

31 juillet 2020

**“Évaluation d’une grappe de projets dans
le champ de la sécurité, de la gouvernance
et de la stabilisation”**

Rapport final

EQUIPE ET COORDONNÉES

Membres de l'équipe	Email	Numéro de Tél.
Mr Laurent Saillard	laurent.saillard@agency-red.com	+91 98108 76383
Mr Olivier Verdeil	olivier.verdeil@agency-red.com	+33 6 10 38 17 11
Mme Emma Coquard	emma.coquard@agency-red.com	+33 6 59 85 46 07
M Guillaume Imbert	guillaume.imbert@agency-red.com	

STRUCTURE DU RAPPORT

Titre	Rapport final
Nombre de pages	121 pages
Nombre d'annexes	5

Index

1 Introduction	11
1.1 La stratégie française en matière de fragilités	11
1.1.1 Un contexte global d'évolution des crises et de fragilisation	11
1.1.2 La réponse française en forte mutation	12
1.2 L'évaluation	16
1.2.1 Objet de l'évaluation	16
1.2.2 Questions d'évaluation	18
1.2.3 Présentation du rapport	19
2 Méthodologie et approche	20
2.1 Méthodologie	20
2.2 Présentation des outils	20
2.2.1 Étude documentaire et grille de lecture	21
2.2.2 Questionnaires et entretiens	22
2.2.3 Étude d'autres approches pertinentes (Benchmark)	22
2.3 Difficultés et limites	23
3 Réponses aux questions d'évaluation	24
3.1 Question évaluative 1	24
3.1.1 Critère de jugement 1.1 - Les objectifs stratégiques du MEAE sont déclinés dans les stratégies locales d'intervention	26
3.1.2 Critère de jugement 1.2: Le continuum, contiguum sécurité développement est pris en compte	27
3.1.3 Critère de jugement 1.3: Le processus de conception et la mise en oeuvre des interventions	27
3.2.1 Critère de jugement 2.1: la coordination au sein de l'Équipe France permet d'optimiser la pertinence et l'efficacité de la réponse française	35
3.2.2 Critère de jugement 2.2: les modalités de mise en oeuvre	35
3.2.3 Critère de jugement 2.3 : Les temps de prise de décision et les durées d'intervention sont adaptés aux enjeux des projets	57
3.2.4 Critère de jugement 2.4: les résultats des projets sont pérennes et s'inscrivent dans le temps	61
4 Remarques conclusives	65
5 Axes de recommandations	69
5.1 Vision consolidée des axes de recommandations	69
5.2 Recommandations détaillées	70
5.2.1 Axe de recommandation 1 / Renforcer le pilotage central par la mise en place des conditions d'une meilleure coordination pour parvenir à l'opérationnalisation du noeud sécurité-gouvernance-stabilisation et assurer la sensibilisation des acteurs de la coopération	70

5.2.2	Axe de recommandation 2 / Réaffirmer le rôle du politique et de la diplomatie et promouvoir le diagnostic commun continu comme pratique centrale de la coordination tant au siège que sur le terrain.	74
5.2.3	Axe de recommandation 3 / Capitaliser sur les forces du dispositif français tout en améliorant les mécanismes d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion des projets	77
6	Annexes	84
6.1	Liste des 22 projets	84
6.2	Liste des personnes interrogées pendant la phase documentaire	88
6.2.1	Liste des personnes interrogées au Niger	91
6.2.2	Liste des personnes interrogées au Sénégal	92
6.2.3	Liste des personnes interrogées au Burkina Faso	93
6.3	Liste des documents bibliographiques associés aux projets	95
6.4	Méthodologie détaillée de l'évaluation	98
6.4.1	La structuration	98
6.4.2	La collecte des données et analyse	98
6.4.3	Le jugement évaluatif	100
6.5	Présentation d'autres approches pertinentes	100
6.5.1	Union européenne	101
6.5.2	Banque Mondiale	105
6.5.3	DFID-FCO	97

Liste des abréviations et acronymes

ACTS	Projet d'appui à la coopération transfrontalière au Sahel
ADeFSI	Projet d'appui au développement des forces de Sécurité Intérieure
AFD	Agence française de développement
AFOC	Sous-direction de l'Afrique occidentale
AFORMA	Projet mobilisateur d'appui à la formation de a police et de la gendarmerie en Afrique
AGR	Activités génératrices de revenus
ALATT	Projet d'appui à la lutte anti terroriste au Tchad
ALCAO	Projet d'appui à la lutte contre le trafic de la cocaïne en Afrique de l'Ouest
AMIJ	Projet d'appui la modernisation de l'institution judiciaire
APCA	Projet d'appui aux services de protection civile en Afrique de l'Ouest
APD	Aide Publique au Développement
ARTECAO	Projet d'appui au renforcement de la police technique et scientifique en Afrique de l'Ouest
ASACA	Projet d'appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique
ASECMAR	Projet d'appui à la réforme du secteur de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée
ASI	Attaché de sécurité intérieure
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'Aide au développement
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières
CDCS	Centre de Crise et de Soutien
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COHS	Centre Opérationnel Humanitaire et de Stabilisation
DAOI	Direction de l'Afrique et de l'océan indien
DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense
DFID	Department for International Development
DGM	Direction générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement international
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
EF	Expertise France
ETI	Expert technique international

FCO	Foreign and Commonwealth Office
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FSPI	Fonds de solidarité prioritaires innovants les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain
FUH	Fonds d'Urgence Humanitaire
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GOUV	Mission pour la gouvernance démocratique
GR	Groupe de Référence
HACP	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
HIMO	Haute intensité de main d'oeuvre
IcSP	Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix
JCI	Justice Coopération Internationale
JUSSEC	Projet de Justice et Sécurité en région sahélo-saharienne
MAH	Mission pour l'Action Humanitaire
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
MinArm	Ministère des Armées
MinInt	Ministère de l'Intérieur
MinJus	Ministère de la Justice
MOJUSEN	Projet de modernisation de la justice au Sénégal
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONUDC	Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
PACT	Plan d'Action Contre le Terrorisme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRPD	Stratégie Prévention, Résilience et Paix durable
PTF	Partenaire technique et financier
RH	Ressources Humaines
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle

UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development

1 INTRODUCTION

1.1 LA STRATEGIE FRANÇAISE EN MATIERE DE FRAGILITES

1.1.1 Un contexte global d'évolution des crises et de fragilisation

Depuis la fin de la guerre froide, la nature des conflits, des crises et de la violence internationale a fortement évolué. Le nombre de conflits majeurs - pour l'essentiel interétatiques - a diminué de plus de 60% depuis 1992¹ tandis que les conflits de basse intensité ont largement augmenté. De même, la nature de ces conflits s'est transformée avec la multiplication des guerres civiles, l'intervention d'acteurs non étatiques, le développement de confrontations asymétriques et leur technologisation.

Depuis le début du XXI^e siècle, la violence, sous toutes ses formes², a touché plus de 3,5 milliards d'individus et se traduit par un impact économique lourd, équivalent à 13,3% du PIB mondial, et un nombre croissant de déplacés internes et de réfugiés (65,5 millions en 2016).

Dans le même temps, les catastrophes naturelles et les crises environnementales et sanitaires, ainsi que l'insécurité alimentaire ont également pesé négativement sur le développement économique des pays en développement ou à revenu intermédiaire.

Cette situation touche fortement les politiques de développement et a entraîné les bailleurs internationaux à s'interroger sur la question de fragilité. En 2016, l'OCDE l'a définie comme "la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'État, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgence³". Elle en a dégagé un cadre de fragilité comprenant cinq facteurs: économique, environnemental, politique, sécuritaire et sociétal. Ce modèle se veut systémique puisque les cinq dimensions sont interconnectées et s'influencent mutuellement. Il intègre également la capacité insuffisante de l'État, d'une société ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. L'OCDE fait également évoluer son approche d'Etats fragiles - pour les distinguer des pays en développement - à états de fragilité, qui sort de cette dichotomie en considérant que la fragilité est universelle et peut toucher tous les pays, qu'elle est évolutive et multidimensionnelle.

¹ Selon le Uppsala Conflict data program, <https://ucdp.uu.se/exploratory>

² Voir *États de fragilité 2016*, OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/etats-de-fragilite-2016/le-cadre-de-l-ocde-sur-la-fragilite_9789264269996-7-fr

³ OCDE, op. cit.

1.1.2 La réponse française en forte mutation

1.1.2.1 La stratégie Prévention, Résilience et Paix Durable

En France, c'est le MEAE qui est responsable de la définition des stratégies, des négociations internationales et de la coopération multilatérale. Il suit également les projets relatifs à la sécurité, la défense et au contrôle démocratique des forces armées tout en exerçant une tutelle sur l'Agence Française de Développement (AFD) et Expertise France (EF) qui sont, avec Civipol et Justice Coopération Internationale (JCI), les principaux opérateurs français des projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation. En matière de défense, la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) contribue à la politique internationale coordonnée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et pilote l'action internationale du ministère des Armées, notamment sa déclinaison en coopération militaire opérationnelle. Pour les questions relatives à la sécurité intérieure, la Direction de la Coopération Internationale (DCI) du ministère de l'Intérieur est compétente pour mettre en œuvre les actions de coopération technique et opérationnelle, en lien étroit avec le MEAE.

Afin de répondre aux contextes spécifiques de fragilité, sa stratégie s'est adaptée.

Concernant le renouvellement de l'approche globale et afin d'adopter une réponse adaptée à l'augmentation du nombre et de l'intensité des conflits et des crises, la France a souhaité actualiser la *Stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité* (2007) et proposer une approche renouvelée des orientations pour la politique de la France à l'égard des États et sociétés fragiles. C'est l'objet de la *Stratégie Prévention, Résilience et Paix Durable, Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés* (2018 - 2022). Cette dernière recouvre l'ensemble des interventions de la France et, conformément à une approche globale, traite de l'entièreté des modalités d'intervention de l'aide : développement, stabilisation et urgence humanitaire.

En conformité avec les objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies, et plus particulièrement son objectif 16 - paix, justice, institutions efficaces -, la stratégie française vise la réalisation d'une paix durable dans les pays en situation de fragilité. En plus de conférer un rôle central à la prévention et au renforcement de la résilience des États et des sociétés, notamment à travers la promotion de la gouvernance démocratique et du contrat social, elle souligne la nécessité d'adopter une approche globale de prévention et de réponse aux crises, en capitalisant sur les avantages comparatifs et la complémentarité des mandats des acteurs avec pour rôle central la prévention et le renforcement de la résilience avant, pendant et après les crises et conflits⁴.

La stratégie française met en avant la notion de fragilisation plutôt que d'état de fragilité et lui imprime une lecture dynamique et à finalité préventive, caractérisant un processus de dégradation pouvant déboucher sur une crise.

Cette stratégie est établie en fonction de six principes d'intervention :

⁴ L'Équipe France regroupe l'ensemble des acteurs publics ou parapublics mettant en œuvre la politique française de coopération et d'action internationales: MEAE, ministère de l'Économie et des Finances, ministère des Armées, autres ministères œuvrant à l'international, AFD, EF, Civipol, JCI...

1. La primauté des acteurs politiques et diplomatiques dans le traitement des crises et le pilotage de l'aide ;
2. Une approche préventive des crises et de leur résurgence en soutenant l'inclusion à tous les niveaux dans les systèmes de gouvernance et la résilience des sociétés et des Etats ;
3. Une analyse concertée, prospective et dynamique des fragilités et des risques, avec l'objectif de réduire l'écart entre connaissance et opérations ;
4. Une approche intégrée et sur le long terme de réponse aux différentes dimensions de la fragilité, reposant sur une approche globale dans un contiguum d'actions relevant de la diplomatie, de la sécurité, de l'humanitaire, de la stabilisation et du développement. Elle nécessite une coordination renforcée des acteurs de l'équipe France, la complémentarité de leurs actions et l'articulation entre le temps court et le temps long d'une réponse structurelle à la fragilité ;
5. Le soutien aux processus endogènes, gages d'appropriation, de légitimité et de durabilité, qui repose sur le renforcement des capacités des acteurs nationaux étatiques, des collectivités locales et de la société civile ;
6. La mise en place d'actions dans une approche par les droits.

C'est dans ce contexte que la stratégie PRPD « Prévention, Résilience et Paix durable » s'intéresse aux modalités d'intervention innovantes, inclusives et efficaces des acteurs français dans le respect du mandat de chacun et en coordination avec la communauté internationale afin de fournir des réponses adaptées, efficaces et intégrées aux pays en situation de fragilité. Il est à noter que le MEAE est en charge de l'opérationnalisation de la stratégie. La Mission de la Gouvernance démocratique (DDD/GOUV) suit sa mise en œuvre. En complément et en ligne avec cette stratégie qui constitue une approche globale de réponse à la fragilisation des Etats avec pour objectif de capitaliser les avantages comparatifs des acteurs de l'équipe France (diplomatie, sécurité, développement, stabilisation et humanitaire), le Centre de Crise et de Soutien du MEAE a élaboré en 2019 une approche originale axée sur la stabilisation.

Approche française de la stabilisation

Dans un contexte de post-conflit, la stabilisation représente l'état transitoire entre l'action humanitaire d'urgence et les programmes de développement de long terme. La stabilisation contribue à apporter une réponse rapide et visible aux facteurs les plus déterminants de la crise afin de créer les conditions d'une sortie de crise durable.

Objectif de l'approche : déterminer les lignes directrices de l'action de stabilisation française qui fait face à une augmentation de ses moyens et à de nouvelles formes de partenariats et de moyens de coordination.

Deux principaux objectifs :

- Sécuriser et faciliter l'accès des populations aux services de base ;
- Renforcer la capacité de l'Etat à assurer ses fonctions de base.

Critères d'intervention des actions de stabilisation :

- Nécessité d'un appui au processus politique de sortie de crise ;
- Avantages comparatifs et objectifs de politique étrangère de la France.

Méthode d'intervention :

- L'évaluation des besoins des populations et prise en compte des groupes vulnérables ;
- Mise en oeuvre adaptée aux spécificités des zones d'intervention ;
- Approche intégrée et articulée avec les partenaires (approche 3D - Défense, Diplomatie, Développement) ;
- Coordination renforcée dans un cadre multilatéral.

En outre, depuis 2014, une série de réformes a engendré une nouvelle répartition des rôles, des moyens et des responsabilités des acteurs ainsi qu'un renouvellement de l'approche globale du MEAE:

- La création d'Expertise France pour regrouper l'ensemble des opérateurs publics de coopération internationale - à l'exclusion de Civipol et JCI⁵ - sous la tutelle du MEAE;
- Le transfert des secteurs de la gouvernance hors réforme des systèmes de sécurité (financement et mise en oeuvre de projets) à l'AFD;
- La transformation de l'instrument financier appelé Fonds de solidarité prioritaire (FSP) en Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI) qui n'autorise pas la pluriannualité⁶ des crédits et limite fortement l'intervention dans les domaines de la sécurité et de la protection civile⁷ ;
- Le transfert de la gestion des experts techniques internationaux (ETI) - hors secteur sécurité et défense qui reste sous la responsabilité de la DCSD - de la DGM à Expertise France;
- La création par le CICID de la facilité pour atténuer les vulnérabilités et répondre aux crises dite « Fonds MINKA » mise en oeuvre par l'AFD doté de 100M€⁸ pour traiter des problématiques de consolidation de la paix;

⁵ JCI devait être intégrée à EF après le vote de la Loi Développement d'ici fin 2020.

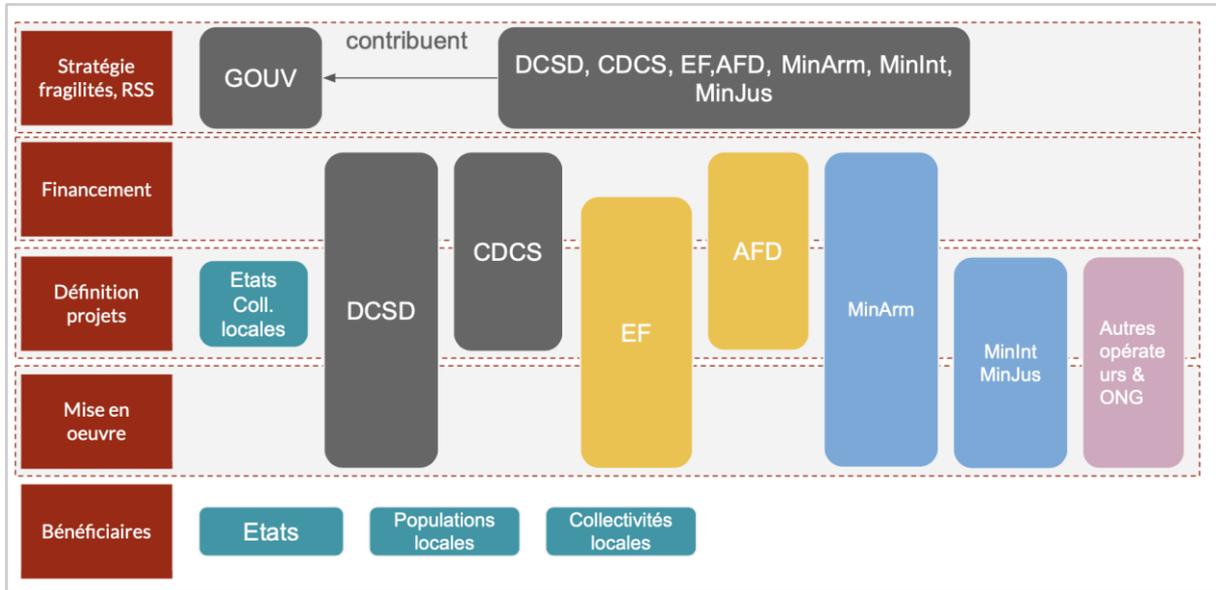
⁶ Le FSPI autorise l'élaboration de projets pluriannuels. Seuls les crédits sont soumis à l'annualité budgétaire.

⁷ Seule la DGM peut bénéficier de ces projets. Ni la DCSD ni le CDCS ne sont éligibles.

⁸ Il a plus que doublé depuis sa création.

- Le transfert des secteurs de la stabilisation et de la gestion opérationnelle des crises de la gouvernance démocratique de la DGM à la Mission de Stabilisation⁹ du CDCS et l'accroissement continu des moyens opérationnels alloués¹⁰ pour intervenir dans les domaines humanitaires et de stabilisation.

1.1.2.2 Cartographie des acteurs



⁹ Depuis regroupée avec la MAH (mission pour l'action humanitaire) au sein du COHS (centre opérationnel humanitaire et de stabilisation).

¹⁰ Le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) était doté de 22 M€ en 2015, 86 M€ en 2018. Il devrait plus que doubler dans les prochaines années.

1.2 L'ÉVALUATION

1.2.1 Objet de l'évaluation

L'évaluation porte sur une grappe de 22 projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation. L'objet n'est pas d'évaluer 22 projets individuellement mais de s'appuyer sur ces derniers afin de mieux cerner quelle a été l'approche des acteurs de l'Équipe France en matière de sécurité-développement et leurs interactions. L'objectif de cette évaluation est double.

- Rétrospective, elle rend compte du fonctionnement de l'équipe France à travers des projets financés par le ministère dans la mise en œuvre opérationnelle d'une réponse aux situations de fragilités et produit un retour d'expérience (volet 1) ;
- Prospective, elle propose, sur la base du bilan consolidé, des voies d'amélioration pour les futures interventions (volet 2) qui :
 - Prennent mieux en compte le continuum et contiguum sécurité-développement ;
 - Permettent d'opérationnaliser l'approche globale définie dans la stratégie « Prévention, Résilience et Paix Durable ».

Le nexus sécurité-développement

Longtemps considérés comme deux secteurs séparés, voire antagonistes du fait de leurs finalités différentes, le développement et la sécurité se sont rapprochés à la fois conceptuellement et pratiquement.

En 2004, l'Académie Internationale de la Paix a pour la première fois évoqué le "Noeud sécurité-développement" et le Secrétaire Général des Nations Unies, Koffi Annan en a parlé à la tribune de l'Assemblée Générale en 2005. Ce noeud entraîne une réflexion sur la manière dont la sécurité sociétale et le développement sont atteints et maintenus et comment les civils et les militaires doivent envisager les crises, les conflits et la stabilisation dans des pays en post-conflit, faibles ou faillis. Le postulat est que cette approche doit nécessairement être collaborative.

La politique française s'inscrit dans ce nouveau paradigme. Face aux défis majeurs que représentent les crises géopolitiques et humanitaires, la montée du terrorisme et le dérèglement climatique, sa politique de développement et de solidarité internationale a pour objectif d'aider les pays les plus fragiles à prévenir et répondre aux crises et à traiter leurs causes structurelles mais également de contribuer à l'endiguement des menaces de sécurité pour la France et ses ressortissants.

Progressivement, la notion de noeud s'est transformée en continuum, qui a pensé l'articulation sécurité-développement comme l'adaptation des interventions en fonction de l'évolution du contexte et des besoins, une réponse progressive qui en fonction des résultats obtenus et de l'évolution de la situation basculerait progressivement d'une approche humanitaire, sécuritaire et de stabilisation vers une démarche de développement plus classique. Les crises récentes ont permis à la notion de continuum sécurité-développement de s'imposer ces dernières années comme en témoigne le rapport de la mission d'information de 2016 sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'APD¹¹.

De même, la déstabilisation d'un Etat peut annuler des années de développement. C'est donc de la sécurité dans son acception large qu'il s'agit : le développement durable des Etats requiert un minimum de sécurité des biens, des investissements et des personnes ainsi que de sécurité juridique afin de dépasser le stade de l'économie de subsistance.

¹¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4524.asp>

Face aux enjeux de développement croissants, les acteurs et les instruments de l'APD se sont multipliés rendant indispensable une meilleure coordination au sein et entre les différents programmes de développement afin de garantir la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'aide¹². C'est pourquoi la notion de continuum (actions séquentielles) s'est vu compléter par celle de contiguum (actions simultanées) dans le cadre de la Stratégie "Prévention, résilience et paix durable" (2018-2022) afin de mieux coordonner l'Équipe France et de fournir une réponse française intégrée, compétitive et transversale¹³.

Plus concrètement, il s'agit d'apporter au MEAE :

- Des clés de compréhension sur les interventions passées, la conception des projets, la réalisation de leurs objectifs et le fonctionnement du dispositif institutionnel ;
- Des recommandations au niveau stratégique et opérationnel, ainsi que des outils d'aide à la décision sur le positionnement des services du MEAE dans ce nouvel écosystème en construction, des propositions de modes opératoires, de modalités d'action et d'interaction avec les autres acteurs français et de définir des typologies de projet qui permettront de mieux intégrer les dimensions continuum et contiguum et de renforcer le nexus sécurité-développement. Ces recommandations porteront aussi sur la meilleure façon d'articuler la vision sécuritaire des services concernés avec une approche davantage axée sur le développement.

1.2.2 Questions d'évaluation

Le cadre d'évaluation et le bilan sont structurés autour de trois questions évaluatives principales, définies en fonction des deux volets de l'évaluation, et d'une question complémentaire sur la valeur ajoutée de l'intervention des services du MEAE:

Volet 1 : Étude rétrospective

- **Question 1: Dans quelle mesure les projets financés ont-ils répondu aux objectifs stratégiques du MEAE (nœud sécurité-développement) et aux besoins du/des bénéficiaires / Dans quelle mesure les actions financées sont conformes/adaptées aux effets recherchés ?** Cette question intègre le processus de conception des projets, de planification en amont, l'identification des besoins, les choix stratégiques en matière d'objectifs, de résultats, d'activités, de moyens par rapport à un contexte et des enjeux stratégiques ; Cette question s'interroge sur la pertinence (les objectifs de la coopération et des projets répondent-ils aux besoins?) et à la cohérence interne et externe (les actions menées sont-elles complémentaires entre elles et avec celles des autres acteurs?) des projets.

