurs français. Par exemple, l'articulation entre les financements FUH et AFD dans les pays/zones, est naissante ; elle se fait projet par projet, mais elle ne s'inscrit pas encore dans une stratégie globale de « l'équipe France », formalisée par zone de crise, et partagée avec les autres bailleurs.

Or les crises s'allongent et se complexifient, avec des zones qui intègrent à la fois des problématiques humanitaires et de stabilisation. Elles justifient davantage qu'auparavant l'inscription dans le temps des actions humanitaires et de stabilisation dans les zones de conflit, et une logique de programmation pluriannuelle.

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 (pluri-annualité). De ce point de vue, il nous semble que l'approche retenue au Sahel est à dupliquer sur d'autres théâtres existants. Par ailleurs, cette réflexion devrait être nourrie pour sa mise en œuvre et son suivi par la présence de relais locaux dans les pays ou les zones de crise.

Une telle approche servirait mieux la logique nexus, mais également permettrait de gagner en visibilité vis-à-vis du système des Nations Unies, des partenaires techniques et financiers et des ONG sur l'intervention française dans les pays concernés (stratégie d'intervention claire, formalisée, communicable), et de créer finalement un véritable « dispositif » de réponse française humanitaire et de stabilisation.

Encadré 15 Exemple de dispositif pour construire un cadre d'action stratégique commun au niveau local

Certains États ont renforcé leurs capacités à développer des stratégies et des plans d'action communs pour les zones dans lesquels ils interviennent⁸². Le Royaume-Uni par exemple a développé des stratégies pour chacun des pays (e.g. Syrie), régions (e.g. Sahel, Balkans) et thèmes prioritaires (e.g. migrations) de son *National Security Council (NSC)*, stratégies qui donnent à tous les ministères des objectifs communs pour la zone ou le thème et énoncent clairement la contribution attendue de chaque acteur à ces objectifs, depuis l'action humanitaire jusqu'à la coopération militaire.

Au niveau des pays ou régions d'interventions, les *Local Strategy Boards (LSB)* typiquement présidés par l'Ambassadeur mais où siègent le/la Chef.fe du bureau national de DFID et l'Attaché.e de Défense, doivent juger de la pertinence des interventions de stabilisation

⁸² "Towards a realistic and responsible idea of stabilisation", *Stability Journal*, P. Rotmann, p. 7

proposées pour financement du *Conflict, Stability and Security Fund* (CSSF), à l'aune des stratégies du NSC pour chaque zone. Cette organisation a deux effets louables : a) clarifier pour tous les acteurs leur rôle dans la mise en œuvre de la stratégie pour un pays ou une zone ; b) établir un lien fort entre l'équipe politique portant cette stratégie et l'équipe portant les projets pour mettre le tout en adéquation.

Modalités de mise en œuvre

- Pour chacune des zones fléchées comme prioritaires pour la France, nous suggérons de définir un **cadre stratégique pluriannuel d'intervention intégrée, concertée et articulée**⁸³ :
 - Intégrée dans la mesure où ce cadre définit des objectifs communs validés entre les acteurs, dans une logique de nexus humanitaire – développement – paix et dans le respect de la Stratégie humanitaire française et de la Stratégie Prévention, Résilience et Paix Durable (PRPD) ;
 - Concertée dans la mesure où ce cadre est pluri-acteurs : il est interministériel, et ouvert à la consultation des ONG ;
 - Articulée, dans la mesure où ce cadre vise à organiser dans le temps/dans les zones/dans les secteurs et en fonction des objectifs retenus, l'intervention des différents instruments financiers de la réponse française : FUH, ETI de la DCSD, AAP, Défense, AFD, etc.

Les zones suivantes pourraient faire l'objet d'une telle démarche.

- Syrie
- Irak
- Sahel
- Lac Tchad
- République Centrafricaine

Nous suggérons une planification des moyens budgétaires à trois ans (hors dotations exceptionnelles) et révisable annuellement.