¹² Voir le rapport d'information parlementaire de l'Assemblée Nationale, Le continuum sécurité-développement, Jean-Michel Jacques et Manuela Kéclard-Mondésir, février 2020

¹³ Cette vision mêlant continuité et contiguïté se retrouve dans l'approche conjointe Résilience des DG DEVCO et ECHO de la Commission européenne, qui repose sur la complémentarité des interventions à partir d'une vision très opérationnelle.

- **Question 2: Quelle est l'efficacité de la coordination au sein de l'équipe France et des projets sur les contextes de fragilité ?** Cela permet-il de mieux comprendre les multiples dimensions des situations de fragilité, de mieux articuler les différents temps de réponse, de partager une analyse commune des besoins ? Quel est le niveau d'atteinte des objectifs fixés, le niveau d'efficacité (le rapport coût efficacité) et la pérennité des actions ? Cette question se concentre davantage sur des éléments plus "opérationnels" : la planification, la mobilisation des moyens, la coordination, les modalités de mise en œuvre et de suivi des opérations;
- Cette question touche à l'efficacité (les projets ont-ils atteint les résultats attendus?) et à l'efficacité (le dimensionnement des projets et les modalités de mise en œuvre étaient-ils adaptés et proportionnés aux résultats?)

Volet 2 : Étude prospective

- **Question 3:**

Comment opérationnaliser l'approche globale et optimiser le rôle de l'Équipe France et plus particulièrement celui du CDCS, de la DCSD et de la mission Gouvernance ? Quels dispositifs, notamment de coordination, et modes opératoires, adopter en vue d'améliorer la prise en compte du continuum et du contiguum sécurité-développement dans leurs interventions ?

Cette question cherche à identifier les principales bonnes pratiques et retours d'expériences sur les interactions au sein de l'Équipe France et les actions menées susceptibles d'améliorer la prise en compte du continuum et du contiguum "sécurité-stabilisation-développement", d'opérationnaliser l'approche globale et d'optimiser les ressources et le rôle de chacun.

- **Question complémentaire :**

Quelle est la valeur ajoutée des actions/de l'approche du MEAE ? Cette question permet de mettre en lumière la valeur ajoutée de l'action du MEAE par rapport aux autres acteurs français et internationaux de la coopération.

La valeur ajoutée cherche à analyser ce que les interventions des services du MEAE apportent à ce que peuvent faire ou font les autres acteurs de l'Équipe France et les autres PTF.

Les questions 3 et complémentaire ne sont pas strictement des questions d'évaluation. Elles ont aidé l'équipe d'évaluateurs à réfléchir et à structurer le volet prospectif de l'étude. Elles n'ont pas donné lieu à des réponses à des critères de jugement et ne sont donc pas traitées dans la section 3 de ce rapport. Elles se retrouvent toutefois dans les sections 4 (remarques conclusives) et 5 (recommandations).

1.2.3 Présentation du rapport

Le présent rapport final provisoire rassemble l'ensemble des analyses effectuées pendant l'évaluation grâce aux informations collectées et au croisement des différents résultats afin de proposer des réponses aux questions d'évaluations précitées.

À la suite d'une description de la stratégie française en matière de fragilités et d'un rappel de l'objet et des objectifs de l'évaluation dans une première partie, le rapport détaille dans une deuxième partie la méthodologie adoptée pour cette évaluation en développant les trois étapes mises en oeuvre (cadrage, collecte des données et analyse, jugement évaluatif) puis décrit les différents outils de collecte de donnée utilisés ainsi que les difficultés et limites rencontrées au cours de cette évaluation.

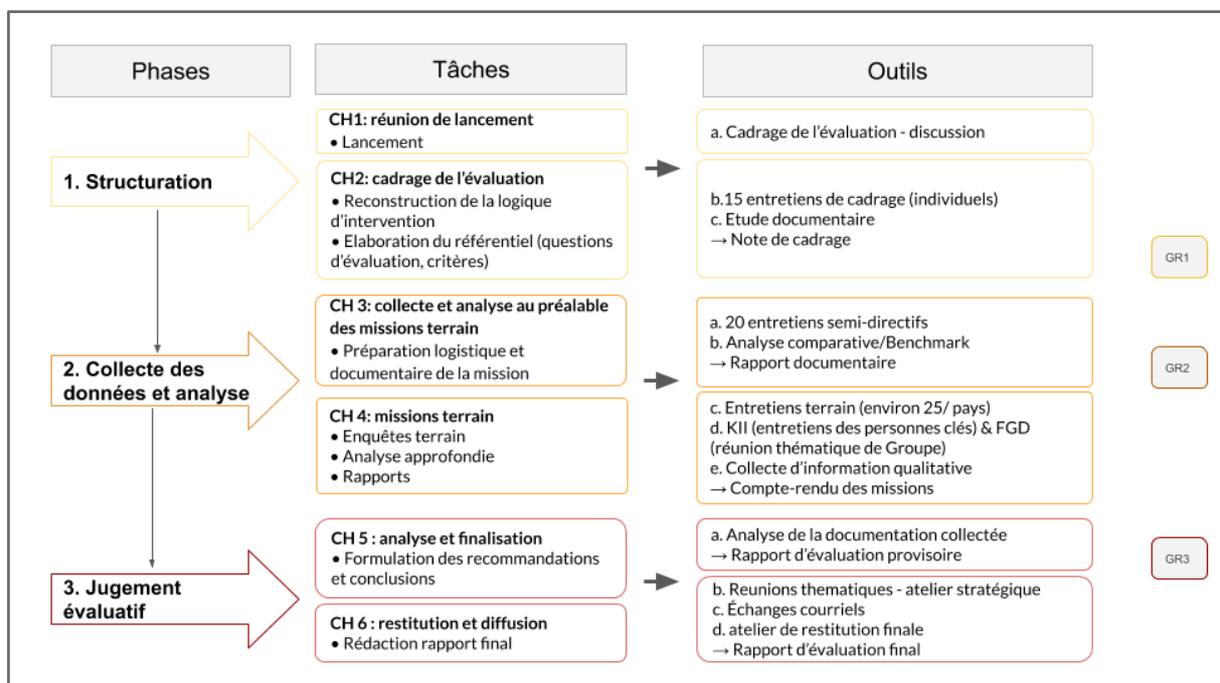
La troisième partie de ce rapport présente les réponses aux questions d'évaluation en fonction des critères de jugement. La quatrième partie contient les remarques conclusives, puis la cinquième partie formule les pistes de recommandations (partie 5).

Les propositions de recommandations détaillées dans ce rapport sont le fruit d'un atelier stratégique réalisé le 25 Mai 2020.

2 METHODOLOGIE ET APPROCHE

2.1 METHODOLOGIE

Le protocole d'évaluation s'est déroulé en trois phases principales présentées dans le schéma ci-dessous. Les actions et les outils spécifiques associés à chacune des phases sont explicités de manière plus détaillée en annexe de ce présent document. .



2.2 PRESENTATION DES OUTILS

Sur la base des termes de référence, des entretiens préalables et des échanges avec les membres du GR et le comité technique, une grille d'évaluation structurée autour des quatre questions évaluatives a été définie.

Cet outil¹⁴, identifie une liste de critères spécifiques se référant aux critères d'évaluation du CAD de l'OCDE - pertinence, efficacité, efficacité, pérennité.

¹⁴ Outil intégré dans la version révisée de la note de cadrage. A chacun des critères sont associées plusieurs « lignes d'enquête » sur la base desquelles les questionnaires ont été élaborés.

Afin de répondre pleinement aux objectifs de l'évaluation, les critères suivants ont été étudiés :

- **Pertinence** : les objectifs stratégiques répondent-ils aux besoins ? Pour cela il était nécessaire de considérer à la fois les objectifs des acteurs français, ceux du MEAE en particulier, et ceux des bénéficiaires/ acteurs finaux sur le terrain (Etats et organisations publiques, populations locales);
- **Cohérence** : l'étude a cherché à mesurer le niveau de complémentarité des actions menées. L'étude s'est intéressée aussi bien au niveau de cohérence interne, au sein de l'Équipe France, mais aussi au niveau de cohérence vis-à-vis d'autres acteurs bilatéraux, multilatéraux, ou tout simplement vis-à-vis du pays partenaire.
- **Efficacité et Efficience** : L'évaluation a cherché à apprécier les résultats des projets mis en œuvre sur le terrain de manière à établir le lien entre vision stratégique d'une part et l'élaboration d'une intervention et sa mise en œuvre, d'autre part. Les questions d'efficience se sont concentrées sur le rapport ressources/ ambitions, coût/ efficacité, les temps de réponse ainsi que la capacité d'adaptation/ flexibilité.
- **Prospective** : Les questions prospectives avaient pour but d'identifier les principales leçons apprises portant sur les interactions au sein de l'Équipe France et les actions menées susceptibles d'améliorer la prise en compte du continuum et du contiguum "sécurité-développement" et d'opérationnaliser efficacement l'approche globale.
- **Valeur ajoutée** : la valeur ajoutée analyse ce que les interventions des services du MEAE apportent en plus de ce que peuvent faire ou font les autres membres de l'Équipe France. Il était intéressant de comprendre ce que les interventions des organismes du MEAE apportent aux actions des autres acteurs français et internationaux.

2.2.1 Étude documentaire et grille de lecture

Les documents étaient de plusieurs ordres :

- Documents relatifs aux projets sélectionnés (termes de référence, fiches projets, rapports d'instruction, rapports narratifs et financiers, rapports d'évaluation quand ils existent, bilan d'étapes, compte-rendu de copil, organigrammes, rapports de présentation, rapports finaux) ;
- Documents de mise en œuvre opérationnelle (instructions relatives à un instrument, lignes directrices, évaluation d'instruments) ;
- Documents stratégiques (stratégies pays, sectorielles ou régionales par exemple) ou d'analyse globale, qui éclairent sur l'environnement et les enjeux;
- Documents produits par la Banque mondiale, l'Union européenne et le FCO-DFID pour réaliser l'analyse comparée d'autres approches pertinentes .

L'étude documentaire a permis :

- De formuler des hypothèses avant la phase de collecte de données in situ;
- De permettre une meilleure triangulation de l'information ;

- D'apporter les éléments nécessaires pour dresser des constats et répondre aux questions évaluatives.

2.2.2 Questionnaires et entretiens

Les entretiens, réalisés sur la base de questionnaires définis selon les catégories d'interlocuteurs, ont permis de compléter la collecte de données et d'effectuer un recoupement des informations. Ils avaient également pour objectif d'identifier des éléments d'information plus récents qui pouvaient ne pas être mentionnés dans la partie documentaire ou être dépassés. Les entretiens¹⁵ ont été utiles sur les volets 1 et 2 de l'évaluation. Ils ont été réalisés lors des phases de cadrage, d'étude documentaire et lors des missions de terrain.

2.2.3 Étude d'autres approches pertinentes (Benchmark)

L'étude d'autres approches pertinentes est une composante importante de cette évaluation. Elle apporte des éléments de réflexion notamment pour la partie prospective de l'étude. En effet, elle permet de comparer et de mieux comprendre ce que font d'autres acteurs internationaux (comment et dans quel but), et ainsi de mieux situer l'action de l'Équipe France dans un contexte plus large. Cette analyse apporte un éclairage sur les bonnes pratiques et, par comparaison, la valeur ajoutée ou au contraire les axes d'amélioration des interventions des services du MEAE. L'outil repose sur une grille d'analyse qui met en exergue les points d'intérêt en lien avec le cadre de l'évaluation.

Les éléments étudiés sont :

- Définition et prise en compte de la problématique de fragilité dans un contexte de développement;
- Existence d'une démarche opérationnelle d'intégration du nœud sécurité-développement ;
- Existence d'instruments de financement et modalités de leur mobilisation sur les différentes phases de la crise ;
- Articulation et spécificités de ces instruments.

Les partenaires techniques et financiers (PTF) étudiés sont :

- L'Union européenne, et plus spécifiquement l'Instrument contribuant à la paix et à la stabilité (IcSP) ;
- La Banque mondiale;
- L'approche britannique du DFID-FCO.

La collecte de données qualitative devait s'appuyer sur deux sources principales : d'une part les données disponibles dans le domaine public et d'autre part, des entretiens semi-dirigés impliquant les acteurs mentionnés précédemment (PTF). Toutefois, il n'a pas été possible de procéder aux entretiens. Les résultats présentés dans le présent rapport sont donc basés

¹⁵ Voir liste des entretiens dans [l'Annexe 6.2](#)

uniquement sur l'analyse documentaire. Ces résultats seront présentés durant l'atelier de restitution / co-construction prévu au mois de mai 2020. Le résultat de l'étude est en annexe ([6.4 Présentation d'autres approches pertinentes](#)).

2.3 DIFFICULTES ET LIMITES

Au terme de la phase de structuration, la sélection de projets initialement identifiés a fait l'objet d'un rééquilibrage. L'échelle de temps a été réduite de 15 à 10 ans et des projets récents voire en cours de réalisation ont été ajoutés, permettant de renforcer la composante fragilités et stabilisation de la grappe. Ce rééquilibrage a permis de mieux apprécier les évolutions en cours et de répondre au double objectif rétrospectif et prospectif de l'évaluation. Toutefois, ce rééquilibrage n'a pas résolu la limite initiale de la non-représentativité des projets sélectionnés. Les constats et les conclusions de l'évaluation ne s'appliquent en principe qu'à la grappe de projets. Toutefois, cette limite a été partiellement réduite par l'importante analyse documentaire ainsi que de nombreux entretiens tant au niveau du siège que dans les pays sélectionnés.

Une difficulté supplémentaire de l'évaluation vient de l'échelle de temps sur laquelle les projets se sont déroulés. Les constats et conclusions tirés d'un projet à un moment T lors de l'analyse documentaire peuvent n'être plus valides à la date d'étude et/ou avoir été déjà corrigés ou modifiés. Le rapport intermédiaire a permis d'identifier plusieurs cas de ce type. Ce rapport prend donc en compte ces évolutions. De même, la très grande majorité des projets ont été lancés préalablement à l'adoption de la stratégie PRPD, ce qui a rendu délicate l'analyse de leur conformité avec ces axes stratégiques.

Une autre limite réside dans l'impossibilité pour les évaluateurs de se rendre dans les zones de fragilité concernées par les projets, tels que ceux du CDCS au Niger dans les régions de Tillabéry, Zinder et Diffa, ou des projets ACTS et 3 frontières dans la région du Liptako-Gourma. Cette contrainte sécuritaire a réduit la capacité de vérification à la fois de l'association des acteurs locaux à chaque étape du cycle de projet et des résultats obtenus. Elle a aussi un effet limitatif sur les questions de coordination des différents opérateurs au niveau local. Les entretiens ont uniquement eu lieu en capitale.

Enfin, la documentation disponible sur les projets sélectionnés était particulièrement hétérogène. L'information sur la manière dont les projets ont été identifiés et formulés était limitée. De même, tous les projets n'ont pas fait l'objet d'une évaluation finale, ni même ne disposent de rapports finaux d'activité. Cette limite a compliqué l'extraction de certains éléments pertinents notamment sur des enjeux de coordination, de conception des projets, ainsi que sur leur efficacité, éléments essentiels pour la production d'un bilan consolidé.

3 REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION

Avant de répondre aux questions d'évaluation, il est important d'apporter les précisions suivantes.

Les références au CDCS dans les parties ci-dessous se rapportent aux activités de la Mission de stabilisation (MEAE-CDCS-MS). Celle-ci a été créée en décembre 2014 pour répondre à la volonté politique de renforcer le dispositif de réponse aux crises. La MS gère une partie des fonds du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), dont relèvent les projets évalués dans le cadre de la grappe. L'équipe d'évaluation n'a pas eu à traiter d'autres activités ou services du CDCS. Suite à une réorganisation en 2019, la MS a été intégrée au Centre des Opérations Humanitaires et de Stabilisation (COHS).

Seuls deux projets de la grappe étaient financés par la mission GOUV. Cela s'explique par le transfert du mandat gouvernance, et des projets qui en relevaient, à l'AFD en 2016. Ces projets ont été évalués au même titre que les autres, mais ils représentent moins de 10% de la grappe. L'évaluation s'est également penchée sur le rôle d'animation de la stratégie PRPD par la mission Gouv.

3.1 QUESTION EVALUATIVE 1

Dans quelle mesure les projets financés ont-ils répondu aux objectifs stratégiques du MEAE et aux besoins du/des bénéficiaires ?

Précisions sur le cadre stratégique du MEAE en matière de fragilité

Les objectifs stratégiques du MEAE, tels que entendus dans cette question, relèvent de plusieurs documents:

1. La stratégie « Positions de la France sur les états fragiles et en situation de fragilité » (2007);
2. La stratégie « gouvernance de la coopération française » (2007) ;
3. La stratégie de coopération de développement de la France (2011).
4. Décision du CICID de renforcer l'action de la France dans les pays en crise, en sortie de crise et en situation de fragilité (novembre 2016);
5. Décisions du CICID de renforcer l'approche globale des crises et des fragilités (février 2018);
6. Prévention, Résilience et Paix Durable – 2018-2022

Ces documents reflètent une permanence et une continuité de l'approche française en matière de fragilités et de sécurité développement, avec toutefois les inflexions suivantes:

- l'évolution d'une définition géographique et politique de la fragilité ("les États fragiles") vers une vision systémique et multifactorielle, dans laquelle les différentes dimensions - sociale, économique, environnementale, politique et sécuritaire - sont interconnectées et s'influencent mutuellement, en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE;
- la prise en compte croissante du noeud sécurité-développement jusqu'à promouvoir une contiguïté de l'intervention des acteurs humanitaires-stabilisation-consolidation de la paix et développement. La place grandissante accordée aux questions de sécurité dans les stratégies successives est à cet égard révélatrice de l'intégration de cette problématique dans les réflexions sur la gouvernance et la coopération.

C'est à l'aune de cette permanence, et en prenant en compte les inflexions évoquées ci-dessus, que l'analyse s'est interrogée sur le lien entre projets et réponse aux objectifs stratégiques du MEAE.

Rappel du cadre stratégique de la stratégie PRPD

Axes prioritaires

- *Axe 1: Le traitement des causes profondes de fragilité*
- *Axe 2: Le renforcement d'une gouvernance inclusive et du contrat social*

Axe 1 – *Consolidation de la Paix et renforcement de l'Etat pour le développement et la paix durable (légitimité politique / Sécurité / Justice / Fondements économiques / Revenus et services)*

Axe 2 – *Gouvernance démocratique, Soutien aux missions régaliennes (contrôle du territoire, sécurité intérieure, état de droit, justice, protection civile, etc. / légitimité des Etats, redevabilité et espace civique)*

Critères d'intervention – *Forte exposition aux tensions et chocs / Faible capacité des Etats à y faire face / Risque de contagion des dynamiques de fragilisation / Avantage comparatif de la France.*

Principes de mise en œuvre – *Rôle leader du politique et des diplomates / Prévention & résilience / Diagnostic commun / Réponse intégrée et à long terme / Soutien aux initiatives locales – appropriation et pérennité / Approche par les droits.*

3.1.1 Critère de jugement 1.1 - Les objectifs stratégiques du MEAE sont déclinés dans les stratégies locales d'intervention

Les 22 projets de la grappe répondent bien à la vision et aux critères identifiés dans les stratégies du MEAE (voir ci-dessus). Leur analyse n'a révélé aucune contradiction fondamentale entre les actions financées et les cadres stratégiques subséquents.

Toutefois, le possible décalage entre les principes de mise en œuvre définis par le MEAE et les pratiques des acteurs peut minimiser l'impact de l'approche stratégique. Il est dû à l'évolution de l'approche du MEAE et induit par conséquent une évolution de certains modes opératoires par les acteurs de mise en œuvre. Ces facteurs de risque seront détaillés dans les sections suivantes.

Au-delà de l'analyse *stricto sensu* de la grappe de projets, l'évaluation note que les pratiques évoluent vers une meilleure coordination ainsi qu'une plus grande harmonisation du travail de chacun. Toutefois, à ce stade, les démarches constatées reposent avant tout sur des initiatives personnelles, plutôt qu'une démarche institutionnelle formalisée (approche, moyens, outils). De plus, des différences de compréhension et d'approche existent:

- La perception par une partie des acteurs, aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel, de l'absence de vision globale. Ce ressenti s'explique par un manque d'information, au niveau opérationnel en particulier, quant à l'existence du cadre stratégique PRPD. A titre d'exemple, peu des acteurs rencontrés lors des missions avaient lu la stratégie, ni ne connaissaient son existence ;
- Le flou existant relatif à la définition et la compréhension des concepts clés - nexus sécurité développement, continuum, contiguum, résilience, stabilisation - auxquels se réfère la stratégie;
- L'absence ou le manque de liens forts entre le cadre stratégique général et sa déclinaison opérationnelle, entre le niveau « macro » et le contexte « local ». L'absence de contradiction entre le cadre défini en amont, au niveau stratégique, et des projets définis et mis en œuvre ne présuppose pas qu'il y ait un lien fort entre les deux. Ce manque de lien fort, ou sentiment de « décalage », perçu et mentionné lors des entretiens aussi bien au siège que sur le terrain, provient :
 - De l'absence de processus conduisant à une déclinaison de la stratégie globale au niveau régional et local. Un tel processus viendrait renforcer le lien logique entre le cadre général et les priorités politiques, sectorielles, géographiques des zones d'intervention. Il permettrait aussi de mieux définir les objectifs de coordination au sein de l'Équipe France ;
 - Du manque de diffusion et d'appropriation du cadre stratégique global ;
 - De l'absence de guide de mise en œuvre ;
 - Du décalage qui peut exister entre démarche stratégique (à moyen-long terme) et contraintes opérationnelles (l'urgence vécue au niveau opérationnel et les

choix parfois cornéliens qui en découlent). De manière plus prosaïque, il s'agit de la difficulté de traiter les causes d'une crise, tout en traitant ses effets.

La préférence des acteurs interrogés pour une stratégie pragmatique, adaptée au contexte géographique, ou « approche zonale », ressort clairement.

Les potentielles implications du constat d'une méconnaissance du cadre stratégique de la fragilisation sont à relativiser. En effet, il est important de souligner que les acteurs de l'Équipe France, tant au siège que sur le terrain, se sont dans une très grande majorité appropriés de façon spontanée les grands principes de l'approche "intégrée". Cette prise de conscience est d'autant plus forte que la zone d'intervention concernée est déstabilisée. Ainsi, au Niger et au Burkina, leur connaissance du contexte, des enjeux, des besoins, des contraintes ainsi que l'importance stratégique bien comprise de travailler ensemble, engendrent une convergence réelle des efforts et des objectifs de chacun. Cette "révolution culturelle" est récente, 1 ou 2 ans, et même s'il n'est pas possible de la relier directement à l'adoption de la stratégie, elle lui est concomitante. Une telle évolution est moins évidente dans un contexte plus stable comme le Sénégal où l'on retrouve un mode de fonctionnement plus "cloisonné". Toutefois, ce constat doit être relativisé car les différents services communiquent. Ils partagent leurs informations et participent à l'exercice annuel de définition du cadre stratégique qui permet à la fois d'harmoniser et de rationaliser le travail de chacun.

En dépit d'une évolution des pratiques, constatée lors des missions sur le terrain, le lien entre le niveau stratégique et opérationnel a besoin d'être renforcé et mieux articulé.