- En termes de **pilotage d'une telle démarche**, nous suggérons un comité de pilotage de zone pluri-partenaires par zone :
 - La composition intégrerait *a minima* le CDCS, la DCSD, la DGM, NUOI, le Ministère des Armées (pôle d'expertise civilo-militaire de l'Etat-Major des Armées), le Ministère de l'Intérieur, l'AFD (Directions géographiques concernées et Division Fragilités, Crises et Conflits), Expertise France et des représentants d'ONG. Selon les zones, la possibilité d'intégrer d'autres acteurs doit être envisagée.
 - Chaque Comité de pilotage de zone se réunirait une fois par an pour faire le bilan des interventions et aider à la programmation budgétaire de chacun des partenaires.

⁸³ L'évaluation de la grappe de projets sécurité/gouvernance/stabilisation conduite en même temps que la présente évaluation préconise i) de renforcer le pilotage central pour parvenir à l'opérationnalisation du nœud sécurité-gouvernance-stabilisation et ii) l'harmonisation des stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'Équipe France, ainsi que l'adoption de feuilles de route opérationnelles pour les zones de crise, intégrant l'approche globale et les enjeux de prévention, résilience et gouvernance démocratique. La recommandation que nous formulons s'inscrit en complémentarité avec ces deux recommandations.

- En interne au MEAE, nous recommandons, en préparation des cadres stratégiques et des réunions des Comités de pilotage de zone, des réunions de coordination biannuelles entre le CDCS, DCSD, DGM et NUOI pour coordonner les approches.
- En termes de **mise en œuvre opérationnelle** sur le terrain, nous suggérons :
 - Une coordination, un suivi de la mise en œuvre opérationnelle sous l'égide de l'Ambassade dans le pays ou la zone concernée ;
 - Un comité local de coordination sous l'égide de l'Ambassadeur avec ASI, AD, SCAC, AFD, Expertise France (représentant ou chef de projet sur place par exemple), ETI de la DCDS et ONG sur place ;
 - Le recrutement d'un chargé de mission sur place en charge du suivi opérationnel du portefeuille de projets financés par le FUH et du suivi des opérations des autres bailleurs (sur un modèle de contractualisation similaire à celui retenu pour le chargé de mission actuel au Mali (cf. R5).
- Nous suggérons enfin de réinterroger les positionnements respectifs et lignes de partage du FUH et du Fonds MINKA.

En effet, les mandats du FUH (120 M€ en 2020) et de MINKA (200 M€ en 2020⁸⁴) sont proches et se recoupent en certains points : Stabilisation pour le FUH (en plus de l'humanitaire), Sortie de crise et consolidation de la paix pour MINKA (en plus de la prévention des crises)⁸⁵. Les projets respectifs du FUH et de MINKA n'ont pas la même ampleur, n'ont pas la même finalité ; mais, *« matériellement, ils sont parfois de nature comparable »*. *« De façon générale, les cloisonnements – tant organiques que budgétaires – existant dans ces domaines ne sont pas absolument étanches, et mériteraient d'être encore assouplis »*⁸⁶.

La temporalité du FUH (0 à 18 mois) et de 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 paix⁸⁷.

En raison de la proximité des mandats, une approche concertée avec les acteurs de l'Equipe France et les autres partenaires humanitaires et de développement est indispensable pour partager un diagnostic conjoint, des objectifs convergents, et être bien positionné pour influencer la trajectoire des crises. Or notre évaluation met en

⁸⁴ Sénat, 21 novembre 2019, AVIS PRÉSENTÉ au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, TOME IV AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Aide économique et financière au développement (Programme 110) et Solidarité à l'égard des pays en développement (Programme 209) Par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Sénateurs.

⁸⁵ Les fonds MINKA financent également l'Appel à projets Crise et Sortie de Crises (APCC) de l'AFD qui finance des OSC internationales en partenariat avec des OSC locales. Le Rapport Berville (août 2018) en recommandait le transfert des crédits au CDCS.

⁸⁶ Rapport de l'Assemblée Nationale, 19 février 2020, RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ en application de l'article 145 du Règlement PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le continuum entre sécurité et développement ET PRÉSENTÉ PAR M. JEAN-MICHEL JACQUES et MME MANUELA KÉCLARD-MONDÉSIR, Députés

⁸⁷ C' est pourquoi d' ailleurs nous proposons que le FUH, dans la recommandation n° 3, puisse accompagner sur de plus longues durées des programmes d' opérations portés par des ONG sur des zones et des thèmes prioritaires dont on sait qu' ils nécessitent un traitement long.

lumière que l'articulation CDCS/AFD autour du FUH et du Fonds MINKA ne se fait pas réellement. Le dialogue CDCS/AFD (CCC) n'est pas suffisamment nourri pour créer les synergies nécessaires.

Les opérations de stabilisation et de sortie de crise nécessitent une agilité, une rapidité de réaction, démontrée pour le FUH⁸⁸. Dans le cadre de MINKA, le rapport du Sénat indique que l'AFD a fait d'énormes efforts pour adapter ces procédures, mais que les objectifs n'étaient pas encore atteints fin 2019⁸⁹ ⁹⁰ (bien qu'il y ait des exemples de projets qui ont été accélérés).

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 *a minima* la réactivation du dialogue stratégique entre le CDCS et l'AFD (CCC, DOE, OSC) qui s'est étiolé : 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.

8.3 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 (ex : RCA) 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, de moyen terme construite par le CDCS et ses partenaires (cf. R2). 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.

⁸⁸ Le CDCS étant un opérateur de l'État, il n'est pas tenu par la réglementation applicable aux institutions financières (comme l'AFD) et peut engager ses crédits très rapidement (Ibid. Rapport du Sénat, Rapport de l'Assemblée Nationale).

⁸⁹ Or cet objectif n'avait pas été vraiment atteint. Selon l'AFD, les raisons en sont multiples : les délais de décaissements peuvent rester longs s'agissant de recours aux maîtrises d'ouvrage publiques souvent faibles dans ces zones. Un autre défi vient des exigences réglementaires auxquelles l'AFD est soumise en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Ibid. Rapport de l'Assemblée Nationale ; Avis du Sénat)

⁹⁰ Ibid., Rapport de l'Assemblée Nationale, 19 février 2020 : « Il a été indiqué aux rapporteurs qu'un récent rapport conjoint de l'inspection générale des Finances et de celle des Affaires étrangères aurait montré que seuls 26 % des crédits dits d'urgence de l'AFD ouverts en janvier 2017 auraient été décaissés en décembre 2018 » (page 119).

Les ONG françaises et internationales constituent le premier partenaire de mise en œuvre du FUH. Disposer d'une plus grande visibilité et prévisibilité 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 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. Nous proposons pour cette recommandation des modalités d'intervention structurantes pour une partie seulement de l'enveloppe annuelle du FUH, pour permettre au fonds de garder son agilité sur la majeure partie des financements.

Cette recommandation vise plusieurs objectifs :

- **Objectifs stratégiques pour le CDCS**
 - Prendre davantage en compte l'allongement de la durée des crises et permettre une intervention plus longue sur la stabilisation avant tout mais également sur l'humanitaire ;
 - En lien avec la R2, décliner dans un accord de partenariat avec les ONG la stratégie d'intervention du FUH sur une zone et « forcer » l'exercice de « programmation » à moyen terme du FUH (notamment sur le volet stabilisation) ;
 - Prendre le temps nécessaire à la construction d'une approche nexus et ainsi favoriser la prise en compte du nexus dans la construction des stratégies d'intervention ;
- **Objectifs opérationnels pour le CDCS**
 - Mettre en œuvre concrètement les engagements internationaux de la France pris notamment dans le cadre du *Grand Bargain*, et du *Good humanitarian donorship* ;
 - S'abstraire de l'urgence à gérer au quotidien et faciliter la mise en œuvre des crédits en forte augmentation ;
- **Objectifs pour les ONG⁹¹**
 - Renforcer pour les ONG la prévisibilité des financements du FUH.