Des difficultés de pilotage de la stratégie

Le pilotage de la mise en œuvre de la stratégie PRPD est complexe pour deux raisons :

- Les rattachements hiérarchiques des différents services : DGP pour la DCSD, Cabinet pour le CDCS, la double tutelle MinFin et MEAE pour l'AFD et EF. Il est donc difficile de vérifier que les projets soumis par ces derniers, et plus largement, les stratégies ou orientations internes, soient alignés avec la vision stratégique globale sur les enjeux liés aux situations de fragilités;
- L'imbrication des thématiques et des acteurs: l'approche intégrée implique, par définition, d'intervenir sur des sujets très divers: l'humanitaire, la défense, la stabilisation, la sécurité, la gouvernance, le développement, dont les périmètres peuvent se chevaucher. De plus, chaque domaine est l'objet d'approches et de stratégies distinctes, qui génèrent des arbitrages spécifiques. Ils sont mis en œuvre par des acteurs aux cultures d'intervention différentes. Ainsi, la gouvernance est un sujet multiple, dont le mandat a été transféré à l'AFD, qui est en phase d'acculturation, de montée en puissance sur les différents thèmes (justice, protection civile, décentralisation, état civil, renforcement des capacités des autorités publiques...). Mais la DCSD, EF, Civipol et JCI participent aussi au portefeuille gouvernance. De même, la sécurité a elle-même plusieurs sens: sécurité intérieure, sécurité humaine, sécurité civile... et peut être envisagée sous le plan opérationnel (actions de police par exemple) ou structurel - gouvernance des systèmes de sécurité. Elle ne fait pas partie des domaines d'attribution de l'AFD tels que définis par ses tutelles et n'est que marginalement éligible aux critères de l'aide publique au développement¹⁶.

En application du chapitre V de la stratégie et de son mandat, la mission GOUV a commandité en septembre 2019 un atelier stratégique avec l'ensemble des acteurs de l'Équipe France pour réfléchir à l'opérationnalisation de la stratégie PRPD. Le comité de pilotage prévu est en cours de constitution et le plan d'action en cours de rédaction.

En outre, une revue des interventions françaises au Sahel est en train d'être réalisée par GOUV en lien avec l'ensemble des acteurs de l'Équipe France. C'est une bonne pratique, qui pourrait être répétée, à la fois dans le temps et sur d'autres théâtres de crise, mais que l'évaluation n'a pas pu intégrer dans son périmètre puisqu'elle a débuté lors de la rédaction du rapport final.

L'interaction entre la Mission Gouvernance et la DCSD est solide notamment sur la réforme de la doctrine française de soutien à la RSS, en cours de définition. Sa mission est de renforcer le dispositif, la coordination, optimiser et mutualiser les compétences ainsi que rationaliser les ressources. C'est une démarche qui entre pleinement dans le cadre de la stratégie Prévention, Résilience, et Paix Durable, qui préconise une meilleure coordination entre tous les acteurs. Ce rapport reviendra sur la coordination dans la réponse à la question 2.

¹⁶ tels que définis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

Conclusions: *Les projets ont globalement respecté les cadres stratégiques du MEAE. La démarche PRPD manque encore de pilotage central et de déclinaison opérationnelle.*

- Les projets ont répondu aux stratégies subséquentes du MEAE et ont permis leur mise en œuvre de manière cohérente.
- Aujourd'hui, la stratégie PRPD est trop conceptuelle et peu connue des acteurs de terrain pour permettre sa déclinaison dans les stratégies locales d'intervention. Elle manque de déclinaisons opérationnelles (géographique, thématique, sectorielle) pour que les équipes se l'approprient pleinement.
- Les conditions permettant une centralisation du pilotage ne sont pas totalement réunies pour le moment, ce qui n'a pas permis une bonne articulation des cadres stratégiques, ni d'élaborer des outils de planification et de coordination des projets.

3.1.2 Critère de jugement 1.2: Le continuum, contiguum sécurité développement est pris en compte

La grappe de projets s'étend de 2010 à aujourd'hui. C'est une période pendant laquelle la question du noeud sécurité-développement a grandement évolué, sans qu'elle soit aujourd'hui stabilisée. Pour répondre à ce critère, nous analyserons en premier lieu la prise de conscience du rapprochement entre sécurité et développement, puis sa transcription opérationnelle.

3.1.2.1 Une véritable prise de conscience

Le noeud sécurité-développement reste un concept flou pour presque tous les acteurs. Chacun l'aborde avec sa propre vision sectorielle, en silo sans être capable de définir, ou même d'appréhender les autres dimensions du nœud. La notion de sécurité est souvent assimilée, à tort car de façon limitative, à la militarisation, la police, le sentiment d'insécurité ou la paix et peut soit rassurer, soit inquiéter, ou bien être rejetée. De même, le développement est parfois perçu par les acteurs de la sécurité comme une notion économique, voire comme un secteur d'activité peu clair.

Toutefois, l'ensemble des acteurs a intégré le besoin impérieux d'un décloisonnement, d'une meilleure connaissance de « l'autre » et d'un partage. Cette prise de conscience, conjuguée avec le début de dialogue qui s'opère, est une avancée importante dans la construction d'une vision partagée.

Il ressort aussi que la gouvernance est souvent perçue comme oubliée ou le maillon faible du nœud sécurité – développement et des actions menées. La place prise par les actions militaires, et leurs coûts, ainsi que la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme se seraient faites au détriment de l'action classique de la coopération française de renforcement des capacités et des structures étatiques. Il s'agit tout particulièrement de la gouvernance du secteur de la sécurité (notamment des forces de sécurité intérieure), de la justice, de lutte contre l'impunité et de la gouvernance locale (services de base). Ces thématiques sont à la fois indispensables à la stabilisation, au maintien et à la reconquête de l'État dans les zones de fragilité, mais sont aussi ressenties comme étant délaissées par la coopération. Elles se retrouvent dans l'axe 2 de la stratégie PRPD.

Le CDCS intervenant peu sur ces thématiques et l'AFD étant en phase de montée en puissance de son mandat gouvernance peut expliquer cette perception.

La notion de continuum est perçue comme trop conceptuelle, théorique et inadaptée aux situations de terrain. En effet, la temporalité des crises avec des périodes se succédant de manière presque linéaire et logique n'est pas vécue comme telle par les intervenants. Ce séquençage paraît arbitraire et sans fondement. A cette vision temporelle, beaucoup préfèrent une approche globale et intégrée sur un plan géographique, local, zonal. C'est à ce niveau que le dialogue, la stratégie et la projection des interventions doivent se construire. Cette stratégie plurithématique zonale se rapproche du contiguum, sans en avoir la lourdeur conceptuelle.

3.1.2.2 La difficile opérationnalisation du noeud sécurité développement

Les projets étudiés font ressortir cette difficulté. Le nombre de référence à cette démarche augmente avec l'année de conception, ce qui témoigne de l'imprégnation du principe. Dans les faits, peu, pour ne pas dire aucun, ont mis en oeuvre une véritable approche intégrée entre sécurité et développement. Cela s'explique aisément car aucun bailleur n'a réussi à ce jour à véritablement opérationnaliser et à intégrer ces approches.

De plus, le noeud sécurité-développement connaît des variantes : humanitaire - développement - paix, sécurité - gouvernance... L'exemple du projet ACTS est probant : les experts ont essayé de concevoir des projets innovants dans ce domaine dans la région du Liptako-Gourma mais n'ont pas réussi et ont finalement financé des projets sécuritaires et de développement non reliés entre eux.

Au sein de l'Équipe France, des rapprochements s'opèrent par thématique. L'AFD et la DCSD développent des projets de protection civile, EF et la DCSD identifient et formulent des projets de sécurité maritime en captant des fonds européens, EF et le CDCS collaborent dans la formulation et la mise en oeuvre de projets de stabilisation. Ces collaborations s'effectuent sur une base ad hoc, sans cadre formalisé dans certains cas ou dans le cadre de conventions de partenariat entre entités (protocole de partenariat AFD-DCSD de mars 2017 de portée générale, conventions EF-DCSD pour certains projets), et concrétisent un dialogue entre acteurs de la sécurité et du développement.

On constate aussi des appréhensions différentes entre la DCSD et le CDCS, qui s'expliquent par leur mandat respectif.

3.1.2.3 La DCSD, un acteur important de la coopération de sécurité, qui intervient sur le moyen et long terme

Elle intervient exclusivement sur les sujets de sécurité et de défense, dans une démarche de coopération structurelle. L'essentiel de son action s'inscrit dans cette logique de lien entre sécurité et développement, avec un prisme important sur la gouvernance du secteur de la sécurité et le renforcement capacitaire des institutions en charge d'exercer certains des pouvoirs régaliens de l'Etat¹⁷. Elle contribue ainsi au renforcement de l'Etat de droit, la gouvernance, l'accès aux services de base ainsi que le renforcement du lien Etat-citoyen.

Elle répond donc au coeur de l'axe 2 de la stratégie PRPD, grâce aussi à un avantage comparatif de la France: le réseau des ETI placés au sein des institutions partenaires.

Toutefois, le mandat de la DCSD présente des limites quant à sa capacité d'action en matière de réponse aux crises et aux fragilités: la coopération structurelle qu'elle met en oeuvre s'inscrit dans des actions de moyen et long terme et répond à des cycles de formulation et

¹⁷ Sécurité intérieure (projet AFORMA et Formation des policiers), sécurité des frontières, de l'espace aérien (ASACA), maritime (ASECMAR) et protection civile (APCA et PCAO)

d'instruction qui peuvent être longs¹⁸. Elle n'a donc pas vocation à soutenir des actions de court terme, ni de réponse aux urgences. Cependant, ce modèle tend à évoluer depuis quelques années vers un mode opératoire plus en rapport avec le tempo politique et permettant d'inscrire sur le terrain les orientations des autorités. Elle intervient soit en amont, dans une logique de prévention, soit en post crise, pour la reconstruction de l'Etat. Si aucun des projets étudiés ne s'inscrivait explicitement dans une logique d'urgence, certains ont tout de même contribué¹⁹ à y répondre. En outre, elle intervient principalement en capitale, avec une faible capacité de projection, notamment dans les zones de fragilité, en raison de la nécessité de ne pas exposer les agents.

3.1.2.4 Le CDCS, promoteur de la sécurité humaine dans des contextes de crise

L'approche du CDCS est très spécifique dans la mesure où elle se focalise sur des situations de crise et de sortie de crise et intervient sur des temps relativement courts.

Son mandat sectoriel étant plus large que celui de la DCSD, il a un spectre d'intervention plus variés. Dans son approche française de la stabilisation, le mandat du CDCS définit la sécurité humaine²⁰ comme le concept charnière de son action.

Le CDCS adapte sa réponse en fonction du contexte, des acteurs, de la situation sécuritaire, de l'accès, des moyens, avec une visée politique. Il peut donc soutenir des projets très variés dans une logique de stabilisation. Il se place comme un lien entre sécurité et développement, avec lequel elle peut faire levier ou jouer un rôle déclencheur (voir infra).

Au Niger par exemple, son action est multiforme. Il a soutenu un réseau de radio pour améliorer le contenu des programmes et réduire le risque de multiplication de messages radicaux sur les ondes dans la région de Diffa. Il a également financé une ONG spécialisée sur les questions de cohésion sociale, de gestion des conflits et de justice transitionnelle, en complément et soutien de la démarche de la justice vis-à-vis des repentis de Boko Haram. Le CDCS a aussi soutenu le ministère de la justice pour lui donner les moyens de décentraliser le processus judiciaire par le biais d'audiences foraines et de se rapprocher des populations locales, répondant ainsi à leurs attentes. Sur le même contexte le CDCS est venu en appui à un acteur institutionnel dans la mise en œuvre de multiples micro-projets à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ou des activités génératrices de revenus (AGR) identifiées par les communautés elles-mêmes.

On peut toutefois noter que le CDCS intervient peu sur les problématiques de gouvernance, au sens du renforcement capacitaire des partenaires institutionnels étatiques ou locaux. Si ces actions sont difficiles à mettre en œuvre en phase de crise ou d'immédiat post crise pour des questions sécuritaires, elles pourraient être envisagées dans une optique de prévention²¹.

¹⁸ Le cycle moyen des projets de la DCSD retenus dans le cadre de cette évaluation est d'une durée allant de 4 à 5 ans.

¹⁹ Par exemple, Projets ALATT et ADeFSI

²⁰ Définie par le PNUD, dans le *rapport mondial sur le développement humain*, 1994, la sécurité humaine recouvre sept rubriques: sécurité économique, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, sécurité de l'environnement, sécurité personnelle, sécurité de la communauté et sécurité politique.

²¹ Comme cela a par exemple été évoqué au Burkina Faso: renforcement de la gouvernance de la sécurité et de la justice (formation, équipements, petits bâtiments) dans une ville-pivot du Nord du pays pour éviter le départ des populations et renforcer l'image de l'Etat.

Conclusions: en dépit d'une véritable prise de conscience et de la complémentarité des mandats, la mise en oeuvre du continuum et du contiguum sécurité développement souffre d'une approche insuffisamment coordonnée et trop conceptuelle.

- La prise de conscience du nécessaire rapprochement entre sécurité et développement est réelle depuis 2010 et plus forte encore en zone de fragilité;
- Le mandat des acteurs de la coopération française et les instruments existants sur les questions de fragilisation et de sécurité-développement sont bien établis, complémentaires et ne présentent pas de risque de chevauchement;
- Les notions de continuum et plus encore de contiguum sont perçues comme trop conceptuelles;
- Une approche zonale intégrant l'ensemble des intervenants et ancrée dans une réalité locale est attendue par les acteurs de terrain;
- Le lien sécurité-développement se fait rarement au sein d'un même projet. Pour prendre forme, il nécessite une démarche plus large et plus coordonnée de l'Équipe France;
- Un rapprochement informel des acteurs est en cours, ce qui permet d'articuler et parfois d'intégrer les cultures d'urgence humanitaire, sécuritaire et de développement;
- Bien que fondamentale dans le lien Etat-population et les capacités de résilience, la gouvernance est sous-investie dans les projets de stabilisation et les zones de crise.

3.1.3 Critère de jugement 1.3: Le processus de conception et la mise en oeuvre des interventions associent les acteurs locaux

3.1.3.1 L'association des acteurs locaux, une volonté forte parfois difficile à mettre en oeuvre

Il ressort de la revue documentaire comme des missions sur le terrain que d'une manière générale, l'approche de l'Équipe France est en phase avec la déclaration de Paris de 2005²² en matière d'appropriation et d'implication des acteurs locaux aussi bien dans la phase de conception que de la mise en œuvre des interventions. Il existe une forte volonté de répondre aux besoins des bénéficiaires et d'appuyer les partenaires nationaux sur la base des besoins qu'ils ont eux-mêmes identifiés ou contribué à identifier.

La présence d'ETI au sein des structures nationales constitue un atout majeur pour une compréhension fine des besoins des bénéficiaires ainsi qu'un bon suivi des interventions. Ce réseau confère à la France un avantage stratégique comparativement à la plupart des autres PTF²³. Il est toutefois peu utilisé en dehors de la DCSD, même si des expériences intéressantes de coopération avec EF et l'AFD ont été notées (protection civile, sécurité maritime notamment). La collaboration entre le CDCS et la DCSD tant au siège que sur le terrain reste limitée dans ce domaine, à l'exception du projet "Judiciarisation de Tillabéri" au Niger qui constitue un bon exemple de coopération entre la DCSD, le CDCS et le SCAC qui ont mis en commun expertises et ressources.

Il existe une solide « culture du partenariat » au sein des membres de l'Équipe France. La capacité d'écoute et de dialogue, la flexibilité, l'ouverture d'esprit concernant des concepts innovants²⁴, sont autant d'éléments positifs qui favorisent une démarche qualitative, reconnue unanimement par l'ensemble des acteurs nationaux et des agences de mise en œuvre rencontrés dans le cadre de cette étude.

Toutefois, l'implication des acteurs nationaux est variable selon les contextes et les projets. Différents facteurs sont en cause :

- Leurs capacités techniques, organisationnelles et institutionnelles ainsi que leur motivation et intérêt pour le projet. L'implication des partenaires est tributaire de leur aptitude à définir leurs besoins, formuler des propositions claires, coordonner et assurer la mise en œuvre du projet. (voir question 2);
- La capacité d'absorption des institutions nationales et/ou locales, face à l'hyper-sollicitation dont elles peuvent être l'objet de la part de la communauté internationale et des acteurs de l'aide. Ce phénomène est renforcé sur les théâtres de crises lorsque

²² Ainsi que les autres initiatives en lien avec le *Global Partnership on Effective Development Cooperation (GPEDC) - Agenda pour Action d'Accra (2008), Partenariat global pour l'efficacité de l'aide au développement de Busan (2011) – Déclaration de Mexico (2014)* ;

²³ L'évaluation n'a traité que des ETI relevant de la DCSD (policiers, gendarmes, pompiers, militaires). Toutefois le réseau des ETI est bien plus large et couvre tous les secteurs de la coopération. Il est probable que les constats faits dans ce rapport soit généralisable.

²⁴ Le projet JUSSEC a été le premier à faire de la lutte antiterroriste et de la coopération policière et judiciaire au Sahel un sujet important. Il a notamment permis de préparer, dès 2010, le Mali et le Niger au traitement judiciaire du terrorisme. De même les projets PASC 1 & 2 au Niger.

le nombre d'agences internationales et le montant de l'aide est important (ex: Irak, Afghanistan, Haïti, République Centrafricaine). C'est le cas au Sahel aujourd'hui. Les effets sont potentiellement négatifs. Ils peuvent avoir un impact sur la disponibilité, le degré d'implication, ou encore la capacité de pilotage des autorités. L'exemple du renforcement de la chaîne pénale et la lutte antiterroriste au Niger est de ce point de vue assez révélateur²⁵;

- Les conditions sécuritaires qui limitent l'accès direct aux populations bénéficiaires. Dans ce cas, le recours aux acteurs locaux est indispensable. Il repose à la fois sur une relation de confiance et des mécanismes de monitoring tierce partie. Les acteurs locaux sont totalement responsables de la mise en oeuvre sans qu'il puisse y avoir ni accompagnement ni contrôle direct sur la conduite des opérations et notamment le processus de consultation des populations locales²⁶.

3.1.3.2 La DCSD, un ancrage local naturel grâce à son réseau de coopération

Le processus de consultation des acteurs institutionnels, partenaires naturels des ETI, est ancré dans les pratiques. Ces institutions sont au cœur du dispositif de coopération. En s'appuyant sur elles, les ETI ont une bonne connaissance des besoins, des priorités, des acteurs décisionnaires et des risques. L'étude documentaire et les entretiens de terrain confirment la pratique générale d'association et de dialogue, même si globalement l'initiative vient le plus souvent du côté français. L'étude montre néanmoins que les acteurs locaux peuvent parfois être force de proposition²⁷ et solliciter le soutien de la France ou d'autres PTF.

Toutefois, si l'identification des partenariats est souvent, pour la DCSD, évidente, la faiblesse institutionnelle de certains peut mener à un risque de substitution, si elle n'est pas encadrée. La non prise en compte de ce risque peut se traduire par une conception de projets réalisée avec une participation limitée²⁸ et parfois de grandes difficultés de mise en oeuvre²⁹.

3.1.3.3 Le CDCS, une présence locale limitée et peu de contacts directs avec les acteurs locaux

En dehors de missions ponctuelles, le CDCS n'est pas présent physiquement dans les pays où il intervient. Son principal levier opérationnel en ambassade sont les SCAC, dans lesquels il

²⁵ USAID propose une aide de 8M\$ que le bureau du procureur de la république ne peut ni refuser, ni, de l'avis du procureur lui-même, gérer correctement faute de capacité suffisante. Comparativement, la France finance le projet ADeFSI avec un budget de 750,000 €, mieux dimensionné aux besoins et capacités de gestion, qui répond à des besoins précis, prioritaires, et dont les premiers signes d'impact sont visibles et bénéfiques: l'appui de la France se traduit par une hausse significative du taux d'inculpation d'individus soupçonnés d'être impliqués dans des activités et organisations terroristes (le taux est passé de 10% à 56% depuis le début du projet)

²⁶ L'étude de Paul Feinstein et Andrew Wilder réalisée en 2011: *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, pointe le risque d'un transfert du risque des donneurs d'ordre aux prestataires dans des contextes de stabilisation, où il est très difficile d'effectuer un contrôle de terrain.

²⁷ Par exemple, projets PACT et ARTECAO (volet Bénin)

²⁸ Exemples : projet ARTECAO - renforcement de la police scientifique, JUSSEC - renforcement de la chaîne pénale, ASECMAR - Renforcement de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée, ALATT - Appui à la lutte anti-terroriste au Tchad, ADeFSI - Renforcement des forces de sécurité intérieure au Burkina, Mali et Niger, Projet FSP de formation des policiers au Burkina Faso.

²⁹ L'une des principales raisons de l'échec du projet ACTS repose sur la faiblesse technique de l'Autorité du Liptako-Gourma.

dispose de référents - humanitaire et/ou stabilisation selon les pays - qui sont des agents du MEAE. Ils disposent de moyens et d'expériences variables d'un pays à l'autre, que ce soit en matière de coordination, de collecte et d'analyse de données, d'identification des partenaires locaux ou de gestion de projet.

Pour le CDCS, ce relais est un moyen essentiel pour établir un dialogue avec les acteurs locaux. Or, ces référents n'ont pas un mandat clair qui définit leur périmètre d'intervention, leur rôle de représentation auprès des autres acteurs français et des autorités locales. Ils ne sont le plus souvent pas identifiés dans le dispositif local³⁰ comme référent sur les enjeux de stabilisation. De même la question du partage du temps, sachant que ces référents ont d'autres fonctions au sein du SCAC, reste floue. Autant d'éléments susceptibles d'affecter le processus de conception, de suivi et d'interaction avec les partenaires locaux.

L'initiative d'une intervention émane souvent du CDCS³¹, qui demande à un partenaire - ONGI, collectivité locale française, bureau d'étude - de proposer un projet. Celui-ci est en général présent dans le pays et s'appuie sur des partenaires locaux, qui ont en général une assez bonne lecture des besoins et des risques propres à leur zone géographique. Il arrive aussi que le CDCS soit proactivement approché par les acteurs présents sur place - ONGI et agences internationales, lesquels élaborent leur projet en s'appuyant sur leurs ressources locales. Dans ce cas, le CDCS se rapproche des services de l'ambassade, et plus particulièrement du SCAC pour vérification. Il a très rarement de contacts directs avec les partenaires locaux et n'intervient qu'au travers de ses opérateurs français, à qui il "délègue" la gestion des acteurs locaux.

En dépit de l'existence de certaines procédures, le FUH a longtemps fonctionné en dehors d'un cadre formalisé. En janvier 2020, il a cependant adopté un manuel de procédures et d'outils qui devrait lui permettre de s'assurer de la qualité de la démarche, de la pertinence de la réponse, et de structurer son processus de sélection de ses partenaires. Dans le cadre de ses procédures, le CDCS réalise ses contrôles de manière directe par ses services internes ou indirecte via le réseau des ambassades. Le suivi par les postes est particulièrement attendu dans des contextes fragiles, où le rapport entre populations locales et autorités peut être tendu.

Conclusions - Le processus de conception et la mise en oeuvre des projets associent globalement les acteurs locaux. Toutefois l'approche est inégalement formalisée et appliquée.

- Une forte "culture du partenariat" existe au sein de l'Équipe France;
- L'ancrage local comme la présence des ETI sont des gages importants de dialogue avec les partenaires locaux pour la DCSD;
- Le processus de consultation et d'implication des acteurs locaux n'est pas toujours lisible.

³⁰ Par exemple, au Niger, le référent CDCS démontre une forte implication personnelle (estimée à 60% de son temps) sur les projets de stabilisation. Cela bénéficie fortement à la qualité des projets CDCS mis en oeuvre. Cette implication repose toutefois plus sur une démarche individuelle que sur un mandat clair.

³¹ 81% des financements du FUH sont des financements directs (2015-2018), dont l'initiative vient principalement du CDCS, qui consulte les postes dans tous les cas, et parfois des opérateurs de mise en oeuvre. Les 19% restants sont des financements par délégation aux postes.

Il ne transparait pas dans tous les documents de projet;

- Du fait de sa faible présence locale, le CDCS s'inscrit dans une démarche de partenariat local indirect. Cette approche nécessite un système de qualification de projet qui n'est pas totalement formalisé.