Pistes de mise en œuvre

- Gestion du fonds :
 - Réserver 15% des enveloppes annuelles à du financement de programmes pluriannuels portés par des ONG ;
 - Organiser un appel à propositions de programmes (annuel ou biannuel), ouverts aux ONG françaises et internationales, en consortium ou non, en lien avec la stratégie du

⁹¹ Le renforcement de la capacité des ONG (françaises) n'est pas une finalité recherchée (à la différence du guichet OSC de l'AFD) ; l'objectif premier est de nourrir la stratégie du FUH et donner au CDCS et aux postes des moyens de décliner cette stratégie. Le renforcement de la capacité des ONG françaises peut être un co-bénéfice de cette recommandation.

fonds (R1) et sa déclinaison dans les pays et les zones prioritaires (R2) indiquant des priorités sectorielles, géographiques, et des résultats attendus ;

- Financer 7 à 8 programmes par an pour un montant par programme d'environ 2 à 3 millions d'euros sur 24 à 36 mois maximum ;
- Mise en œuvre de ces accords de partenariat avec les ONG
 - Sélection d'une ONG ou d'un consortium d'ONG au terme de l'appel à proposition ;
 - Signature d'un « accord de partenariat » entre le CDCS et une ONG/un consortium dans le cadre du FUH qui précise i) les attentes du CDCS sur une zone et/ou une thématique, ii) les solutions déployées par l'ONG/le consortium pour y répondre et iii) l'engagement du CDCS à soutenir ces projets pour un montant maximum de XXX €, sans engagement juridique et comptable ferme. Ces accords de partenariat peuvent être envisagés dans les cas de figure suivants par exemple :
 - partenariat avec une ONG spécialisée sur une zone large (ex. déminage) ;
 - partenariat avec une ONG « polyvalente » sur une zone précise ;
 - partenariat avec plusieurs ONG sur des thématiques complémentaires sur une zone spécifique ;
 - partenariat sur un projet d'envergure phasé.
 - Signature pour chaque projet d'une convention de financement spécifique ;
 - Renforcement des exigences d'évaluation sur les projets dans le cadre de ces accords de partenariat et envisager des évaluations systématiques des projets dans ce cas (cf. R6).

La recommandation 3 présentée ci-dessus ne fait pas l'unanimité des 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 souligné dans ce rapport. »

8.4 RECOMMANDATION N°4 - Donner plus de lisibilité et 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'information globale 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 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.

Ces éléments nuisent à la bonne compréhension de ce que fait et finance le FUH par les différents acteurs, et n'aident pas les acteurs français dans les pays à capitaliser sur les actions du FUH, en termes d'influence. Nous recommandons donc la mise en place d'un ensemble de dispositifs permettant d'accroître la visibilité du FUH.

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 MEAE, autres Ministères, bénéficiaires, partenaires techniques et financiers, grand public).