3.2 QUESTION EVALUATIVE 2

Quelle est l'efficacité de la coordination au sein de l'équipe France et l'efficacité des projets sur les contextes de fragilité ?

3.2.1 Critère de jugement 2.1: la coordination au sein de l'Équipe France permet d'optimiser la pertinence et l'efficacité de la réponse française

La coordination au sein de l'Équipe France est multidimensionnelle. Elle concerne à la fois les services du MEAE entre eux, leurs relations avec les opérateurs (principalement EF et AFD), la coordination entre siège et terrain et enfin, les relations entre acteurs sur le terrain.

3.2.1.1 *Entre services du MEAE, une coordination ad hoc peu structurée*

Lors de l'instruction des projets - identification, conception - le processus de consultation est peu formalisé. Celle-ci se passe indirectement par l'envoi d'une note diplomatique, qui permet de diffuser l'information et à ceux qui le souhaitent de réagir. Le rattachement hiérarchique à trois structures différentes – DGM (GOUV), DGP (DCSD), cabinet (CDCS)- ne facilite pas les échanges. En outre, dans les documents projets, la coordination est un point souvent peu développé. Cela concerne à la fois l'identification d'autres actions mises en oeuvre sur des thématiques connexes - question de cohérence interne et externe - et la mise en place de mécanismes de coordination pour le pilotage des projets.

De fait, les relations entre GOUV, la DCSD et le CDCS ont essentiellement lieu au travers des groupes de travail ad hoc liés à une thématique (par exemple: réforme de stratégie RSS pilotée par Gouv avec la DCSD) ou une zone géographique (par exemple: la Task force Sahel où les trois participent - cette dernière est principalement un lieu d'échange d'information. Elle ne semble pas donner lieu à une programmation sur le volet développement³²). Il est par conséquent difficile de parler de coordination.

3.2.1.2 *Avec les opérateurs et les ministères, une coordination sectorielle naissante*

De la même façon, il n'existe pas de coordination formalisée avec EF, l'AFD et les principaux ministères impliqués (Armées, Intérieur, Justice, Santé). Celle-ci se passe également par le biais de contacts personnels ou dans les groupes de travail mentionnés. Il n'existe pas de dialogue structuré et surtout animé entre les principaux acteurs intervenant sur les théâtres de fragilité.

Il faut toutefois noter que des initiatives et des coordinations ponctuelles ou sectorielles se mettent en place avec succès:

³² Les évaluateurs n'ont pas eu accès à la documentation stratégique et opérationnelle de la task force en raison de son caractère confidentielle. Ils ne peuvent donc juger de ces assertions recueillies lors des entretiens.

- Le CDCS et l'AFD sont parvenus à des résultats communs encourageants dans le Sahel sur des questions de nutrition et de résilience³³;
- EF et la DCSD travaillent de plus en plus en partenariat à partir d'une approche ad hoc sur le terrain vers une démarche mieux structurée, plus systématique, décidée au niveau des sièges dans le domaine de la sécurité maritime. La recherche de planification commune tend à se développer. La DCSD est impliquée dans la mise en œuvre d'un projet de l'UE visant à améliorer la sécurité et la sûreté sur les ports africains du Golfe de Guinée. EF est en charge de la mise en œuvre mais s'appuie sur le réseau de coopérants de la DCSD. Ils ont réussi à capter d'importants financements européens:
 - sur le même modèle, l'AFD et la DCSD travaillent sur la protection civile³⁴;
 - Le ministère des Armées, à travers la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) a lancé un groupe de réflexion (AFD, EF, GOUV, DCSD, CDCS) sur les actions - développement économique, services de base, gouvernance locale - pouvant être menées dans les pays du Golfe de Guinée afin d'éviter que la menace terroriste ne descende du Sahel vers le Golfe. Il s'agit ici de travailler sur le noeud sécurité-développement en amont, en prévention des crises;

Un exemple d'approche intégrée sécurité-développement avec un fort pilotage central: le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a une vision totalement intégrée de la question de fragilité, qui se trouve présentée dans sa Doctrine de Fusion, élaborée en 2016. Elle fait converger sa stratégie d'aide (UK-Aid Priorities) et sa stratégie sécuritaire (UK National Security Strategy). Cette approche originale articule la question du développement en zone de fragilité à celle de la sécurité nationale et lie ainsi une vision économique, sécuritaire, sociale et de développement international.

Elle est pilotée par le conseiller à la sécurité nationale et les "groupes de mise en oeuvre" qui lui sont rattachés (chacun étant responsable pour une zone géographique ou une thématique). Des hauts fonctionnaires issus de treize ministères impliqués en font partie. Elle dispose des modalités d'action spécifique et d'une responsabilité nationale et internationale. Les problématiques de sécurité, stabilisation, gouvernance et développement sont totalement prises en compte et associées, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel.

Le conseiller à la sécurité nationale s'appuie sur le CSSF - Conflict, Stability and Security Fund -, qui est rattaché à la fois au DFID (développement) et au FCO (Ministère des affaires étrangères). Il a un large spectre d'intervention sur les champs de la stabilisation et de la sécurité. L'approche interinstitutionnelle se retrouve aussi dans l'origine des fonds, puisque celui-ci est abondé par plusieurs ministères (13), les 3 principaux étant le FCO (affaires étrangères), le ministère de la défense et le DFID³⁵ (développement). En 2018, le CSSF a géré 1,25 Mds £, répartis à parts presque égales en APD (48%) et non APD (52%). Pour pouvoir intervenir rapidement, le CSSF s'appuie à la fois sur une unité de stabilisation civile-police et militaire regroupant des spécialistes de ces questions et intervenant sur le terrain et sur contrat cadre avec une centaine de partenaires retenus (ONG, PME, grandes sociétés) et mobilisés selon un programme d'action annuel.

³³ Projet trois frontières, dont une phase d'amorçage a été co-financée en matière d'appui aux activités agro-pastorales (1,5M€ AFD / 0,5M€ CDCS en 2018-2019)

³⁴ Deux coopérations importantes en Chine et en Tunisie existent, à l'initiative des ETI. Depuis, l'AFD intervient notamment lors des journées des coopérants de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) organisées en septembre.

³⁵ L'intégration du FCO et du DFID est en cours et devrait aboutir à la création du FCDO (Foreign, Commonwealth and Development Office)

3.2.1.3 Entre siège et terrain, une coordination marquée par des difficultés de communication

Les relations entre siège et terrain peuvent être parfois compliquées et reposent beaucoup sur la qualité de la communication. C'est par exemple le cas entre les ETI et la DCSD sur les arbitrages effectués par le siège à partir des demandes et des priorités identifiées sur le terrain. Ces choix, s'ils sont légitimes au regard des procédures existantes, notamment des disponibilités budgétaires, sont sans doute insuffisamment expliqués aux acteurs de terrain, qui en ressentent parfois une certaine frustration³⁶.

En ce qui concerne le CDCS, la question de la coordination se pose différemment en raison de son faible maillage local. Comme indiqué supra, le mandat des référents manque de clarté³⁷. Avec ces limites, leurs relations avec le siège paraissent bonnes.

3.2.1.4 Sur le terrain, un changement de culture coordonné par l'Ambassadeur en zone de crise

Sur le terrain, il faut distinguer les pays qui font face à une situation de crise (Niger, Burkina) du Sénégal, qui jouit d'une certaine stabilité politique et sécuritaire.

La coordination vise notamment à définir un cadre d'action commun à travers un exercice conjoint de diagnostic et de planification. Il n'y a pas d'uniformité apparente d'un tel processus. Au Sénégal, où la présidence sénégalaise et la primature française se mobilisent, cet exercice implique le plus haut niveau politique. C'est l'ambassadeur qui définit une stratégie propre à chaque pays, ou « plan d'action », pour toute la durée de sa mission. Elle fait normalement l'objet d'une révision à mi-parcours. Il peut cependant arriver, comme c'est le cas au Niger, que ce document soit révisé chaque année en impliquant tous les acteurs concernés. Dans la pratique, l'élaboration de ce plan d'action n'est pas toujours inclusive de tous les acteurs de l'Équipe France, et notamment de l'AFD. A l'inverse, l'élaboration des stratégies nationales de l'Agence se fait souvent sans concertation avec les autres acteurs français. Cette démarche repose sur la personnalité de l'ambassadeur et du directeur d'agence. Il est toutefois notable que dans les pays en crise étudiés, un véritable travail de rapprochement et de dialogue engendre l'élaboration de diagnostic partagé et de stratégie locale.

Au Burkina et au Niger, il existe un sentiment général et partagé d'une évolution récente et sensible de la coordination de tous les intervenants. Elle est également appréciée par des acteurs, qui reconnaissent se découvrir et apprendre à se connaître. Plusieurs points saillants sont à noter:

- Le rôle de portage politique de l'Ambassadeur, au centre et en pilotage du dispositif de la réponse française aux fragilités est unanimement reconnu et accepté ;
- Cette approche intégrée relève d'une « vraie révolution culturelle » d'une « mue »³⁸, où chacun doit sortir de sa zone de confort et de sa culture³⁹. Un exemple remarquable

³⁶ Par exemple, arbitrage sur des activités différentes de celles proposées par le terrain, ou sur certains choix d'infrastructures. Il s'agit ici plus d'une question de communication que de remise en cause des arbitrages effectués.

³⁷ Etendue de leurs responsabilités dans l'identification et le suivi des projets, mandat de représentation, temps alloué à cette mission.

³⁸ Termes utilisés lors des entretiens des missions de terrain.

est la nouvelle stratégie de l'AFD au Burkina Faso qui a été approuvée par l'Ambassadeur et intègre l'approche régionale différenciée selon les niveaux de fragilité qu'il a définie. En outre, un véritable dialogue existe sur les priorités sectorielles à mettre en œuvre. ;

- La notion d'Équipe France prend forme : les acteurs prennent conscience des complémentarités et du besoin que "chacun participe". Il reste cependant de grandes marges de progrès dans le partage d'informations et d'analyse, à la fois sur le périmètre des interlocuteurs de ce dialogue et les relais de communication ;
- Cette coordination et ce dialogue passent par une présence importante sur le terrain. Or, les référents stabilisation du CDCS manquent de reconnaissance dans le dispositif. Ils ne participent pas aux réunions avec l'Ambassadeur, l'AFD et Barkhane. Cela est ressenti comme une absence du CDCS, et celle-ci est regrettée par les autres acteurs, à la fois lors de la définition de diagnostics et de stratégies communs, mais aussi comme relais de communication ou lors de l'origination (identification et formulation) des projets;
- Un autre point méritant attention est celui de la connaissance et de la maîtrise du dispositif de réponse aux fragilités (diversité des instruments, organisations intervenant) par les acteurs du « second cercle ». En effet, s'il est bien maîtrisé par les acteurs directement concernés, il est largement méconnu par les autres (ETI) qui pourraient tout à fait y recourir, voire l'alimenter. De même, ces derniers sont souvent laissés en marge de l'Équipe France.

Ce constat est à nuancer au Sénégal, où la prise de conscience est plus lente à émerger et les pratiques de fonctionnement en silo restent présentes. Il faut noter cependant la bonne pratique de définition du cadre stratégique qui est inclusive et s'effectue lors d'un exercice annuel de planification stratégique conjoint impliquant les autorités sénégalaises. Toutefois, le relatif cloisonnement des acteurs, notamment entre "sécuritaires" et acteurs du développement, SCAC compris, lors de la mise en œuvre a un impact négatif sur la cohérence, l'efficacité, de l'approche et ses résultats. L'AFD reste souvent en marge du dispositif de coordination en dépit d'une évolution positive qui se traduit par des échanges réguliers entre ambassadeurs et directeurs pays et la recherche d'une plus grande cohérence d'approche.

L'Alliance Sahel et la Coalition pour le Sahel - Un exemple d'approche intégrée et de coordination renforcée portée par la France

En juillet 2017, en réponse à l'insécurité chronique, le manque de perspectives économiques et le faible accès aux services de base qui déstabilisent la région du Sahel, la France, l'Allemagne et l'Union Européenne ont annoncé le lancement de l'Alliance Sahel en appui au G5 Sahel⁴⁰. Ils ont rapidement été rejoints par d'autres États et des organisations internationales. L'alliance compte à présent 13 membres. L'action de l'Alliance Sahel a pour but d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide dans une logique combinant à la fois l'urgence, la stabilisation, le développement et intégrant les dimensions diplomatiques et sécuritaires. Cette initiative largement

³⁹ A l'inverse des Américains où la culture de la « country team » réunie autour de l'Ambassadeur est ancienne.

⁴⁰ Sont concernés les pays du G5 - Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso

portée par la France est saluée par les acteurs de terrain rencontrés lors des missions, car elle contribue à l'amélioration de la coordination entre les multiples PTF et au renforcement de la coordination au sein de l'équipe France. Si l'initiative est encore trop récente pour mesurer son impact notamment sur la coordination au sein de l'Équipe France, les témoignages recueillis au cours des missions soulignent l'importance d'une approche régionale spécifique qui permet aux acteurs de s'inscrire dans une réalité tangible, d'identifier des objectifs communs et de mieux combiner leurs interventions et, pour finir, d'être plus efficaces.

De même, la mise en place de la Coalition pour le Sahel, annoncée lors du sommet de Pau le 13 janvier 2020, a pour objectif de donner une réponse plus collective aux défis de la région sahélienne, en rassemblant les actions conduites par les États du G5 Sahel et leurs partenaires internationaux. Elle vise à faciliter la coordination et les interactions entre les différents volets de l'action internationale venant en appui des pays du G5. L'objectif est d'en faire à l'échelle régionale, une action cohérente, qui englobe l'ensemble des leviers et des acteurs impliqués au Sahel, qu'ils portent sur les questions sécuritaires, politiques ou de développement. Ses deux premiers piliers⁴¹ se concentrent sur le volet sécuritaire et militaire, et s'articulent avec les piliers 3 - soutenir le retour de l'État et des administrations sur le territoire - et 4 - aider au développement - qui sont au cœur des préoccupations de cette évaluation.

Ces deux initiatives placent la France au cœur de l'initiative et de la coordination des acteurs dans le Sahel, en lien avec les États et le G5 Sahel.

⁴¹ Lutter contre les groupes armés terroristes et renforcer les capacités des forces armées des États de la région

Conclusions - *La coordination au sein de l'Équipe France se renforce progressivement notamment en zone de crise. Toutefois elle manque d'engagement et de structure, pour permettre une meilleure optimisation de la pertinence et de l'efficacité de la réponse française*

- L'approche intégrée constitue une "révolution culturelle" qui nécessite une nouvelle dynamique de coordination.
- Les relations entre GOUV, la DCSD et le CDCS reposent en partie sur des relations personnelles et au sein de groupes de travail ad hoc, thématiques ou géographiques qui sont plus des lieux d'échanges d'information que de coordination.
- Des initiatives de collaboration entre les services du MEAE et EF, l'AFD et les ministères existent. Elles émergent d'une recherche de complémentarité (expertise, financement, gestion de projets), sans cadre formalisé cependant.
- La coordination entre siège - terrain est parfois difficile. Ces difficultés relèvent essentiellement de problème de communication.
- Sur le terrain, la volonté de coopérer évolue positivement et se manifeste plus fortement dans les contextes de crise.
- L'ambassadeur joue un rôle prépondérant au niveau pays pour piloter les interventions, animer la coordination et développer les synergies au sein de l'Équipe France.
- L'absence d'un mandat de représentation claire des référents stabilisation est regrettée par les autres acteurs de terrain. Cela écarterait ces référents des problématiques de coordination quotidienne et opérationnelle en matière de stabilisation et de dialogue local.
- Les opportunités d'articulation sont sous-utilisées en raison d'une coordination insuffisante lors du diagnostic et de l'élaboration de stratégies locales.
- La coordination est un élément souvent minoré dans la conception des projets et comme modalité de pilotage.
- Le décloisonnement au sein de l'équipe France repose avant tout sur les acteurs de terrain et leur volonté de travailler ensemble.
- L'Alliance Sahel constitue une initiative prometteuse qui offre un cadre de coordination apprécié par les acteurs de terrain

3.2.2 Critère de jugement 2.2: les modalités de conception et de mise en oeuvre des projets favorisent leur efficacité sur le terrain

Le critère de jugement 2.2 comprend 5 éléments : le processus de conception des projets, la coordination (en dehors de la coordination au sein de l'équipe France), le partenariat, le pilotage, le dimensionnement des projets et, enfin, le niveau de flexibilité et de capacité d'adaptation. L'analyse se concentre essentiellement sur les facteurs de réussite ou d'échec identifiés au cours de la revue documentaire et lors des missions.

3.2.2.1 Un processus de conception de projets qui reflète peu la vision stratégique et l'analyse des risques

La conception des projets sous-entend à la fois les orientations de choix d'intervention - inscription dans une stratégie locale, type de réponse, secteur, domaine, zone géographique - et la définition précise des projets - type d'activités, durée, dimensionnement.

3.2.2.2 L'inscription peu explicite des projets dans les stratégies globales, locales et sectorielles

Les priorités, les orientations sectorielles, les critères de choix des interventions réalisées par le siège ne sont pas toujours clairs, ni dans les documents projets, ni pour les acteurs du terrain (ETI, partenaires de mise en oeuvre, autorités locales). Ils ne font explicitement référence ni à la stratégie globale (voir 5.1.1), ni aux stratégies locales (voir 5.2.1), ni aux stratégies sectorielles de chaque direction. Cela renvoie à ce qui a été dit à la fois sur le sentiment d'absence de cadre stratégique régional et thématique et en ce qui concerne la coordination des acteurs.

3.2.2.3 Des processus de conception des projets différents, qui intègrent insuffisamment l'analyse des risques

D'une manière générale, l'évaluation note de bonnes pratiques au sein de l'Équipe France lors du processus de conception des projets. La démarche se veut inclusive et participative. La volonté de rester au contact des réalités opérationnelles, de répondre aux besoins, en apportant des solutions pragmatiques, réalistes, identifiées conjointement avec les acteurs locaux, en s'appuyant sur les capacités locales existantes, est forte. Les 22 projets sont conformes aux principes d'efficacité de l'aide tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration de Paris (2005)⁴².

Dans le cas de la DCSD, et des projets de la mission GOUV, le processus de conception est classique. Les choix d'intervention se concentrent sur des enjeux régaliens et le partenaire est une structure étatique (police, douane, gendarmerie, défense, justice). La DCSD s'appuie sur son réseau d'ETI présents dans les institutions du pays d'accueil, dans des disciplines multiples et généralement très spécialisées. Ce sont eux qui identifient les projets en lien avec leurs partenaires locaux et les font valider par l'ASI. La validation finale et les priorités thématiques et budgétaires sont du ressort du siège. La DCSD agit dans un cadre structuré et son action dépend en grande partie du niveau de coopération, de l'attitude des autorités partenaires et de la capacité d'absorption de l'Etat d'accueil.

⁴² Ainsi que les autres initiatives en lien avec le Global Partnership on Effective Development Cooperation (GPEDC) - Agenda pour l'Action d'Accra (2008), Partenariat global pour l'efficacité de l'aide au développement de Busan (2011) - Déclaration de Mexico (2014) ;

L'identification et l'intégration du risque dans le processus d'élaboration de projet peuvent toutefois soulever des questionnements pour certains projets⁴³. Cette situation peut engendrer des réorientations importantes lors de l'exécution d'un projet⁴⁴ ou réduire fortement ses résultats⁴⁵. Ces exemples sont toutefois anciens. Les projets plus récents de la grappe de projet n'ont pas fait l'objet de problème de conception de ce type.

Dans le cas des projets mobilisateurs⁴⁶, la disparité des Etats de la région en termes de contexte, de capacités, d'équipement, de niveau de compréhension, de volonté politique, de formation implique une analyse des besoins et surtout un effort de conception particuliers. En effet les actions doivent être adaptées en fonction des spécificités de chaque pays. Pour cela, une capacité de projection des chefs de projet, ou l'implication forte des ambassades locales, sont nécessaires pour assurer ce travail de conception et de pilotage. Il est rarement prévu, faute de moyens. Cela entraîne donc souvent des résultats limités en dehors du pays pilote.

La fin des FSP prive les "ETI sécurité" d'un cadre d'intervention durable - 3 ans - et par conséquent limite leur potentiel d'action. A l'heure actuelle, les projets ayant pris la suite sur les thématiques sécurité intérieure et protection civile sont financés sur une base ad hoc (programme 209) et annualisée sur la base d'un programme d'action pluriannuel. Cette solution permet le maintien des interventions de la DCSD, mais fragilise son dispositif et la prévisibilité de son action.

De son côté, le CDCS dispose d'une assez grande marge de manœuvre aussi bien dans le choix de ses interventions que de ses partenaires. Toutefois, ces choix doivent tenir compte de paramètres multiples, parfois divergents - enjeux politiques, humanitaires, sécuritaires, temps de réaction, moyens disponibles, conditions sécuritaires et de mise en œuvre, capacités locales, continuité, etc. L'évaluation fait ressortir de nombreux points positifs dans la conception des projets: réactivité, flexibilité, écoute des partenaires, intérêt pour des solutions innovantes.

Toutefois, comme pour la DCSD, l'identification et la prise en compte du facteur risque soulèvent des questions. Elles ne sont pas systématiques, notamment pour le principe du *Do No Harm* et le risque de générer des attentes non-satisfaites et de venir renforcer le sentiment d'abandon, les tensions, déjà présents au niveau des populations cibles.

⁴³ Par exemple, pour le projet ALATT sur le manque de moyens et de capacité des autorités tchadiennes; le projet ARTECAO sur l'insuffisance de l'engagement institutionnel. Si le risque semble avoir été bien identifié par les auteurs de ces projets l'intégration de ce dernier dans la conception - définition du cadre logique et du planning notamment - n'a pas été optimale.

⁴⁴ Le projet Formation des policiers, en dépit d'une très bonne étude préalable des besoins et une bonne identification des risques, a péché dans sa conception. Le projet contenait des activités totalement inadaptées au cadre institutionnel burkinabè car le partenaire local n'avait pas été associé à son élaboration ni même à sa validation.

⁴⁵ Par exemple, dans le cadre d'ACTS le choix d'un partenaire local faible et peu impliqué n'a pas été identifié comme facteur de risque et a causé des retards importants sur plusieurs volets du projet et considérablement réduit l'efficacité des micro-projets soutenus. De même, l'insuffisante prise en compte de la politique de gestion des ressources humaines de l'administration sénégalaise s'est traduite par une perte d'efficacité immédiate de nombreux programmes de formation et de renforcement de capacités. En effet, la logique d'affectation ne valorise pas nécessairement les domaines de compétences spécifiques des fonctionnaires et les formations reçues.

⁴⁶ Les projets mobilisateurs ont la caractéristique de prévoir des interventions sur plusieurs pays, contrairement aux FSP bilatéraux qui concentrent leurs moyens dans un même pays.

De même, le processus de conception et de validation et le relatif éloignement du terrain (critère 1.3) et des instances de coordination locale (critère 2.1) interrogent à la fois sur le choix des zones, des thématiques d'intervention et le type de réponse. Cela pose deux questions. La première est d'ordre procédural. Le manuel d'instruction de projet récemment élaboré permettra de structurer l'ensemble de la démarche. La seconde interroge le positionnement stratégique FUH dans son volet stabilisation dans le pays et son articulation avec les autres moyens de l'Equipe France (critère 2.1).

Enfin, il existe un risque de substitution partielle. En effet, le CDCS, par ses partenaires, et la DCSD, par ses ETI, sont parfois confrontés à des contraintes (temps, capacités locales, barrières culturelles, etc.) telles qu'ils se substituent dans le rôle de l'acteur local (ex : sur la partie montage de projet, suivi de la mise en œuvre, identification des indicateurs de performances, et de rédaction des comptes rendus d'activité). C'est un risque reconnu et assumé par certains acteurs de terrain, qui est cependant limité dans la pratique.