Pistes de mise en œuvre

- Donner de l'information régulièrement **aux directions du MEAE (DGMP/AAP, DGM/GOUV, NUOI et DCSD, postes) et les 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. R2) ;
- Communiquer sur le FUH **à destination des PTF, des ONG et du grand public**, via la page FUH du site Internet du MEAE et la publication i) d'une plaquette générique de présentation du FUH, ii) du guide de procédure du FUH et iii) et chaque année du rapport d'activité du FUH. Développer ces outils en lien avec les chargés de communication du CDCS et du MEAE. Nous rappelons à titre indicatif les points essentiels de ces supports de présentation :
 - Plaquette d'informations générique : objectifs, modalités d'intervention, priorités, exemples de réalisations
 - Rapport d'activité :
 - o Valorisation des données du tableau de bord COHS : Analyse des interventions par géographie, porteurs, secteurs, etc. ;
 - o Résultats des évaluations de projets
 - o Projets emblématiques
 - o Chantiers / nouveautés COHS
- Présenter davantage le FUH **dans le réseau** (présentation aux journées du réseau, réunions annuelles des ambassadeurs et des COCAC) ;
- Donner instruction aux ambassades de partager dans les pays d'intervention **avec les PTF** (ECHO, Bêkou, OFDA, OCHA, DFID...) les tableaux de bords 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 demandes 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.)

8.5 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 de par leur réactivité, le dialogue noué sur les projets et plus largement sur les enjeux de l'action humanitaire et de la stabilisation. In fine, ces interactions permettent bien d'associer la chaîne d'acteurs CDCS/Ambassades/ONG dans l'instruction et le suivi des projets.

Cela concourt à rendre le CDCS plus efficient, et à le rendre mieux en mesure d'absorber l'accroissement des moyens. Toutefois, le chantier ne nous semble pas terminé. La formalisation et standardisation des procédures et l'intégration d'outils de gestion standard sont à poursuivre. Des efforts de formation sont à faire à la fois au bénéfice des rédacteurs du CDCS et des agents en ambassade, sur les sujets humanitaires et de stabilisation et les normes humanitaires internationales, en particulier.

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 (i.e. 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 organiser la formation nécessaire des personnes.

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

Pistes de mise en œuvre

- A Paris,
 - Renforcer l'équipe de **rédacteurs du CDCS**.
 - Renforcer 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/stabilisation, identifier des **référénts 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 (sur le modèle des réunions des correspondants humanitaires) ;
- Dans certains pays ou zones prioritaires, créer des **relais de terrain** sur le modèle :
 - De la plateforme Equipe 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 syrien 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, de suivre les projets et leurs effets. Les ambassades n'ont ni les moyens ni le temps de faire cela dans les pays en crise les plus gros consommateurs de crédits FUH (ex : Mali, RCA, etc.). La prise en charge de ce type de poste peut échapper aux contraintes de plafond d'emploi avec une prise en charge sous contrat Expertise France ; le financement de ce type de poste doit être pris sur l'enveloppe d'intervention du FUH mais l'investissement RH pour assurer une mise en œuvre de plus grande qualité sur le terrain semble nécessaire (poste Mali : 300 k€ de frais RH pour un portefeuille de projets de stabilisation d'environ 3,4 M€)

Pour la création de ce type de poste, capitaliser sur l'expérience de la création de poste chargé de mission stabilisation du CDCS au Mali en prenant en compte notamment i) la mobilisation du CDCS pour la création de poste et l'accompagnement de la prise de poste et ii) le besoin de personnel local en accompagnement si le volume de projets est important.

- Renforcer la **formation des équipes** du CDCS sur les sujets spécifiques de l'humanitaire ou de la stabilisation ou sur des aspects transversaux (suivi et évaluation par exemple) et organiser des journées croisées de formation entre CDCS, correspondants humanitaires et référents stabilisation afin de faciliter la connexion entre les réseaux humanitaires et stabilisation ; envisager la possibilité d'organiser des formations conjointes avec l'AFD (CCC).

8.6 RECOMMANDATION N°6 - Renforcer la redevabilité du FUH en développant la politique de suivi et évaluation conduite par le CDCS

Constats

Un processus de suivi, audit et évaluation des projets pour assurer la fonction de redevabilité a été mieux structuré à partir de 2019. Toutefois, il s'inscrit encore davantage dans une logique d'audit de projets, plus que dans une logique d'évaluation des résultats et d'impact des projets. L'absence d'un cadre logique d'intervention de l'instrument FUH assorti d'indicateurs de réalisations, de résultats et d'impacts à l'échelle du FUH dans son ensemble dénote également que la redevabilité du FUH n'est encore que très imparfaitement assurée.