3.2.2.4 La coordination externe est globalement peu efficace, elle est mieux intégrée dans les projets de stabilisation

L'Équipe France est engagée dans de multiples fora de coordination. Elle y participe activement et dans certains cas les a initiés et les pilote⁴⁷. L'action des autres acteurs a une influence sur l'efficacité et l'impact des interventions financées par la France. La coordination est importante pour identifier les secteurs déjà soutenus, ce qui est fait et comment. En phase de conception, comme de mise en oeuvre, cela permet d'éviter des doublons et de laisser des secteurs sans appui, et également de mutualiser les efforts.

Toutefois, les cadres de coordination sont surtout des instances de partage d'information plus que de véritable coordination et moins encore de planification commune. Des raisons multiples limitent la portée de ces efforts: diversité des procédures, échéancier, priorités, rotation RH, mémoire institutionnelle, etc.⁴⁸.

Ce constat varie d'un pays à l'autre et selon les secteurs d'intervention. Au Niger les acteurs humanitaires disposent d'une solide structure de coordination soutenue par OCHA et le bureau du Coordinateur Résident des Nations Unies. Ils semblent mieux se coordonner que le secteur du développement qui regroupe des acteurs très disparates et qui relève en temps normal de la responsabilité des autorités qui ne sont pas forcément équipées, formées, pour assumer ce rôle.

Un nouvel acteur de la fragilité : la Banque mondiale

La Banque mondiale a adopté sa première stratégie FCV (Fragilité, Conflit, Violence) en février

⁴⁷ C'est par exemple le cas de la plateforme de coordination sur la lutte contre le crime organisé et le trafic de stupéfiant au Sénégal, qui est en partie animée par l'ETI, ou encore la coordination des PTF sur les questions de cybercriminalité.

⁴⁸ Ils se limitent souvent à la définition d'un cadre stratégique global au niveau des pays. Un plan de mise en oeuvre avec une véritable répartition des rôles entre acteurs concernés, ainsi que la mise en place de mécanismes de suivi et de communication sont des éléments essentiels qu'on ne retrouve pas systématiquement au niveau des PTF.

2020. Elle repose sur le principe que ses deux objectifs prioritaires - réduction de la pauvreté extrême et développement du secteur privé - ne pourront être réalisés qu'en intervenant dans les zones de crise et de fragilité (50% des pays à revenus faibles et intermédiaires). Elle prévoit un abondement important de son engagement financier dans ces zones, ainsi que la mise en place d'un cadre opérationnel spécifique (politique, instruments, RH, partenariats).

Pour ne pas sortir de son mandat, la BM n'intervient pas sur les questions humanitaires et de sécurité. Elle les aborde par le biais de partenariats avec les agences des NU et les grandes ONG internationales. Elle envisage son intervention sur les fragilités essentiellement en action préventive: identifier les facteurs de crise et agir dessus pour empêcher celle-ci de se produire.

La stabilisation n'est pas une notion utilisée par la Banque Mondiale, qui la considère comme trop politique.

Les deux principaux instruments sont:

- **PRA (Prevention and Resiliency Allocation):** fournit un soutien accru aux pays les plus à risques (prévention de conflits de haute intensité ou des violences à grande échelle). Les pays qui sont éligibles au PRA recevront une augmentation de 75% de leur allocation nationale, jusqu'à un plafond national de 700 millions de dollars, au cours de l'IDA19.
- **RECA (Remain Engaged in Conflict Allocation):** permet à l'IDA de maintenir un niveau d'engagement de base dans un petit nombre de pays qui connaissent des conflits de forte intensité et dont les capacités gouvernementales sont extrêmement limitées. Le RECA codifie également la capacité de la Banque à s'associer avec des agences des Nations Unies ou des ONG internationales dans certaines circonstances limitées pour des projets de développement qui bénéficient aux pays du RECA.

Ces instruments permettent également de passer par des dons, voire du gré à gré (par exemple si associé au Plan d'Urgence Sahel).

- Le groupe BM alloue des montants spécifiques pour chacun de ses instruments. IDA18 consacre 14Mds \$ aux pays en fragilité et crise. IDA19 consacrera 19Mds \$. Ces sommes sont utilisées au travers de PRA et RECA. La Société Financière Internationale et MIGA (Agence de garantie des investissements multilatéraux) ont également des enveloppes dédiées pour soutenir le secteur privé et les investissements dans les zones fragiles.
- La BM qualifie les pays éligibles à ses différents instruments. La définition de fragilité, violence, conflit se fait donc à une échelle nationale.
- L'application du PRA et RECA entraîne un assouplissement des procédures : réduction du délai d'instruction, mise en place d'un "third party monitoring", capacité de travailler directement avec des collectivités locales, le secteur privé ou les ONGI, sans passer par l'État.
- Les secteurs d'intervention classiques de la BM sont privilégiés dans une optique de renforcement de la résilience: secteurs sociaux, développement économique, appui au secteur privé, renforcement des capacités du secteur public. Un accent particulier est mis sur la justice et l'Etat de droit. La sécurité reste hors mandat de la BM. La BM intègre toutefois cette notion dans sa stratégie FCV mais ne l'aborde que par le biais des partenariats et du dialogue à entretenir dans le cadre des Cadres de Partenariat Nationaux.

Les projets intègrent peu l'action des autres bailleurs ni lors de l'identification pour justifier d'une intervention, ni pendant la mise en oeuvre. L'interaction avec les projets des autres PTF fait globalement défaut⁴⁹.

⁴⁹ Deux contre-exemples sont le projet ADEFISI, qui est censé appuyer les forces de sécurité intérieure des pays du G5 Sahel en complément de l'ONUSC et d'EUCAP (fiche projet). Toutefois, la coordination avec ces 2 organisations est très limitée.

Mais le principal obstacle reste l'absence de leadership du gouvernement comme cela a pu être observé au Burkina Faso ou au Sénégal. Le manque ou l'absence de cadrage, d'engagement politique de la part des autorités locales, qui parfois ne sont pas opposées à un certain flou⁵⁰, ne peuvent qu'entraver les initiatives visant à une plus grande rationalisation des ressources et des moyens mobilisés. Ce constat recoupe celui sur la faiblesse institutionnelle des partenaires (critère 1.3).

3.2.2.5 Identification et relations avec les partenaires locaux: des approches différenciées

Le choix du partenaire est fondamental et a une influence déterminante sur le résultat final. Il est donc primordial d'avoir une politique claire et précise en la matière surtout dans un contexte de fragilité où la moindre erreur peut avoir des répercussions négatives et générer des effets contraires à ceux recherchés. Le choix du mauvais partenaire ou une mauvaise gestion d'un partenaire peut remettre en question le bien fondé d'une intervention.

Pour la DCSD, le partenariat s'inscrit dans une démarche plus large que celle des projets. En effet, ses ETI sont placés au sein d'administrations partenaires, qui sont les bénéficiaires évidents des interventions soutenues⁵¹. Lorsque ces choix s'inscrivent dans la durée, c'est un gage supplémentaire de réussite des projets. Il faut ainsi noter la coopération qui s'est nouée entre 2010 et 2017 entre l'école et l'académie de police de Ouagadougou et l'Institut National de Formation de la Police de Clermont-Ferrand grâce aux projets AFORMA et Formation des policiers. Par le choix judicieux de formation de formateurs et de partenariats institutionnels, la DCSD a contribué à doter ces écoles d'encadrement technique de haut niveau toujours en place aujourd'hui⁵².

En outre, depuis quelques années, une véritable politique partenariale se dessine, notamment avec l'AFD et EF, en particulier dans le cadre de financements européens. Ce rapprochement permet à ces acteurs de bénéficier de la bonne connaissance et de la confiance des partenaires locaux de la DCSD. C'est très certainement un facteur de succès des projets à venir.

Le CDCS dispose d'une grande flexibilité de choix de partenaires ce qui constitue un solide avantage et est identifié comme un facteur de succès. Il peut aussi bien soutenir un acteur public que privé, une organisation internationale, une ONG internationale, une collectivité territoriale ou un acteur issu de la société civile. Sur un même pays, le Niger, le CDCS soutient 4 acteurs différents : un acteur privé (media), une ONGI (HD), un ministère (Justice) et un acteur para-étatique local (HAPC). Toutefois, les partenariats locaux développés par le CDCS sont essentiellement indirects car ils s'appuient sur des opérateurs intermédiaires.

ACTS devait servir de réceptacle à des fonds d'autres bailleurs pour intervenir au Liptako-Gourma. Toutefois, aucune action concrète n'a été entreprise pour réaliser cet objectif et aucuns fonds additionnels n'ont été collectés.

⁵⁰ Par exemple, le Sénégal sur les questions migratoires, qui ont une portée économique et politique importante.

⁵¹ Il faut rappeler que la fonction première des ETI est d'être conseiller auprès de son autorité de tutelle (ministre, directeur général, directeur). Il peut également être chef de projet, sans que ce soit généralisé.

⁵² Des coopérations structurantes ont également été établies avec l'Institut Supérieur de la Protection Civile de Ouagadougou (PCAO, APCA), ou encore de la Haute Autorité de Consolidation de la Paix au Niger (PASC 1 et 2).

Jusqu'en janvier 2020, le CDCS ne disposait pas d'un cadre formalisé de sélection et d'évaluation de ses partenaires et se reposait soit sur ses propres réseaux, soit sur ses partenaires historiques, soit sur les SCAC. Son nouveau manuel de procédures devrait permettre de mieux accompagner ce processus, de le rendre à la fois plus transparent et plus efficace⁵³.

En matière de partenariat, un projet hors grappe "Appui à l'emploi dans les zones périphériques et frontalières du Burkina⁵⁴" a mis en place des bonnes pratiques: une véritable légitimation des partenaires locaux: la sélection des 33 micro-projets a été intégralement confiée aux collectivités locales, partant du principe qu'elles étaient les mieux à même de choisir les propositions les plus pertinentes pour leur bassin d'emploi. Cette légitimation a permis d'asseoir la confiance et le partenariat. Elle s'est faite au prix d'assouplissement dans l'approche classique de la passation d'appel à proposition (critères de sélection et d'évaluation). Dans le même temps, le projet fournit un accompagnement de ces collectivités dans le renforcement de leurs compétences par la formation des élus et bénéficie d'une gestion souple des fonds alloués permettant une réactivité et adaptation aux évolutions rapides de la situation locale. Enfin, les services de l'Etat sont associés puisque les fonds alloués aux collectivités transitent par eux, sans en être dépendants.

3.2.2.6 Un pilotage au plus près du terrain, mais dont les instruments de gouvernance sont insuffisamment structurés

En termes de capacité de suivi sur le terrain, et de niveau de pilotage des projets, les approches et les moyens de la DCSD et du CDCS sont différents.

Les ETI présents dans les institutions exercent un contrôle direct sur les interventions de la DCSD puisqu'ils cumulent leurs fonctions avec celles de chef de projet. L'évaluation témoigne d'un bon niveau d'implication, d'une vision claire des enjeux, des défis, des points de blocage et des éventuelles solutions. La DCSD dispose d'une information en temps réel et dispose d'une capacité de réaction rapide. En termes de pilotage des interventions, la présence des ETI constitue un facteur de succès majeur.

⁵³ Les évaluateurs ne disposent pas du recul, ni du mandat nécessaires pour pouvoir apprécier l'impact du manuel sur ce point.

⁵⁴ <https://programmeemploiburkinafaso.wordpress.com> Mis en oeuvre par EF, il poursuit deux objectifs : Stimuler l'employabilité des jeunes et des femmes en développant leurs capacités entrepreneuriales via des formations professionnelles adaptées à la demande locale et favoriser la création d'emplois productifs en stimulant le développement de micro et petites entreprises. Les jeunes et les femmes, particulièrement touchés par l'insécurité et le manque de perspectives économiques, sont les cibles prioritaires des actions qui sont mises en place au travers des organisations de la société civile locales. C'est un projet financé par l'UE pour un montant de 7M€. En raison de son bon ancrage local, il bénéficie aussi d'un financement du CDCS pour 3 micro-projets. Il évoluera dans une deuxième phase (à partir de septembre 2020, avec une période de tuilage) sur un financement AFD (5M€).

Pour les projets mobilisateurs, le mode de pilotage a un impact direct sur l'efficacité du projet. En effet, le pays où est situé l'ETI chef de projet bénéficie en général de plus d'actions et d'une meilleure adéquation à ses besoins⁵⁵.

Toutefois, les ETI sont avant tout des experts métier. Ils connaissent rarement l'environnement de la coopération internationale et les techniques de management de projet. De plus, il n'existe ni formation préalable au départ⁵⁶ et les supports techniques (outils, procédures, guidelines) élaborés en centrale ne sont pas assez diffusés. Les ETI ont donc une grande autonomie et une marge d'action, mais ils peuvent aussi ressentir une certaine solitude. Cette situation peut réduire l'efficacité de leur action, tant dans la mise en oeuvre de leur projet, que dans la capacité d'identifier et de de nouveaux projets au profit de l'Équipe France.

En matière de procédure, les ajustements budgétaires sont possibles. Ils sont proposés par les ETI et validés par le siège. Par ailleurs, la structure classique repose sur un comité de pilotage et, lorsque cela est pertinent, sur des comités techniques. Ils sont régulièrement réalisés dans le cours des opérations, ce qui témoigne de souplesse et de réactivité.

Le choix du mode de pilotage est crucial pour la bonne mise en oeuvre des projets. La structure de pilotage doit associer les parties prenantes pertinentes et être décisionnaire sur les orientations et éventuelles réorientations du projet⁵⁷.

Le CDCS exerce un contrôle indirect et à distance des projets qu'il finance. La plupart de ses interventions dans la grappe de projets a fait l'objet d'une délégation de crédit et a été géré par le SCAC de l'ambassade de France sur place. Ce partenariat CDCS-SCAC est doublement bénéfique: un instrument flexible et réactif mis à disposition de moyens humain, d'une connaissance du contexte et des réseaux locaux, d'une présence dans le pays. Toutefois, le support technique (guide, procédures, outils) et un accompagnement du chargé de projet (formation, missions conjointes avec le responsable géographique ou la cellule

⁵⁵ Le projet ARTECAO a nécessité d'importants efforts de coordination, processus chronophage et complexe. Malgré cela et compte tenu de la disparité des capacités et des engagements certains pays n'ont pas pu pleinement bénéficier (Mali, Guinée, Niger et Côte d'Ivoire) de cette intervention; Le projet APCA donne des résultats différents en fonction des pays, de leur niveau d'implication, d'équipement, de formation; le projet AFORMA a rencontré des difficultés en cours de mise en oeuvre. Des difficultés sécuritaires (crise malienne), une crise sanitaire (épidémie Ebola en Guinée) et une rotation trop importante des ETI ainsi qu'un changement de localisation du coordinateur du projet du Bénin au Togo qui ont eu un impact sur les résultats du projet.

⁵⁶ Cette situation devrait évoluer puisque la DCSD a réalisé une première session de formation pour les nouveaux partants (une centaine de coopérants/ETI) en juin 2020, qui sera reconduite annuellement. De plus, une quarantaine de coopérants/ETI a d'ailleurs bénéficié d'une formation « chef de projet » pour qu'ils se familiarisent avec les techniques, procédures et vocabulaires des développeurs de projets (opérateurs, UE, ONU...) afin de mieux travailler avec eux dans une recherche de synergies et de nouveaux financements.

⁵⁷ Un contre-exemple est le projet ACTS. Il avait été conçu pour favoriser une approche bottom-up visant à faire émerger des micro-projets dans la zone des trois frontières avec un partenaire local et un coordinateur basé dans les locaux de ce partenaire. Toutefois, le comité de pilotage mis en place était presque exclusivement parisien entre GOUV et la DCSD et le partenaire, le coordinateur et les trois ambassades n'y étaient que rarement conviés. Ce pilotage défaillant est l'une des raisons qui expliquent la faible efficacité de ce projet.

évaluation, suivi technique) du CDCS n'est pas systématique⁵⁸. En outre, le mandat de ses représentants sur le terrain n'est pas clairement établi.

3.2.2.7 Des capacités de dimensionnement de projets cohérentes avec les mandats des intervenants

D'une manière générale l'évaluation démontre un bon rapport coût-efficacité des actions mises en œuvre par le MEAE :

- Le projet ASACA a un budget annuel modeste de 250,000 €⁵⁹ mais produit un impact énorme pour l'Afrique. Son action permet aux aéroports internationaux de 20 pays⁶⁰ de respecter les normes internationales et donc de maintenir un lien vital avec le reste du monde – comme en RCA par exemple malgré des conditions extrêmes au moment de la crise de 2013/2014..
- Le Projet PACT est un autre exemple d'intervention aux implications majeures pour une enveloppe budgétaire globale relativement modeste - 700,000 € sur 5 ans - compte tenu des enjeux sécuritaires pour un pays aussi stratégique que le Sénégal et comparativement aux budgets d'autres acteurs comme la BM, l'UE, USAID, UNODC sur des enjeux sécuritaires.
- Le Projet ASECMAR dispose d'un budget de 2.1 M€ sur 36 mois. Lancé par un ETI, il a abouti à une déclaration commune de plusieurs Etats du Golfe de Guinée sur une meilleure gestion des eaux territoriales, de la sécurité et des ressources. Ce projet a aussi contribué à une collaboration entre la DCSD et EF, qui a engendré un partenariat dans le cadre d'un important projet européen de sécurité portuaire.

L'évaluation met en exergue la volonté de maximiser les ressources budgétaires disponibles. Cette observation est valable aussi bien pour la DCSD que pour le CDCS. L'approche est similaire et constitue de notre point de vue une « marque de fabrique » du MEAE.

La capacité de pouvoir financer des petits projets apparaît comme un élément positif et l'un des facteurs de succès. En effet, cela offre une grande flexibilité et permet notamment de considérer d'autres options, alternatives que certains PTF ne pourraient prendre en compte. Cette approche permet d'appuyer des actions très ciblées, nécessitant peu de moyens et qui peuvent être mise en œuvre rapidement⁶¹.

Le fait de jouir d'une grande marge de manœuvre à ce niveau confère une vraie valeur ajoutée notamment par rapport à d'autres acteurs qui eux ne peuvent en raison de contraintes administratives et financières prendre en considération des projets inférieur à certains montants.

⁵⁸ Le CDCS accompagne dans une certaine mesure les chargés de projets du SCAC et ses partenaires sur le terrain. Cependant, la forme, la fréquence de cet appui, ainsi que les outils de suivi, sont toujours en cours d'élaboration et de mise en œuvre au moment de la rédaction de ce rapport.

⁵⁹ 1 million d'euro sur une période de 4 ans (2011 à 2014)

⁶⁰ A noter que le mandat de la CRASAC a été récemment étendu à l'ensemble des pays du continent

⁶¹ C'est par exemple le cas du projet du CDCS donnant au ministère de la justice du Niger les moyens de pouvoir couvrir les frais de transport et de logement des juges et ainsi de délocaliser le processus de justice attendu par les populations locales de Diffa pour un budget modeste de 70,000 €.

Le cas du projet “chaîne pénale” au Niger (voir section 4.1.3) témoigne de l’importance de ne pas surdimensionner les projets en imposant des budgets et des modalités de gestion trop lourds. Ceux-ci sont souvent définis à partir de considérations plus liées aux PTF - coût de l’instruction, volonté de décaissement - qu’aux besoins réels des pays bénéficiaires de l’aide. Des budgets trop lourds, inadaptés aux capacités de gestion, d’absorption, ont de multiples conséquences négatives: ils peuvent fragiliser des systèmes de gestion déjà faibles, encourager de mauvaises pratiques, réduire la montée en compétence des autorités locales en recrutant des experts internationaux pour gérer les projets, contribuer à décrédibiliser les autorités étatiques aux yeux de la population, augmenter les tensions communautaires⁶².

L’étude montre aussi que parfois les budgets alloués sont trop limités pour avoir un impact visible et pérenne. Cette observation, partagée par plusieurs agences de mise en œuvre, concerne aussi les projets de stabilisation⁶³.

La force de l’Équipe France, quand elle intervient de manière coordonnée, est de pouvoir articuler des instruments différents mais complémentaires tant sur leur volume financier que leur temporalité.

3.2.2.8 Une grande réactivité et flexibilité d’intervention permettant de répondre aux différents contextes

Cette évaluation fait ressortir de manière claire que flexibilité et capacité d’adaptation sont deux points forts de l’approche et du dispositif du MEAE.

La présence des ETI -chefs de projets au sein des administrations permet une identification précise et rapide des nouveaux besoins. Ces derniers peuvent donc être force de proposition pour des ajustements, identifier de nouveaux besoins ou d’éventuelles urgences. Cela constitue un avantage important pour le pilotage des projets.

Les modalités de gestion interne de la DCSD sont souples et permettent de réallouer les crédits relativement simplement. Le temps de prise de décision est assez court et adapté au besoin d’action. Les arbitrages sont réalisés par le siège, en fonction de priorités parfois différentes de celles du terrain, et pas forcément bien communiquées ou identifiées localement.

Il dispose d’une grande flexibilité de choix en termes de type d’intervention, de sélection de partenaires, de secteur d’activité, de zone d’intervention, de montant budgétaire.

⁶²Constats présenté dans une étude de Paul Feinstein et Andrew Wilder réalisée en 2011: *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*.

⁶³ Le projet PASC 1 mis en œuvre par l’HACP dans la région de Tillabéri était sous-dimensionné. Le concept, l’approche, le niveau d’implication des communautés locales et les activités étaient pertinents. Toutefois, son sous-dimensionnement en a limité l’impact et a généré des attentes dans la population. Il a donc fallu financer une seconde phase qui a permis l’arrivée de nouveaux PTF (DFID et l’UE notamment). Cette initiative soutenue par le CDCS a donc eu un effet déclencheur recherché ou induit, mais a nécessité un investissement plus lourd et plus long qu’initialement prévu.

La forte réactivité du CDCS est directement liée à un temps de prise de décision potentiellement court sur des enjeux de stabilisation⁶⁴ qui nécessitent une réaction rapide. C'est un atout majeur, relativement rare pour être mentionné et surtout très apprécié ses partenaires (opérateurs, autorités).

3.2.2.9 Un cadre de gestion de projets peu structuré qui nuit au pilotage des opérations

L'analyse de la documentation projets témoigne d'un manque de formalisme et de rigueur dans la gestion documentaire. Dans de nombreux cas, plusieurs documents de base de la vie d'un projet⁶⁵ sont absents des dossiers communiqués aux consultants. Une documentation partielle a été partagée, ce qui souligne de possibles carences dans le suivi des projets, la mémoire institutionnelle et la passation de dossiers entre deux responsables de projets.

De plus, les formats de projets diffèrent les uns des autres au sein de la même structure. Le facteur temps peut toutefois expliquer une évolution du format dans le cas de la DCSD.

En outre, les documents de projet de stabilisation au CDCS⁶⁶ sont peu standardisés. Cette absence observée offre à la fois des avantages et des inconvénients. L'absence de formalisme en la matière laisse au partenaire le choix du format et donc la possibilité d'utiliser un outil qu'il maîtrise. Toutefois, cette approche peut aussi se traduire par une perte d'efficacité et de transparence du processus de validation. Le manque d'information sur des éléments essentiels (contexte, acteurs, besoins, risques, priorités identifiées, logique d'intervention, effets attendus, moyens de mise en œuvre) tend soit à prolonger la phase d'élaboration de projet et à retarder sa validation et sa réalisation, soit à valider un projet sans ces éléments, ce qui présente des risques pour sa mise en œuvre.

L'étude n'a pu identifier l'inclusion systématique de mécanismes de suivi et d'évaluation ni d'exercices de capitalisation ou de retour d'expérience, alors que les financements FSP supposaient une évaluation à mi-parcours et finale.

Conclusions

Conception: *Un processus de conception de projets qui reflète peu la vision stratégique et l'analyse des risques*

- La conception des projets ne fait pas ressortir une approche stratégique et explicite sur les choix opérés
- Les processus suivis sont adaptés aux mandats de la DCSD et du CDCS mais faiblement documentés
- L'Équipe France dispose d'une grande variété d'instruments pour répondre aux enjeux de fragilité
- La faible identification des risques et des mesures d'atténuation est un point de vigilance

⁶⁴ Ex: projet Prévention et résolution de la conflictualité à Diffa avec Humanitarian Dialog ou projet PASC 1 avec HACP

⁶⁵ Rapport d'identification ou de formulation, cadre logique, budget, rapport de validation par un comité de sélection, tous les rapports d'activité, outil de suivi/évaluation, rapport final, évaluation à mi-parcours, de fin de projet, demande argumentée d'extension, échanges de courriers sur des éléments stratégiques, rapports des comités de pilotage

⁶⁶ Proposition de projet, cadre logique, structure budgétaire, format de reporting, rapport de validation de projet. Le nouveau manuel de janvier 2020 remédie à cette lacune. Il est trop tôt pour en juger la portée.

Coordination externe: *La coordination externe est globalement peu efficace, elle est mieux intégrée dans les projets de stabilisation*

- La coordination externe est essentiellement un lieu d'échanges d'information sans réelle portée opérationnelle. Elle souffre d'un manque de leadership des bénéficiaires
- La complémentarité avec les projets des autres bailleurs est essentiellement recherchée dans les projets de stabilisation

Partenariats: *Identification et relations avec les partenaires locaux, des approches différentes*

- Les processus d'identification et de sélection des partenaires, pourtant cruciaux, sont faiblement documentés.
- D'une manière générale, le dialogue, la logique et le pragmatisme, prévalent dans les choix qui sont opérés.
- Inscrire le partenariat dans une logique de long terme et de montée en compétence graduée est un facteur clé de succès.
- L'accompagnement et le renforcement des partenaires permet de compenser des capacités parfois faibles.

Pilotage: *Un pilotage au plus près du terrain, mais dont les instruments de gouvernance sont insuffisamment structurés*

- Le réseau d'experts constitue un atout majeur pour la DCSD. Il est sous-utilisé par le reste de l'Équipe France.
- Le partenariat CDCS-COHS /SCAC souffre du mandat peu clair des référents.
- L'absence d'une formation préalable au départ des chefs de projets et d'outils opérationnels de pilotage nuit à l'efficacité des projets et à la coopération française plus largement.

Dimensionnement: *Des capacités de dimensionnement de projets cohérentes avec les mandats des intervenants*

- Les projets financés par le MEAE ont un bon rapport coût efficacité, notamment parce qu'ils peuvent soutenir des actions ciblées à petit budget.
- La diversité des instruments permet de moduler les interventions en fonction des besoins et des enjeux (financiers, temporalité).
- Les instruments permettent une grande réactivité et flexibilité dans les situations d'urgence et ouvrent des possibilités d'articulation entre le court, moyen et long terme.

Flexibilité: *Une grande réactivité et flexibilité d'intervention permettant de répondre aux différents contextes*

- la flexibilité et la réaction sont des forces des outils de coopération du MEAE.

Outils de gestion de projet: *Un cadre de gestion de projets peu structuré qui nuit au pilotage des opérations*

- Les outils de management de projet et la gestion documentaire ne sont pas suffisamment structurés. Cela nuit au pilotage des projets.
- La mise en place d'un solide système de suivi et évaluation (tierce partie) est un facteur déterminant de réduction des risques, rarement employé.

3.2.3 Critère de jugement 2.3 : Les temps de prise de décision et les durées d'intervention sont adaptés aux enjeux des projets

Les temps de prise de décision, de mobilisation des ressources et de durée des interventions, varient en fonction du type d'instruments financiers, du contexte géographique, sécuritaire, du facteur humain, du type et du nombre de partenaires et de la nature des interventions. La diversité des instruments existants offre une grande marge de manœuvre et des outils adaptés, pour répondre aux multiples enjeux liés aux questions de fragilités. Ce dernier point constitue l'un des atouts du dispositif français face aux défis croissants que posent les contextes de crise.

3.2.3.1 La DCSD, des interventions de long terme qui ont vocation à s'inscrire dans la durée

Le temps de maturation de projets est globalement long entre l'expression du besoin, la rédaction et la validation du projet, puis sa mise en œuvre⁶⁷. De plus, ces projets font l'objet d'une prolongation quasi-systématique en raison de retard de démarrage⁶⁸, ou d'un recadrage des activités⁶⁹, parfois une révision des objectifs, sans pour autant remettre en question la pertinence et la cohérence des interventions.

Le temps estimé au départ des projets est rarement en adéquation avec la réalité du temps qui a été nécessaire à leur mise en œuvre effective. Les causes en sont multiples : capacités locales limitées qui retardent l'exécution du projet; retard dans la mobilisation des acteurs nationaux; délais d'obtention des autorisations, extension du périmètre d'intervention, extension budgétaire. Aucun élément ne montre cependant que ces retards soient imputables à la manière d'opérer de la DCSD.

Le risque de changement d'interlocuteur augmente avec la durée du projet de même que celui de remise en question d'accords passés et de perte d'intérêt⁷⁰.

L'étude documentaire met en exergue la tendance générale des évaluations des projets FSP de la DCSD à recommander une suite afin de capitaliser sur les résultats obtenus. Lorsque cela a été le cas, les résultats ont été probants⁷¹. Cela confirme que l'ancrage dans le temps d'une coopération, si elle évite l'écueil de la substitution, est un vrai facteur de succès. Les projets APCA et PCAO ont permis d'apporter des réponses structurantes en matière de

⁶⁷ La durée moyenne du cycle est de 4 à 5 ans. La complexité et parfois la sensibilité des sujets traités par la DCSD est aussi un facteur explicatif. Travailler sur le renforcement de la chaîne pénale ou la lutte anti-terroriste nécessite une approche multi-acteurs et services et une validation politique sur les priorités françaises.

⁶⁸ A titre d'exemple, le projet ARTECAO a démarré 1 an après son lancement officiel. Il a connu des changements de personnel au niveau des autorités Ivoiriennes en cours d'exécution, ce qui a nécessité un recadrage du projet sans pour autant affecter sa pertinence. Le projet JUSSEC a eu une durée totale de 64 mois au lieu des 36 mois prévus au départ.

⁶⁹ Le projet de formation des policiers au Burkina Faso a fait l'objet d'une extension accompagnée d'un recadrage et l'abandon de plusieurs activités jugées non pertinentes.

⁷⁰ Comme dans le cas du projet AFORMA en Côte d'Ivoire, où le changement de responsable ivoirien s'est traduit par un manque d'implication et un retard dans l'élaboration d'un schéma directeur de la formation.

⁷¹ Financer le projet Formation des Policiers après AFORMA a permis non seulement de renforcer le partenariat avec l'INFP, mais aussi de faire monter en compétence les partenaires en place.

protection civile et par la même occasion de mutualiser les connaissances et les moyens et de renforcer la capacité de gestion de crise.

3.2.3.2 Le CDCS, un dispositif efficace de réaction rapide aux crises, dont les processus doivent être structurés

Le CDCS peut agir très rapidement, potentiellement en 48 heures en situation d'urgence. C'est une des grandes forces du dispositif français de réaction aux crises. Elle nécessite à la fois des procédures adaptées et des acteurs outillés pour gérer l'urgence.

Toutefois, le circuit de validation des projets n'était pas structuré jusqu'en janvier 2020, ce qui pouvait provoquer soit son alourdissement inutile, soit au contraire un risque politique d'absence de validation par des décideurs pertinents. La formalisation des processus est une avancée importante dans la légitimité des décisions prises et donc des actions menées.

Une réponse à la crise articulée par la temporalité des instruments: l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne

L'IcSP est à la fois le principal instrument de mise en œuvre de l'approche globale ainsi qu'un instrument subsidiaire : Il n'est mobilisé que lorsque les autres instruments d'aide extérieure ne peuvent pas être utilisés (hors de leur mandat, incapacité à intervenir dans des délais courts, sanctions contraignant le recours aux instruments classiques, besoin de remplir un trou ou un pont de financement entre l'action humanitaire et le développement). Sur la période 2014-2020, il est doté d'un budget de 2,3 Mds €.

Il comprend 3 modalités distinctes :

- IcSP court terme (dit Article 3) : Assistance en réponse à des situations de crise ou de crise émergente pour prévenir les conflits. Il s'agit d'actions de court terme (18 mois, pouvant aller jusqu'à 30 mois), en dehors du cycle de programmation. Ils permettent des réponses rapides et flexibles de l'UE pour prévenir les conflits, soutenir la stabilisation politique post-conflit et le relèvement rapide dans les situations de crise, de crise émergente ou de catastrophe. Ils visent à favoriser les conditions de mise en œuvre des politiques et programmes d'assistance et de coopération de l'UE. Les activités couvrent : dialogue et réconciliation, médiation, renforcement de la confiance; soutien aux institutions démocratiques; règle de loi; la justice transitionnelle; Processus RSS et DDR; réhabilitation et reconstruction des infrastructures; création d'emplois; déminage; CT / CVE; migration; stabilisation, etc. Les montants de projets sont entre 1 et 10 M€ et peuvent comporter des volets de fourniture d'équipement, d'assistance technique et de construction. La part de l'article 3 du total des fonds IcSP atteint 70%.
- Article 4 - Assistance à la prévention des conflits, à la consolidation de la paix et à la préparation aux crises. Il s'agit d'une assistance programmable à long terme (plus de 18 mois) qui renforce l'expertise pour la consolidation de la paix, la prévention des conflits et répond aux besoins avant et après la crise. Les interventions peuvent couvrir l'alerte précoce, l'analyse des conflits, le renforcement des capacités de médiation, le dialogue, les missions civiles de stabilisation. La part de l'article 4 du total des fonds IcSP atteint 9%.
- IcSP long terme (Article 5) : Assistance pour faire face aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes. Il s'agit d'une assistance programmable à long terme (plus de 18 mois) pour faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques et aux menaces émergentes pour l'ordre public, la sécurité et la sûreté des individus, les infrastructures essentielles, la santé publique, le terrorisme, effets du changement climatique, du crime organisé, etc.); et atténuation des risques et préparation (gestion des frontières; risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires; contrôle des exportations à double usage, etc.). Ils ont des budgets compris entre 5 et 20M€. La part de l'article 5 du total des fonds IcSP atteint 21%.

La coordination de la stratégie Sahel est assurée par le représentant spécial de l'UE chargé de coordonner l'action européenne au Sahel. Elle se fait à plusieurs niveaux :

- au Service Européen d'Action Extérieure, une 'task force Sahel' a été constituée afin de

coordonner l'action des différents départements géographiques et thématiques concernées et des Directions générales de la Commission (DG DEVCO, DG ECHO, DG HOME et le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme).

- Sur le terrain, la coordination est assurée par les Délégations de l'UE, qui ont la mission d'informer le siège des besoins et des menaces potentielles ; d'assurer la concertation avec les autorités locales sur les actions à mener; et de veiller à ce que l'action des différents intervenants sur place (aide humanitaire de l'UE, missions militaires de l'UE et des États-membres) soient coordonnées. En pratique les chefs de Délégation, n'ayant pas de pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des intervenants, manquent parfois de l'autorité et des moyens nécessaires pour assurer toutes ces tâches.

L'articulation des différentes temporalités d'intervention: la question de l'amorçage, de l'effet levier et de l'effet déclencheur

Les interventions de l'Equipe France s'inscrivent dans des temporalités différentes. Le CDCS intervient avec des modalités d'intervention rapide (crise ou immédiate post-crise) et sur des durées relativement courtes - 6-12 mois, éventuellement 18. Les autres acteurs - DCSD, AFD - agissent eux de manière structurelle avec des cycles d'instruction plus longs (12-24 mois) et avec des projets rarement inférieurs à 2 ans et pouvant atteindre 4-5 ans pour l'AFD⁷². La question de leur éventuelle articulation se pose.

Au cours de l'évaluation, plusieurs notions sont apparues:

- l'amorçage: lancement d'une action par le CDCS qui est ensuite reprise et développée par un autre financeur - souvent pensé comme étant l'AFD. L'amorçage peut être planifié dès l'origine ou déclenché en cours de projet⁷³ ;
- l'effet levier: ce sont des projets lancés par le CDCS qui permettent à un opérateur de mise en œuvre – EF, JCI... - de poursuivre son action avec des financements plus importants et de long terme, grâce à l'expérience acquise dans le pays et sur un thématique particulière⁷⁴;
- la co-identification: exercice de diagnostic commun réalisé par différents acteurs qui partagent les bases d'analyse de contexte et permet à chacun de planifier son intervention en fonction de son mandat et des instruments à sa disposition.

La recherche de complémentarité, qui se traduit par une phase de diagnostic commun impliquant plusieurs acteurs, nécessite un processus d'identification plus long. Selon sa durée, l'intervention du CDCS pourrait perdre de sa pertinence. Cette observation ne remet pas en cause l'importance du diagnostic commun qui doit rester un principe opératoire à chaque fois qu'il est faisable sans prendre le risque de retarder une intervention urgente et

⁷² MINKA permet à l'AFD d'intervenir plus rapidement à des fins de consolidation de la paix. Toutefois, l'instruction ne descend pas en dessous de 12 mois.

⁷³ L'intervention rapide du CDCS lors des projets PASC 1 & 2 et Judiciarisation Diffa et Tillabéri a permis à d'autres acteurs de se positionner et proposer des solutions plus intégrées et pérennes. Cette situation s'est également produite avec le service central de lutte contre le terrorisme du Niger, établi grâce au projet JUSSEC, et dont la montée en compétence s'est ensuite faite dans le cadre du projet européen CT Sahel mis en oeuvre par Civipol. L'ASI a permis le tuilage entre les deux coopérations.

⁷⁴ Exemple de deux projets mis en oeuvre par JCI au Mali et en RCA, qui lui ont permis d'obtenir d'importants financements européens dans le domaine judiciaire et pénitentiaire, grâce à son expérience dans la zone et sur le sujet concernés.

jugée nécessaire. Il y a un équilibre à trouver au cas par cas en fonction de la stratégie d'intervention de court et long terme. Cela renvoie encore à la question de la coordination et au pilotage politique.

Conclusions - *Les temps de prise de décision et les durées d'intervention ne font pas ressortir de dysfonctionnements majeurs et sont globalement adaptés aux enjeux des projets*

- Le dispositif de réponse aux situations de fragilités offre un éventail d'options adaptées aux différents contextes, enjeux et contraintes de temps.
- Les temps de prise de décision sont conformes aux mandats et objectifs de chacun.
- La DCSD a vocation à inscrire son intervention dans le temps long et à capitaliser sur ses acquis.
- Le CDCS est un outil performant de réaction rapide, mais dont les processus étaient insuffisamment formalisés avant janvier 2020.
- L'articulation des temporalités d'intervention (relais, amorçage, levier...) reste améliorable et repose sur la coordination et le pilotage politique.

3.2.4 Critère de jugement 2.4: les résultats des projets sont pérennes et s'inscrivent dans le temps

La recherche de résultats, d'effets durables, est une préoccupation centrale dans toutes les interventions de la grappe de projets, y compris dans les projets d'urgence du CDCS⁷⁵. Chaque projet a toutefois obtenu des résultats différents en la matière. Les facteurs de succès dépendent tant d'éléments internes - qualité de la démarche, maîtrise du cycle de projet - qu'externes: décisions prises par les acteurs locaux, performances des partenaires de mise en œuvre, évolution du contexte notamment sécuritaire... sur lesquels l'équipe France peut tenter d'influer mais ne peut maîtriser totalement.

3.2.4.1 La coopération structurelle recherche un impact de long terme et de pérennité des résultats obtenus

Les projets soutenus par GOUV et la DCSD ont pour vocation de générer des effets structurels, durables dans le temps. L'étude documentaire montre que les performances en matière de pérennité sont très variables.

Les facteurs de succès ou d'échec en la matière sont les suivants :

- La co-construction des projets avec l'implication des acteurs nationaux, et le cas échéant régionaux, à toutes les étapes du cycle de projet, est un facteur de bonne appropriation et d'implication⁷⁶. A l'inverse, des projets où cette co-construction n'a pas été réalisée ont pu mener à ne pas choisir le bon partenaire (ACTS), manquer d'une réelle contrepartie pour réaliser les activités (PACT) ou définir des actions non pertinentes pour le pays concerné (Formation des policiers).
- La réponse aux besoins locaux: Les besoins ne sont pas toujours bien identifiés par les acteurs locaux qui n'ont pas forcément le recul nécessaire ou la capacité de le faire. Un des objectifs poursuivis est alors d'appuyer le partenaire à faire émerger ses besoins. Une approche qui a bien fonctionné dans la plupart des cas⁷⁷;
- L'ancrage dans la durée de la coopération : L'impact de long terme des projets de formation de la police au Burkina Faso (financement dans la durée AFORMA et Formation des policiers, développement de partenariats institutionnels et personnels, maintien en poste des personnels formés) peut ainsi être comparé, a contrario, à ceux du Sénégal où la politique de gestion des compétences et des ressources humaines fait peser un risque important sur la pérennité des actions menées;
- Un mécanisme de gouvernance du projet qui mette en avant et responsabilise les acteurs locaux : ce qui est globalement le cas sur l'ensemble des interventions de la

⁷⁵ Par exemple, le projet d'appui au processus de judiciarisation des repentis de Boko Haram n'avait pas tant pour but de donner un appui budgétaire au ministère de la justice (per-diem et frais de transport) pour délocaliser les jugements au plus près des populations, mais plutôt une réintégration des repentis et un apaisement durable du climat social)

⁷⁶ Les projets AFORMA et ALCAO sont le résultat d'une co-construction à l'échelle régionale et ont permis d'assurer l'implication des partenaires, même dans le cas de relations "à distance" (projet mobilisateur).

⁷⁷ Par exemple, JUSSEC, PACT, ALCAO, ASECMAR, ASACA, APCA, PCAO.

grappe de projet⁷⁸, y compris dans le cadre de projets mobilisateurs même si la mise en place d'un tel mécanisme constitue une difficulté supplémentaire et donne des résultats mitigés.

- Des charges de fonctionnement qui ne soient pas trop lourdes et qui puissent être prises en charge par le budget de l'Etat récipiendaire. Ceci constitue à la fois l'un des facteurs fondamentaux de pérennité et un défi majeur. Cet élément est tout à fait bien identifié en amont dans la plupart des projets⁷⁹. Des actions de plaidoyer visant à obtenir cette prise en compte dans le budget national, quand cela est nécessaire à la poursuite des activités, semblent être menées au niveau opérationnel. Toutefois, la grappe de projet n'apporte pas d'éléments de réponse précis sur le type d'initiatives prises allant dans ce sens. Il semblerait que ce soit fait de manière informelle sans stratégie bien définie en amont et sans concertation avec les autres PTF;
- Une bonne coordination avec les autres PTF intervenants dans le même secteur: le partage d'information, la recherche de complémentarité, la rationalisation des moyens, des ressources⁸⁰. La coordination s'avère être particulièrement difficile sur des enjeux de renforcement de capacité institutionnelle (formation, équipement, communication) dans des contextes comme le Sénégal et le Niger où la multiplication de l'offre de formation, en lien avec l'augmentation du nombre d'acteurs proposant leur soutien, crée une forme de surenchère et donc de compétition entre les PTF. Celle-ci ne favorise pas les efforts de rationalisation des ressources, d'harmonisation des approches et des calendriers.

De nombreux projets financés par la DCSD ou la mission GOUV se concentrent sur le renforcement des capacités institutionnelles et donc sur des formations ainsi que la fourniture d'équipements (ex : Formation des policiers, APCA, ASACA, JUSSEC). Bien que de telles interventions soient le plus souvent soutenues par les acteurs locaux, la pérennité des résultats obtenus ne ressort pas toujours de manière évidente dans les rapports d'évaluation⁸¹.

3.2.4.2 Les interventions de stabilisation, la recherche d'impact rapide et d'une réponse politique à court terme

Les interventions du CDCS s'inscrivent dans une logique différente de celle de la DCSD. Sa mission est de réagir vite, d'occuper le terrain, de préserver le lien population - Etat et donner du temps à d'autres acteurs pour intervenir plus en profondeur quand cela est faisable ou souhaitable. Ce sont des interventions qui recherchent un impact rapide, même si celui-ci

⁷⁸ A l'inverse la gouvernance d'ACTS est l'une des raisons du projet pour lesquelles le projet n'a pas atteint ses objectifs. Quasi exclusivement parisienne, elle n'associe que marginalement non seulement le partenaire, mais également le coordinateur et les ambassades.

⁷⁹ à l'image des projets PCAO, AFORMA, ALATT, ALCAO

⁸⁰ Le projet ADeFSI s'inscrit clairement dans la complémentarité des interventions d'EUCAP et de l'ONUDC ainsi que le support des Etats-Unis (FBI). Le projet ASECMAR se coordonne avec la Banque Mondiale, USAID, et l'UE, acteurs très présents sur les enjeux liés aux espaces maritimes. Le projet PACT se coordonne avec d'autres interventions soutenues par la France (MOJUSEN, AFORMA, ALCAO, ASACA), l'UE et les Etats Unis.

⁸¹ Le projet AFORMA est un bon exemple de projet dont les résultats sont nuancés: d'un côté seulement 5 personnes formées sur 106 ont conservé leur poste, de l'autre, il a permis de former il y a 10 ans l'actuel directeur de l'académie de police, qui a accompagné l'intégralité de la coopération avec la France. De plus, la pérennité et l'impact s'évaluent sur une échelle d'un à 5 ans après la fin d'un projet. C'est rarement le cas.

peut être contre-productif à long terme. Dans ce cadre, la pérennité des résultats n'est pas toujours une priorité, même si de bons résultats ont été obtenus:

- Le projet “Appui au monitoring et à la production de contenus radiophoniques dans les régions de Zinder et de Diffa” a permis à l'AFD de mettre en œuvre un programme plus vaste qui intègre certaines composantes similaires à celles du projet susmentionné. Intentionnelle ou pas, l'intervention du CDCS a eu un effet déclencheur;
- Le soutien du CDCS au projet HD relatif à la prévention et la résolution de la conflictualité sur la zone de Diffa a permis un démarrage rapide en attendant que la Commission européenne finalise son processus de contractualisation – lequel a pris au moins 5 mois de plus que prévu;
- Le projet PASC mis en place par la HACP dans la zone nord Tillabéri, qui n'avait pas pour but initial de durer dans le temps, a fait l'objet d'une seconde phase soutenue par le CDCS. Certaines composantes comme les activités génératrices de revenus (AGR), de cohésion sociale, de promotion de la citoyenneté et d'appui au redéploiement des services de l'État doivent être suivis par un projet à plus long terme par l'AFD;
- Le projet du CDCS d'appui au ministère de la justice du Niger n'avait pour but que d'appuyer une action spécifique et limitée dans le temps. Toutefois, l'initiative se poursuit avec l'intervention d'autres acteurs comme l'Union européenne, USAID ou encore l'Allemagne.

L'effet déclencheur ou levier dépend de deux facteurs principaux :

- La qualité du diagnostic de départ, l'identification du besoin et du type de réponse approprié. Cela suppose en amont une bonne connaissance du contexte, des acteurs, une bonne lecture des priorités, ainsi qu'une bonne implication des acteurs concernés;
- Un bon partage de l'information et une bonne coordination – en commençant par les membres de l'Équipe France présents sur place.

Ils reposent sur des points précédemment évoqués: la présence sur le terrain et l'insertion dans les dispositifs et réseaux existants - Equipe France, partenaires et institutions locales, PTF.