Objectifs

Nous proposons de structurer et renforcer la politique de suivi / évaluation / 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 (R1) d'une batterie d'indicateurs à l'échelle du fonds permettant de collecter de l'information sur les réalisations, les résultats et impacts. Ces informations sont à collecter à partir des projets, et agrégés, pour certains indicateurs, à l'échelle du fonds ;
 - envisager des missions de suivi croisées, où les rédacteurs en charge d'une zone accompagnent 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 (ex : clusters humanitaires) ou sur des zones/pays d'intervention.
 - Développer les évaluations ex-post des projets, sous la responsabilité des porteurs de projets, en établissant des critères précis pour assurer un équilibre tenable entre l'investissement / le coût de l'évaluation et le bénéfice pour le porteur et le COHS (ex : obligation pour les projets au-dessus d'un certain montant etc.).
- Intégrer au processus 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 la connaissance 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 réalisations des prestations attendues.

Tableau 6 Structuration proposée de la politique de suivi / évaluation / capitalisation / audit du FUH

	Objectifs	Mise en œuvre
Suivi du Fonds	Disposer d'indicateurs de réalisations, résultats et impacts du FUH à l'échelle de l'instrument pour en assurer la redevabilité	Définition des indicateurs du FUH • Indicateurs à définir en fonction de la logique d'intervention retenue • Indicateurs communs à décliner en fonction des secteurs qui doivent être renseignés à l'échelle des projets pour nourrir le reporting du Fonds Pilotage par la cellule audit-évaluation du COHS en lien avec DPO/EVA Suivi et renseignement des indicateurs définis par les rédacteurs sur la base des remontées d'informations des correspondants humanitaires et référents stabilisation et des projets
Évaluation	Renforcer la redevabilité du FUH par des évaluations renseignant notamment les critères d'évaluation CAD/OCDE	Structuration proposée de la politique d'évaluation : • Évaluations stratégiques de grappes de projets sur un thème ou une zone – Rôle de la cellule audit / évaluation : pilotage, en lien avec DPO/EVA – Réalisation par des prestataires extérieurs – Budget : enveloppe FUH globale • Évaluation individuelle de projets – Obligatoire pour les projets de plus d'un certain montant – Obligatoire pour les ONG dans le cadre des partenariats privilégiés FUH (cf. R3) – Sur demande du CDCS ou des SCAC – Rôle de la cellule audit / évaluation : définition des attentes du CDCS sur l'évaluation des projets / capitalisation des résultats des évaluations – Responsabilité de l'évaluation portée par les ONG en charge de la réalisation des projets – Réalisation par les ONG ou par des prestataires extérieurs – Budget : enveloppe de financement du projet
Capitalisation	Enrichir la connaissance sur l'utilité des interventions (notamment sur la stabilisation), apprendre de la mise en œuvre, en tirer des leçons	Cellule audit / évaluation, en lien avec les rédacteurs et les prestataires du lot évaluation : • Identifier des secteurs de capitalisation • Intégrer dans le reporting demandé aux porteurs de projets les bonnes pratiques et leçons tirées de la mise en œuvre (exemple : conditions de réussites du projet, répliquabilité dans un autre contexte, transférabilité) • Intégrer les bonnes pratiques dans les demandes de projets • Organiser des rencontres annuelles (séminaires de capitalisation) avec les ONG et partenaires du FUH sur les leçons à tirer des interventions
Audit	Vérifier que la mise en œuvre des projets est conforme aux attentes sur les points financiers, de sécurité et de visibilité de l'actuel marché de prestations de service	Commande, pilotage et suivi des prestations par la cellule audit-évaluation Réalisation par des prestataires extérieurs



www.technopolis-group.com