L'évaluation n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure les risques de générer des effets contraires aux effets recherchés, et le cas échéant susceptibles de nuire à la population, sont identifiés et pris en compte dans les interventions. Pour certains types d'interventions (ex: projets à haute intensité de main d'oeuvre (HIMO) et activités génératrices de revenus (AGR), appui aux services de base, etc.), l'absence de continuité est susceptible de générer des attentes non satisfaites et, de ce fait, susceptibles de venir renforcer, au lieu de le combattre, le sentiment d'abandon que peut par exemple ressentir une population seule face à des groupes armés. Ce constat soulève par ailleurs des questions sur l'application du principe de “Do No Harm” dans les décisions du CDCS.

Conclusions - *La pérennité n'est pas la priorité de toutes les interventions, mais l'action française arrive souvent à s'inscrire dans la durée*

- La coopération structurelle recherche un impact de long terme, qui repose sur une action dans la durée et l'accompagnement du partenaire.
- La prise en charge budgétaire par l'Etat bénéficiaire des coûts récurrents liés au renforcement de ses capacités est un facteur déterminant de son engagement et de la pérennité des résultats.
- Les actions de stabilisation privilégient la recherche d'impact rapide et une réponse politique à court terme.
- Elles peuvent générer un effet levier, notamment si elles sont pilotées par le terrain et dans une perspective d'articulation de long terme.

4 REMARQUES CONCLUSIVES

L'évaluation réalisée est un exercice complexe car elle porte à la fois sur le bilan consolidé d'une grappe de 22 projets non représentatifs des interventions du MEAE mis en œuvre sur une période de dix ans et l'analyse plus large des interactions et de l'efficacité des interventions de l'Équipe France sur le nœud sécurité-développement au Sahel. En outre, elle a une dimension prospective pour fournir aux services du MEAE des éléments utiles pour la mise en œuvre de la stratégie « Prévention, résilience et paix durable » et plus spécifiquement pour améliorer l'opérationnalisation de l'approche globale. Au-delà de la satisfaction du besoin de redevabilité, les enseignements et les axes de progrès identifiés entre les trois services commanditaires du MEAE, et avec l'Équipe France plus généralement, doivent permettre d'alimenter le plan d'action de la stratégie « Prévention, résilience et paix durable », aussi bien sur l'articulation sécurité-développement que sur l'approche globale.

Il est possible de mettre en exergue trois grands axes conclusifs :

L'opérationnalisation en mode projet du nexus sécurité, gouvernance, stabilisation pâtit d'un manque de pilotage central et de coordination opérationnelle entre ces différents secteurs :

- ❖ Les conditions permettant une centralisation du pilotage et de la coordination ne sont pas totalement réunies pour le moment. Le comité de pilotage est en cours de création. Cette situation n'a pas permis une bonne articulation des cadres stratégiques existant dans ces différents secteurs et entre les acteurs de l'Équipe France, ni d'élaborer des outils de planification et de coordination des projets sur le terrain.
- ❖ Cela se traduit à la fois au niveau macro dans les stratégies géographiques, institutionnelles ou sectorielles que micro dans la conception et la mise en œuvre des projets, qui reflètent cette faible vision stratégique. De même, des axes forts, comme la prévention et la gouvernance démocratique ont été peu pris en compte dans les interventions en zone de fragilité.
- ❖ Cependant, des outils méthodologiques de prévention et d'anticipation sont en cours d'élaboration par le MEAE et l'AFD. De même, la nouvelle approche territoriale intégrée et la Coalition pour le Sahel mettent la prévention au centre de leur démarche et des projets.
- ❖ Le mode de diffusion de la vision stratégique de la fragilité reste très formel et ne permet pas aux acteurs opérationnels en charge des projets de se l'approprier. Peu d'outils didactiques ou de séminaires de sensibilisation ont été développés.
- ❖ Les initiatives mises en place l'ont été dans une approche Équipe France associant les directions politiques, le MinArm, MinInt et les opérateurs AFD, EF.

En zone de crise, une dynamique nouvelle se met en place autour de l’Ambassadeur et se traduit par des analyses concertées et une vision commune. Elle confirme l’affirmation du leadership politique et diplomatique dans l’articulation de la réponse française à la fragilisation et sa traduction dans les projets:

- ❖ Le dispositif français de réponse aux crises est à la fois complet et complémentaire. Il n’existe pas de redondance de mandat des acteurs sur la chaîne sécurité-stabilisation-gouvernance, même étendue à la consolidation de la paix et au développement. De même, les fonctions de financement, expertise et mise en œuvre de projets sont clairement établies. Au plan opérationnel, plusieurs initiatives de collaboration capitalisent sur les complémentarités des acteurs – expertise, financement, management de projets... Elles démontrent le besoin, la volonté et la capacité à rechercher des synergies.
- ❖ Le rôle prééminent du politique et de la diplomatie dans la coordination s’opère tant au siège que sur le terrain essentiellement sur une base *ad hoc* et dépend encore de volontés personnelles. Le secrétariat de la coalition pour le Sahel mis en place en suivi du Sommet de Pau du 13 janvier 2020 est à cet égard une avancée significative, en ce qu’il institutionnalise la démarche de coordination et dépasse ce qui était principalement des lieux d’échange d’information.
- ❖ Sur le terrain, une dynamique nouvelle se met en place autour de l’Ambassadeur, qui a un rôle d’animation, de pilotage et de coordination des acteurs de l’Équipe France. Ce leadership politique est largement accepté dans les pays fragiles et les zones de crise, où il permet d’articuler le nœud sécurité-développement. Il s’agit d’une évolution récente et forte de décloisonnement institutionnel et de rapprochement des cultures humanitaires, sécuritaires, de gouvernance et de développement. Elle repose sur la conjonction du sentiment d’urgence généré par la crise et la bonne volonté des acteurs.
- ❖ Le dialogue local qui se met en place ambitionne d’aboutir à une vision partagée, une compréhension commune des causes de fragilité. Ce diagnostic commun et continu doit permettre ultérieurement d’envisager les projets et la réponse française, dans le cadre d’une stratégie commune sur un territoire. Toutefois, l’articulation avec la stabilisation, qui est une des valeurs ajoutées de l’approche française, est limitée en raison du mandat peu clair des référents stabilisation du CDCS au sein des ambassades. Celui-ci ne leur permet pas de le représenter dans ces échanges.
- ❖ Le nœud sécurité-développement est un concept souple qui permet à chaque acteur de se l’approprié en fonction de son mandat. Sa mise en œuvre repose sur la coordination des acteurs pour répondre au double enjeu de réponse d’urgence et structurante. Dans cette optique, les sujets de gouvernance démocratique (lutte contre l’impunité, gouvernance du secteur de la sécurité, renforcement de la justice) sont

insuffisamment pris en compte aussi bien dans les projets de prévention que de stabilisation et de développement.

Le dispositif opérationnel français en matière de "sécurité - gouvernance - stabilisation" est bien structuré et efficient. Il repose sur de nombreux atouts, mais sa pertinence dans la réponse aux crises et son efficacité pourraient être renforcées.

- ❖ La capacité d'intervention en stabilisation du CDCS permet à la France d'être présente sur toutes les phases de crise. C'est un outil ciblé et adapté au mandat politique de réponse d'urgence. Il permet également de faire levier vers des actions plus structurantes (AFD, UE notamment), même si cette articulation pourrait être mieux anticipée et intégrée. A cet égard, l'ancrage stratégique du FUH stabilisation dans le dispositif global pourrait être renforcé.
- ❖ Le réseau des ETI est un atout important tant dans le dialogue institutionnel que dans la mise en oeuvre opérationnelle de la coopération. Ce réseau d'experts métier à forte compétence, permet un maillage institutionnel solide et le développement de relations de proximité et de confiance avec les partenaires locaux. Il est toutefois insuffisamment intégré dans l'approche globale Equipe France, même si des initiatives récentes peuvent devenir des bonnes pratiques. Elles reposent également sur le pilotage de la DCSD et d'EF.
- ❖ Les instruments existants (FUH, FSPI, financement ad hoc de la DCSD, instruments AFD) sont pertinents et complémentaires. Ils permettent de répondre aussi bien à des enjeux d'urgence que de temps long, selon des temporalités et des budgets adaptés. Ils manquent cependant d'articulation et de vision d'ensemble. Ils permettent également des dimensionnements de projet variés et de répondre ainsi à des besoins différents. Cette souplesse est une force du dispositif français.
- ❖ Le soutien aux processus endogènes souffre de modalités de sélection des partenaires locaux peu structurées et d'insuffisantes mesures d'accompagnement de ces partenaires, souvent à faible capacité institutionnelle et technique. De même, l'alignement sur les stratégies nationales et le leadership local dans la conception des projets sont faiblement pris en compte, mis en avant et soutenus, notamment dans le dialogue avec les PTF.
- ❖ La conception et la mise en oeuvre des projets, s'ils sont globalement performants, présentent des axes d'amélioration. La démarche "cadre logique⁸²" n'est pas systématique, notamment dans sa dimension stratégique. L'identification et la prise en compte des risques sont faiblement intégrées dans le pilotage de projets, comme la démarche et les outils de suivi, évaluation, capitalisation. A cet égard, la création d'une cellule audits et évaluations au CDCS est une avancée notable.

⁸² Il s'agit de la démarche qui part de l'identification des problèmes et des besoins pour définir des objectifs stratégiques et opérationnels. Sur la base de ces objectifs, des actions et des moyens d'action sont identifiés.

- ❖ La formation limitée des acteurs opérationnels - ETI et référents stabilisation notamment - avant leur départ, nuit à leur efficacité sur le terrain, que ce soit dans le management opérationnel ou dans leur intégration dans le dispositif global. Une meilleure préparation permettrait de renforcer la complémentarité entre acteurs et instruments – expertise, financement, gestion de projets – et à l’impact des interventions.

* *

5 AXES DE RECOMMANDATIONS

5.1 VISION CONSOLIDEE DES AXES DE RECOMMANDATIONS

Axes de recommandations	Recommandations
<p>1</p> <p>Renforcer le pilotage central par la mise en place des conditions d'une meilleure coordination pour parvenir à l'opérationnalisation du nœud sécurité-gouvernance-stabilisation et assurer la sensibilisation des acteurs de la coopération</p>	<p>R1.1 - Mettre en place les conditions d'un pilotage renforcé et d'une meilleure coordination pour parvenir à l'opérationnalisation du nœud sécurité-gouvernance-stabilisation.</p>
	<p>R1.2 - Mettre en place des actions de sensibilisation et de formation aux interventions en situation de fragilité au niveau des acteurs de l'Equipe France.</p>
	<p>R1.3 - Harmoniser les stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'Equipe France et adopter des feuilles de route opérationnelles pour les zones de crise, intégrant l'approche globale et les enjeux de prévention, résilience et gouvernance démocratique.</p>
<p>2</p> <p>Réaffirmer le rôle du politique et de la diplomatie et promouvoir le diagnostic commun continu comme pratique centrale de la coordination tant au siège que sur le terrain</p>	<p>R2.1 - Renforcer le leadership de l'ambassadeur dans l'articulation des approches sécurité - gouvernance - développement en zone de fragilité.</p>
	<p>R2.2 - Renforcer les groupes de travail et « task forces » existants.</p>
	<p>R2.3 - Renforcer le mandat des référents stabilisation du CDCS en ambassade pour qu'ils participent au dialogue local.</p>
<p>3</p> <p>Capitaliser sur les forces du dispositif français tout en améliorant les mécanismes d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion des projets</p>	<p>R3.1 - Renforcer l'intégration des ETI coopérants dans l'Équipe France en les associant sur l'ensemble du cycle de projet.</p>
	<p>R3.2 - Renforcer le leadership des partenaires locaux (identification, formulation, pilotage, coordination) en capitalisant sur la connaissance du terrain et des coopérations structurantes de long terme.</p>
	<p>R3.3 - Systématiser la démarche « cadre logique » : problèmes, besoins, réponses.</p>
	<p>R3.4 - Renforcer la démarche d'identification et d'intégration du risque</p>
	<p>R3.5 - Systématiser les mécanismes de suivi, évaluation et capitalisation.</p>
	<p>R3.6 – Promouvoir les formations communes Equipe France pour les acteurs de la coopération, notamment préalablement au départ</p>

5.2 RECOMMANDATIONS DETAILLEES

5.2.1 Axe de recommandation 1 : Renforcer le pilotage central par la mise en place des conditions d'une meilleure coordination pour parvenir à l'opérationnalisation du nœud sécurité-gouvernance-stabilisation et assurer la sensibilisation des acteurs de la coopération

Objectif	Justification & Mise en oeuvre	Destinataire
R1.1 - Mettre en place les conditions d'un pilotage renforcé et d'une meilleure coordination pour parvenir à l'opérationnalisation du nœud sécurité-gouvernance-stabilisation		
<p>Doter la stratégie d'une instance de pilotage et de partage d'informations entre ces différents acteurs</p> <p>Adopter une feuille de route et des outils de suivi/évaluation</p>	<p>La stratégie prévoit un cadre de mise en œuvre qui inclut la nomination d'un comité de pilotage. Celle-ci est en cours. Ce comité pourra identifier les zones prioritaires dans lesquelles la PRPD doit être mise en œuvre. Il devra avoir l'autorité nécessaire pour veiller à la mise en œuvre effective de la stratégie.</p> <p>Il pourra veiller à la recherche de cohérence au sein de l'équipe France au travers de revues d'intervention géographiques ou thématiques, sur le modèle de la revue Sahel. Il sera également utile pour capitaliser sur les expériences en matière de réponses aux situations de fragilités et pour promouvoir l'action de la France et le cas échéant, sa spécificité dans ce domaine.</p> <p>De plus, le comité et son secrétariat pourront élaborer une feuille de route opérationnelle annuelle et mettre en place les modalités de son suivi et de son évaluation.</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Nommer un comité de pilotage composé de membres disposant de l'autorité et de la légitimité nécessaires. Il doit représenter les principaux acteurs de l'Équipe France: MEAE, MinArm, MinFin, Minint, ministère de la Justice, AFD, Civipol, JCI notamment. Désignation d'un point focal dans chacune de ses entités Veiller à la bonne articulation des cadres stratégiques existant dans ces différents domaines Elaborer des outils de planification et de coordination des actions de terrain Veiller à associer/consulter les postes et les agences régionales des acteurs des secteurs cités S'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires à la DGM pour atteindre ses objectifs dans son rôle de secrétariat en charge de l'élaboration 	<p>MEAE - DGM et DGP</p> <p>Comité de pilotage</p> <p>CDCS</p> <p>DCSD</p> <p>Groupe AFD</p> <p>Autres opérateurs</p> <p>MinArm</p> <p>MinInt</p> <p>MinJust</p> <p>Ambassades</p> <p>Agences</p> <p>ETI</p>

	<p>d'un plan d'actions multi acteurs, du suivi et de l'évaluation</p> <p>7. Elaborer une feuille de route opérationnelle annuelle (évaluations, analyses et revues sectorielles et géographiques sur des sujets liés aux questions de fragilité, résilience, prévention, anticipation et réponse aux crises) et mettre en place les modalités de son suivi et de son évaluation. S'appuyer sur les partenariats existants (IRD, URD, FERDI) et en lien avec la DGRIS et l'AFD</p>	
--	---	--

R1.2 - Mettre en place des actions de sensibilisation et de formation aux interventions en situation de fragilité au niveau des acteurs de l'Equipe France

<p>Assurer une bonne dissémination de l'information et une compréhension commune de la PRPD au sein de l'Équipe France au siège et sur le terrain.</p>	<p>Le chapitre V de la PRPD prévoit la mise en œuvre d'actions de formation et de sensibilisation. Or, à ce stade, il n'y a eu que peu d'initiatives visant à diffuser et opérationnaliser l'intervention en zone de fragilité et sa mise en perspective par la PRPD. Cela explique la grande disparité de niveau de connaissance observée au sein de l'Équipe France. Une démarche structurée et lisible au niveau de l'Equipe France, s'appuyant sur les formations mises en place par l'AFD notamment, permettra à la fois d'intégrer les principes de la stratégie dans les interventions des acteurs et d'en assurer un meilleur suivi et coordination.</p> <p>Il y a un important travail de sensibilisation et de formation à poursuivre pour parvenir à :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un niveau de compréhension commun des concepts et des pratiques. 2. Une plus grande appropriation des principes de la stratégie par les acteurs concernés. <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborer et mettre en œuvre des outils de communication et des nouveaux supports (webinars, présentation didactique de la stratégie à diffuser en ligne ou sur papier...) en fonction des cibles identifiées 2. Elaborer un plan de formation en complément des actions déjà engagées (cibler en priorité les acteurs opérationnels en charge de la conception et de la mise en œuvre des projets). Promouvoir sa mise en œuvre en format Equipe France en s'appuyant sur les outils développés par l'AFD et EF. 	<p>Comité de pilotage</p> <p>Secrétariat (GOUV)</p> <p>AFD</p>
---	--	--

R1.3 - Harmoniser les stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'Equipe France et adopter des feuilles de route opérationnelles pour les zones de crise, intégrant l'approche globale et les enjeux de prévention, résilience et gouvernance démocratique.

S'assurer de la bonne coordination des acteurs de l'Équipe France autour des stratégies géographiques / thématiques existantes

Intensifier l'opérationnalisation de la PRPD en l'adaptant aux spécificités de chaque contexte d'intervention.

La stratégie PRPD est trop conceptuelle et peu connue des acteurs de terrain. Par ailleurs, elle manque de déclinaisons opérationnelles géographiques - il en existe quatre aujourd'hui : RCA, Sahel, Lac Tchad et Syrie.

Elle manque aussi de déclinaisons sectorielles et institutionnelles pour que les équipes se l'approprient pleinement. Une adaptation par contexte, zone et secteur d'intervention, impliquant activement les acteurs du terrain, doit se faire à leur niveau.

Un rattachement à une réalité tangible, aux priorités identifiées sur le terrain, permettra de clarifier ce qui, concrètement, est attendu des acteurs concernés. Une telle approche, pragmatique, renforcerait le nexus sécurité-gouvernance-stabilisation et ainsi l'efficacité de l'action française sur les enjeux de fragilités.

Mise en œuvre

- **Harmoniser les stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'Equipe France lors des revues d'intervention géographiques** (modèle revue Sahel) ou sectorielles, et veiller notamment à la prise en compte des critères de mise en œuvre de la stratégie PRPD (notamment approche par les droits, soutien aux processus endogènes, réponse intégrée et de long terme, prévention et résilience)
- **Recenser les interventions sur les questions de résilience, de prévention et de gouvernance dans les plans d'action et en assurer le suivi**

Comité de pilotage
Secrétariat
CDCS
DCSD
Ambassadeurs
AFD et EF

5.2.2 Axe de recommandation 2 : Réaffirmer le rôle du politique et de la diplomatie et promouvoir le diagnostic commun continu comme pratique centrale de la coordination tant au siège que sur le terrain.

Objectif	Justification & Mise en oeuvre	Destinataires
<p>R2.1 - Renforcer le leadership de l’ambassadeur dans l’articulation des approches sécurité - stabilisation - gouvernance en zone de fragilité.</p>		
<p>Assurer la prééminence du politique et de la diplomatie dans la mise en œuvre de la réponse française à la crise</p> <p>Elaborer un diagnostic partagé et actualisé qui permette à chaque acteur d’inscrire son action dans une réponse commune globale.</p>	<p>Dans les zones de crise, l’articulation de l’intervention française souffre d’une coordination insuffisante au sein de l’Équipe France lors du diagnostic des facteurs de fragilité et de l’élaboration de stratégies d’intervention.</p> <p>Une dynamique se met toutefois en place. Elle se structure autour de l’ambassadeur, qui a un rôle d’animation, de pilotage et de coordination des acteurs de l’Équipe France. Cette démarche est récente et repose sur une volonté politique réaffirmée ainsi que la conjonction du sentiment d’urgence généré par une situation de crise et la bonne volonté des acteurs sur le terrain.</p> <p>Il s’agit d’une évolution forte de décloisonnement institutionnel et de rapprochement des cultures humanitaires, sécuritaires, de gouvernance et de développement. Cette approche doit être systématisée, notamment dans les pays dans lesquels les facteurs de fragilité permettent d’envisager une évolution défavorable à court-moyen terme.</p> <p>Ce renforcement de la coordination doit se traduire par l’élaboration d’un diagnostic commun, régulièrement actualisé, qui implique l’ensemble des membres de l’équipe France. Ceci permettra, au moment de l’élaboration de la stratégie de réponse aux situations de fragilités, de renforcer le nexus sécurité-gouvernance-développement. Il permettra également d’identifier les synergies possibles entre acteurs et d’améliorer les performances notamment en termes de pérennité des résultats.</p> <p>Ce diagnostic est continu et non lié à un projet individuel. Il offre un cadre dans lequel chaque acteur, en dialogue avec les autres, inscrit et coordonne ses interventions. Il a vocation à être zonal pour répondre au plus près des facteurs de fragilité.</p> <p>Il pourra être complété par une cartographie des interventions françaises dans la zone concernée.</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des réunions de coordination régulières de l’ensemble de l’Equipe France autour 	<p>Acteurs de terrain avec appui du siège:</p> <p>Ambassadeurs</p> <p>Directeurs d’agence AFD (nationales et régionales)</p> <p>EF</p> <p>CDCS</p> <p>DCSD</p> <p>Ministères concernés, Equipe France, ambassades</p>

	<p>de l'ambassadeur sur le modèle des <i>country team</i> américaines visant à l'élaboration et l'actualisation régulière d'un diagnostic commun</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir les bonnes pratiques de coordination entre ambassadeur, directeur d'agence AFD, EF, CDCS - S'assurer de la consultation de l'ambassadeur lors de l'élaboration de stratégies locales (AFD, MinArm, CDCS, DCSD) - Établir sur le modèle de et en lien avec l'Alliance Sahel une cartographie des interventions en cours et programmées. - Informé le secrétariat et le comité de pilotage des orientations prises. 	
--	---	--

R2.2 - Renforcer les groupes de travail et « task forces » existants et les doter des moyens adéquats pour remplir leur mission

<p>Renforcer la coordination opérationnelle du siège sur des zones géographiques prioritaires</p>	<p>L'approche intégrée constitue une "révolution culturelle" qui nécessite une nouvelle dynamique de coordination, comme celle qui se met en place dans les ambassades. Les relations entre GOUV, la DCSD et le CDCS reposent en grande partie sur des relations personnelles et au sein de groupes de travail ad hoc, thématiques ou géographiques. Ces groupes sont surtout des lieux d'échanges d'information plutôt que de coordination. Des initiatives de collaboration entre les services du MEAE et EF, l'AFD et les ministères existent néanmoins.</p> <p>Elles émergent d'une recherche de complémentarité (expertise, financement, gestion de projets), mais manquent cependant de cadre formalisé. Il est donc recommandé d'institutionnaliser les groupes thématiques et géographiques existants en les dotant des moyens et mandats adéquats pour remplir leur mission de coordination.</p> <p>Mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyser la pratique étrangère (Royaume Uni, Etats Unis) et étudier les bonnes pratiques applicables en France - Renforcer les coordinations naissantes (AFD-DCSD, EF-DCSD, CDCS-DCSD) et les élargir à un dialogue interinstitutionnel en lien avec le Secrétariat du comité de pilotage. 	<p>Secrétariat du comité de pilotage</p> <p>AFD, EF, DCSD, CDCS</p>
--	--	---

R2.3 - Renforcer le mandat des référents stabilisation du CDCS en ambassade pour qu'ils participent au dialogue local.

Accroître la légitimité des référents stabilisation du CDCS dans les ambassades et mieux les intégrer au dialogue local sur les fragilités.

Le manque de clarté du mandat des référents stabilisation du CDCS sur le terrain peut avoir un effet négatif sur leur participation au dialogue commun – diagnostic, échange d'information, choix des orientations, coordination. Une meilleure formalisation dudit mandat renforcera d'une part leur légitimité ainsi que celle du CDCS-FUH au sein de l'équipe France sur le terrain et, d'autre part, ses chances d'inscrire son action dans une approche commune.

Mise en œuvre

- Etablir, en lien avec les ambassades (SCAC, Chancellerie, ou service de sécurité intérieure selon la configuration en place), un **mandat et des Termes de références** précisant : le profil des référents, leurs responsabilités dans le dialogue local autour de l'ambassadeur, leur rôle en matière d'identification et de suivi de projets.
- Prévoir des **actions de formation lors du démarrage des missions des référents, des formations et de la sensibilisation sur les enjeux de stabilisation** pour ceux en poste.

CDCS
Ambassades (SCAC, Chancellerie, Service de sécurité intérieure)

5.2.3 Axe de recommandation 3 / Capitaliser sur les forces du dispositif français tout en améliorant les mécanismes d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion des projets

Objectif	Justification & Mise en oeuvre	Destinataire
R3.1 - Renforcer l'intégration des ETI dans l'Équipe France en les associant sur l'ensemble du cycle de projet.		
<p>Promouvoir le réseau des ETI pour permettre à l'ensemble de l'équipe France de bénéficier de leur valeur ajoutée.</p>	<p>L'ancrage local, comme la présence des ETI au sein des administrations locales, sont des gages importants de dialogue avec les partenaires pour la DCSD. Son réseau d'ETI/coopérants constitue un atout majeur de son dispositif qui lui permet d'être au cœur de l'action (capacité d'analyse, d'identification des acteurs, compréhension des enjeux, des besoins, des risques, capacité de mise en œuvre sur des sujets complexes) en s'appuyant sur une expertise rare et à forte valeur ajoutée. Ce réseau constitue un atout majeur pour renforcer l'efficacité de l'Équipe France. Des initiatives en cours impliquant la DCSD et des acteurs tels que le CDCS, EF, Civipol, ou encore l'AFD, leur ont permis de bénéficier de l'expertise d'ETI du secteur sécuritaire dans la conception et la mise en œuvre de projets, renforçant ainsi la recherche de cohérence et d'efficacité de l'Équipe France. Ce potentiel déjà identifié par d'autres acteurs peut permettre la recherche d'effets de levier.</p> <p>Ce constat s'applique également à l'ensemble des ETI gérés par Expertise France et intervenant auprès de nombreuses administrations et structures publiques partenaires. Il est donc recommandé d'associer les ETI à l'ensemble du cycle de projet. Pour que cette intégration se fasse plus facilement il est recommandé de former les ETI, avant leur départ et pendant leur mission, à la gestion de projet (voir R3.6).</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Répertorier (en s'appuyant par exemple sur les SCAC) l'ensemble des ETI et leur rattachement institutionnel. - Comme cela se fait déjà entre la DCSD et EF, diffuser cette information auprès de l'ensemble des opérateurs et financeurs français : AFD, CDCS, Civipol, JCI en expliquant le rôle et la valeur ajoutée de ce réseau : identification des besoins, contact avec les administrations partenaires, expertise dans la conception et mise en oeuvre des projets. - Signer des conventions entre les institutions concernées et la DCSD, pour qu'elle continue à jouer son rôle de pilotage et de coordination de l'expertise 	<p>MEAE</p> <p>Ambassades (SCAC)</p> <p>DCSD</p> <p>EF</p> <p>CDCS</p> <p>AFD</p> <p>Civipol</p> <p>JCI</p>

R3.2 - Renforcer le leadership des partenaires locaux (identification, formulation, pilotage, coordination) en capitalisant sur la connaissance du terrain et des coopérations structurantes de long terme.

Renforcer la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris (coordination, alignement, appropriation)

Améliorer la qualité et le niveau de transparence du processus de consultation.

Renforcer le niveau d'implication des acteurs locaux dans les choix stratégiques opérés.

Les missions terrain ont confirmé le bon niveau d'interaction avec les acteurs locaux dans les phases d'identification et de mise en œuvre des interventions financées par la France. Celle-ci dispose de multiples atouts pour garantir à la fois la transparence et la qualité du processus de consultation - connaissance approfondie des contextes, acteurs, institutions, liens historiques avec ses partenaires.

Toutefois, le processus de consultation et le niveau d'implication des acteurs locaux transparaissent assez peu dans les documents de projet. Il est donc recommandé d'avoir une approche plus rigoureuse, de systématiser la méthode de consultation et de mieux documenter le processus et les résultats de ces consultations dans les documents de projet. Il est aussi recommandé que le lien entre l'approche retenue et la vision stratégique des acteurs locaux soit clairement établi. Si celui-ci fait défaut, il sera nécessaire d'expliquer pourquoi et en quoi la solution préconisée est portée par les acteurs locaux.

Concernant le CDCS, il est recommandé d'évaluer l'apport du manuel de procédures récemment mis en place, en particulier dans la sélection des partenaires afin que le niveau d'engagement de ces derniers avec les acteurs locaux soit explicite dans les documents de projet.

Mise en œuvre

- **Intégrer dans les manuels de gestion de projet** (en lien avec R3.7) **des recommandations sur le processus de consultation ;**
- **Documenter le processus et les résultats des consultations** et s'assurer que les informations essentielles soient mentionnées dans les documents de projet;
- Indiquer dans les documents de projet en quoi l'approche retenue s'inscrit dans la **vision stratégique des acteurs locaux** et si elle fait défaut, expliquer en quoi la solution préconisée est justifiée et portée par les acteurs locaux.
- Prévoir systématiquement **des mesures de renforcement des capacités et d'accompagnement de partenaires** techniquement et institutionnellement faibles.
- Mettre en place des mesures pour **renforcer le leadership des partenaires locaux** dans le dialogue avec les PTF et

Mission Gouv.
CDCS
DCSD

	<p>l'Équipe France - appui à leur rôle de coordination.</p> <ul style="list-style-type: none"> - (CDCS) Évaluer le manuel de procédures récemment mis en place, en particulier dans la sélection des partenaires. - (CDCS) Communiquer auprès de ses partenaires les standards attendus en matière de consultation et d'implication des acteurs locaux dans les choix stratégiques. Le CDCS pourra, le cas échéant, s'appuyer pour cela sur les travaux du CHS. - Mettre en place des mécanismes de pilotage de projets impliquant les acteurs locaux. - Intégrer le niveau et le processus d'implication des acteurs locaux dans toute évaluation de projet. 	
--	---	--

R3.3 - Systématiser la démarche cadre logique : problèmes, besoins, réponses.

<p>Donner un cadre général et commun de conception de projet</p> <p>Améliorer le pilotage des projets</p> <p>Assurer la prise en compte de la stratégie française et les besoins des partenaires.</p>	<p>Le processus de conception de projets ne fait pas ressortir une appropriation globale de la démarche cadre logique, qui part de l'identification des problèmes et des besoins pour définir des objectifs et des activités, le tout en lien avec la stratégie du bailleur. De plus, les documents projet ne traduisent que rarement ces éléments et la logique générale de l'intervention.</p> <p>Cela ne permet pas de garder la mémoire de la finalité de l'intervention, réduit la portée de l'évaluation de la cohérence des projets et ne permet pas de s'assurer de leur pertinence au regard de la stratégie française (globale, régionale, sectorielle ou institutionnelle).</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la partie "Conception de projet" dans les manuels de gestion de projet en s'inspirant des bonnes pratiques internationales (en lien avec R3.6) et y inclure le cas échéant un modèle de proposition de projet contenant toutes les sections indispensables - Développement d'une "boîte à outil" et d'un guide pratique d'utilisation des outils de gestion de projet (conception, mise en œuvre et suivi), destiné aux gestionnaires et aux partenaires. - Prévoir des formations des acteurs opérationnels (en lien avec R3.6) - Prévoir une section spécifique sur le lien stratégique entre intervention proposée et vision stratégique de la 	<p>CDCS DCSD AFD EF</p>
--	--	-------------------------------------

	<p>France (PRPD et “zonale”)</p> <ul style="list-style-type: none"> - (CDCS) Évaluer l’impact de la publication du manuel de gestion de projet sur la qualité des projets mis en œuvre et notamment sur la clarté du lien logique entre le contexte, le besoin identifié et la solution proposée. Cette évaluation pourra notamment comparer la qualité des documents produits avant et après la publication du manuel. Elle pourra aussi interroger les utilisateurs sur que le manuel leur a apporté. 	
--	--	--

R3.4 - Renforcer la démarche d’identification et d’intégration du risque.

<p>Assurer une prise en compte du risque dans la conception des projets.</p> <p>Inclure le risque dans le pilotage.</p>	<p>La faible prise en compte de l’identification des risques, notamment en matière de “do no harm”, et la mise en place de mesures d’atténuation est un point de vigilance identifié lors de l’évaluation des 22 projets et des projets du CDCS en particulier. Afin de s’assurer qu’un véritable travail d’identification et de recherche de solution soit effectué en amont, il est recommandé que cette démarche ressorte clairement dans les documents de projet.</p> <p>Les risques potentiels sont multiformes et leur identification est essentielle à la bonne mise en œuvre des projets, ainsi qu’à leur pilotage. Ils peuvent concerner l’environnement politique, sécuritaire et social, l’application du principe de <i>do no harm</i>, le risque d’image... Ils touchent aussi les partenaires locaux, particulièrement en zone de crise ou l’accès aux bénéficiaires est limité. En matière de stabilisation il est important que le commanditaire contrôle l’ensemble de la chaîne de mise en œuvre, connaisse tous les acteurs impliqués, et suive de près leurs activités ainsi que leurs méthodes d’intervention.</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prévoir une section réservée à l’identification et la prise en compte des risques dans les modèles de proposition de projet et s’assurer que le soumissionnaire a bien étudié la question; - Porter une attention particulière à l’approche “do no harm” en estimant les possibles conséquences d’attentes mal gérées ou non satisfaites au niveau des populations bénéficiaires dans les zones instables et prévoir des mesures d’atténuation adaptées. - Cadrer le processus d’identification, de sélection et de suivi des partenaires locaux, y compris dans le cadre de partenariats indirects. S’assurer d’une vision complète de la chaîne de mise en œuvre et d’un suivi efficace de tous 	<p>CDCS et DCSD</p> <p>AFD</p> <p>EF</p> <p>Ambassades</p>
---	---	--

	les maillons.	
--	---------------	--

R3.5 - Systématiser les mécanismes de suivi, évaluation et capitalisation à l'échelle des projets.

<p>Assurer un retour d'expérience et une capitalisation des actions mis en oeuvre</p> <p>Développer une culture de l'évaluation au sein du CDCS et à la DCSD.</p> <p>Renforcer la mémoire institutionnelle.</p>	<p>Les projets ne font pas l'objet d'évaluations systématiques, alors que la mise en place d'un solide système de suivi et évaluation des interventions en zone de fragilités est un facteur déterminant de réduction des risques.</p> <p>De même, il n'y a pas d'exercices de capitalisation et de retours d'expérience. Ils devraient être organisés et documentés, au moins une fois par an, puis suivis d'actions concrètes visant à intégrer les bonnes pratiques dans la manière d'opérer du services et/ou des équipes concernées.</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Systématiser l'évaluation des projets et intégrer leur coût dans les budgets de projet. - Réaliser des évaluations stratégiques - Partager les résultats d'évaluation - Organiser des exercices communs de capitalisation - Pour les projets importants et longs, prévoir des évaluations à mi-parcours. - Former la cellule évaluation du CDCS au pilotage d'évaluation de projets. - Organiser annuellement un exercice de capitalisation interne (DCSD, CDCS) sur les projets mis en œuvre et les évaluations réalisées. Ces exercices doivent être suivis d'actions concrètes visant à intégrer les bonnes pratiques dans la manière d'opérer du services et/ou des équipes concernées. - Développer et mettre en œuvre d'un système de gestion documentaire standard. 	<p>CDCS et DCSD</p> <p>AFD et EF</p> <p>Ambassades</p>
--	--	--

R3.6 – Promouvoir les formations communes Equipe France pour les acteurs de la coopération, notamment préalablement au départ

<p>Doter les acteurs opérationnels de l'ensemble des outils de compréhension et</p>	<p>Le manque de formation préalable au départ des acteurs de la coopération (référénts CDCS, chefs de projets et ETI...) et d'outils opérationnels de pilotage nuit à l'efficacité des projets et à la coopération française plus largement. Ces formations devraient</p>	<p>CDCS et DCSD</p> <p>AFD</p>
--	---	--------------------------------

<p>d'action de leur rôle</p> <p>Renforcer la culture Equipe France</p> <p>Accroître l'efficacité globale du dispositif</p> <p>Améliorer le pilotage des projets et optimiser l'impact de la PRPD.</p>	<p>concerner l'ensemble des acteurs opérationnels intervenant sur le terrain et pouvant intervenir dans le cycle de projet. Elles sont tout particulièrement importantes pour les ETI qui sont des experts métiers extérieurs au monde de la coopération internationale. Concevoir et mettre en place des formations communes, en capitalisant sur ce qui existe déjà (AFD, EF).</p> <p>Ces formations ont un double objectif :</p> <p>1 - présenter le cadre de la coopération internationale pour leur permettre de comprendre l'environnement dans lequel ils évoluent (stratégie, acteurs, instruments) et comment ils peuvent contribuer à l'action extérieure française au-delà de leur mission stricto sensu.</p> <p>2 - les doter des outils de gestion de projets leur permettant d'optimiser le pilotage des opérations qu'ils mèneront.</p> <p><u>Mise en œuvre</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Mettre en place des formations communes regroupant des acteurs de la coopération en instance de départ sur le terrain (références CDCS, ETI DCSD et EF, personnels AFD...)- Développer des modules de formation préalable au départ portant sur : a. cadre de la coopération, b. stratégie, c. instruments et acteurs, d. démarche projets et outils de gestion. Ces modules doivent, autant que faire se peut, être communs à l'Équipe France.- Mettre à disposition un guide pratique suite à ces formations.- S'inspirer des pratiques et outils de formation existants (AFD, EF).	<p>EF</p>
---	---	-----------

6 ANNEXES

6.1 LISTE DES 22 PROJETS

N° projet	Date du projet	Porteur du projet/ Service	Intitulé du projet	Pays	Montant accordé
1	Mars 2011 - Décembre 2014 (4 ans)	CRASAC/ DCSD	Projet mobilisateur d'appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique (ASACA)	22 pays ⁸³	1 550 000€
2	Octobre 2012 - Octobre 2017	DCSD	Appui à la lutte contre le trafic de la cocaïne en Afrique de l'Ouest (ALCAO)	Bénin, Guinée, Guinée Bissau, Mauritanie, Sénégal, Togo	1 593 600€ pour 3 ans
3	Mai 2012 - Décembre 2016	DGPC/ DCSD	Projet mobilisateur d'appui aux services de protection civile en Afrique de l'Ouest (APCA)	Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo	1 500 000€
4	Décembre 2014 - Décembre 2018	ALG/ DCSD	Appui à la coopération transfrontalière au Sahel (Burkina-Faso, Mali, Niger, G5 Sahel) ACTS	Burkina Faso, Mali, Niger, Mauritanie, Tchad	2 560 000€
5	Décembre 2015 - 2018	DCSD	Appui au renforcement de la police technique et scientifique en Afrique de l'Ouest (ARTECAO)	Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Ghana, Nigéria, Sénégal, Côte d'Ivoire, Guinée, Togo	1 000 000€
6	Novembre 2010 - Décembre 2015	DCSD	Projet mobilisateur d'appui à la formation de la police et de la gendarmerie en Afrique (AFORMA)	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo	1 000 000€

⁸³ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap vert, Comores, Congo Brazza, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Guinée Equatoriale, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, RCA, RDC, Tchad, Togo, Sénégal.

7	Juillet 2011 - 2016	DCSD	Appui à la réforme du secteur de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée (ASECMAR)	Bénin, Ghana, Togo, Nigéria, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tomé & Príncipe	800 000€ + 400 000€
8	Mars 2013 - Avril 2018	DCSD	Modernisation de la formation des policiers	Burkina Faso	600 000€
9	Mars 2013 - Avril 2018	DCSD	Plan d'Action Contre le Terrorisme (P.A.C.T.)	Sénégal	700 000€
10	Mai 2013 - Juin 2018	GOUV - DCSD	Modernisation de la justice au Sénégal (MOJUSEN)	Sénégal	800 000€
11	Juin 2014 - Juin 2018	DCSD	APPUI A LA LUTTE ANTI TERRORISTE AU TCHAD (A.L.A.T.T.)	Tchad	600 000€
12	Juillet 2009 - Novembre 2014	GOUV - DCSD	Justice et sécurité en région sahélo-saharienne (JUSSEC)	Niger, Mauritanie, Mali	4 000 000€
13	Avril 2013 - Avril 2017	GOUV - DCSD	Appui à la modernisation de l'institution judiciaire (AMIJ)	Burkina Faso	485 000€
14	Mai 2017 – Janvier 2018 (9 mois)	Fondation Hironnelle, CSC/ CDCS	Appui au monitoring et à la production de contenus radiophoniques dans les régions Zinder et de Diffa	Niger (Zinder et Diffa)	182 400€
15	Mai 2017 - Novembre 2017 (7 mois)	Centre pour le dialogue humanitaire/ CDCS	Prévention et résolution de la conflictualité à Diffa	Niger (Diffa)	250 000€
16	Avril 2018 – mars 2019 (12 mois)	HACP/ CDCS	Appui à la stabilité et à la cohésion communautaire dans la zone Nord Tillabéri	Niger (Nord Tillabéri)	400 000€
17	Novembre 2017 – juin 2018 (8 mois)	HACP/ CDCS	Appui au traitement judiciaire des prévenus suspectés d'avoir participé aux actions terroristes de Boko Haram	Niger (Diffa)	70 000€
18	04/2019 - 03/2020 (11 mois)	HACP/ CDCS	PASC II : Projet d'appui à la stabilité et à la cohésion communautaire dans la zone Nord Tillabéri	Niger (Tillabéri)	400.000 €

19	03/2019 - 02/2020 (11 mois)	Ministère de la Justice/ CDCS	DIFFA II : Appui au traitement judiciaire des prévenus suspectés d'avoir participé aux actions terroristes de Boko Haram	Niger	150.000 €
20	06/2019 - 06/2020	HACP/ CDCS	Judiciarisation Tillabéri " - Projet d'appui au traitement judiciaire des personnes suspectées d'avoir participé aux actions des groupes armés non-étatiques dans la zone frontalière avec le Mali	Niger (Tillabéri)	250.000 €
21	2019 - 2021	(DCSD)	ADeFSI (appui au développement des forces de sécurité intérieure)	Burkina Faso, Mali, Niger	600 000€ (2019)
22	2019 - 2021	(DCSD)	PCAO (Protection civile en Afrique de l'Ouest)	9 pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo)	400 000€ (2019)

	: Projets mobilisateurs
	: Projets pays

6.2 LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES PENDANT LA PHASE DOCUMENTAIRE

Entité	Nom, Prénom	Titre	Date
MEAE	Cousseran, Jean-Claude	Président du groupe d'évaluation	19 Septembre 2019
CDCS	Samira Ouzzine et Pauline Boitard Bayle, Thalia	Cellule audits et évaluations Stabilisation / Sahel	26 Septembre 2019
DCSD	Cats, Julien Le Brech, Stéphane	Sous-directeur des Questions multilatérales et sectorielles Adjoint au Sous-directeur des Questions multilatérales et sectorielles	27 Septembre 2019
GOUV	Ghelim, Nora Pariset, Marion	Cheffe du pôle Fragilités, résilience, approche globale Rédactrice Fragilités	03 Octobre 2019
CDCS	Ohayon, Cynthia	Coordinatrice stabilisation	10 Octobre 2019
DCSD	Colonel Rouquayrol, Stanislas	Traitant sécurité civile – déminage – RSS	22 Novembre 2019
CDCS	Guillaume, Jean-François et Samira Ouzzine	Chef de la mission pour la stabilisation	25 Novembre 2019
DCSD	Commissaire Ameur, Arezki	Commissaire en chef de 2eme classe (marine)	26 Novembre 2019
AFD	Neumann, Benjamin	Responsable partenariats Equipe France	26 Novembre 2019
CDCS	Bayle, Thalia	Stabilisation / Sahel	27 Novembre 2019
Expertise France	Heitz, Jérôme	Directeur département Paix, Stabilité, Sécurité (P2S)	28 Novembre 2019
Expertise France	Oudjani, Radhia	Directrice du département Gouvernance démocratique	29 Novembre 2019
Min. Armées / DGRIS	Le Roux, Pauline Colonel Bruno Pithois	Chargée de mission Sahel Chef du Département Afrique	29 Novembre 2019
AFD	Tellier, Charles	Directeur de la division Fragilités, Crises et	29 Novembre 2019

		Conflits (CCC)	
GOUV	Gelim, Nora	Cheffe du pôle Fragilités, résilience, approche globale	29 Novembre 2019
Expertise France	Lautier, Claire Conan, Hervé	Directrice adjointe des Opérations Directeur des Opérations	02 Décembre 2019
DCI - Min. Intérieur	Pech, Eric	Commandant de Police	02 Décembre 2019
Expertise France	Sublard, Olivier	Responsable de Pôle	05 Décembre 2019
Ass. Nationale	Jacques, Jean-Michel	Député, Morbihan (6e circonscription)	18 Décembre 2019
AFD	Jean-François Almanza Patrick Blin	Directeur de la gouvernance	14 janvier 2020
Expertise France	Florence CASSAM CHENAÏ	Coordinatrice géographique Sahel / RCA Direction des opérations	16 janvier 2020
MEAE		Rédactrice Burkina - Sénégal	17 janvier 2020
Civipol	Bertrand Barbé	Directeur des opérations	31 janvier 2020

6.3 LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES PENDANT LES MISSIONS TERRAINS

6.2.1 Liste des personnes interrogées au Niger

Institution / Organisation	Nom	Titre / fonction
MEAE / Amb. de France / Chancellerie	Michel Epron	Premier Conseiller
MEAE / Amb. de France / SCAC	Luc Fabre	COCAC
MEAE / Amb de France / SCAC	Vincent Curis	Attaché de coopération, humanitaire, stabilisation, santé
MEAE / Amb de France / SCAC	Romain Cetina	Chargé de mission société civile, stabilisation
MEAE / Amb de France / MININT	Commissaire Div. Pascal Delattre	Attaché de sécurité intérieure
MEAE / Amb de France / MININT	Cdt Pascal Loriot	Conseiller technique directeur SCLCT
AFD	Jean-Christophe Maurin	Directeur
MEAE / Amb de France / MINDEF		Attache Défenses (adjoint)
Haute Autorité a la Consolidation de la Paix	Ibrahim Boukary Abdou	Secrétaire général
Ministère de la Justice / Cellule anti-terroriste	Samna Cheibou	Procureur de la République
Conseil Supérieur de la Communication	Garba Ousmane	Directeur des Etudes et de la Programmation
Ministère de l'Intérieur	Abdoulaye Mamane Mijinyawa	Directeur du (Serv. Central de Lutte Contre le Terrorisme)
Délégation de l'union européenne	Olai Voionmaa	Chef de section politique, presse et communication
Ambassade d'Allemagne	Valerie Polydore	Première secrétaire Ambassade d'Allemagne
Banque Africaine de Développement	M. Diallo Kalidou	Chef Économiste BAD
EU CAP	Henri GOMEZ	Chef des opérations
Foreign Office UK / UK Amb. In Mali - CSSF	Jenny Jones	Directrice adjointe CSSF Afrique de l'Ouest (basée à Bamako)
Ambassade des Etats Unies	Derek Shugert	Resident Legal Advisor
ONUDC / UNODC	Abdoulahi Harouna	Coordinator national
PNUD	Abdoulaye Baldé	Conseiller technique principal Programme Paix et Sécurité
UNHCR	Benoit Moreno	Représentant Pays

Fondation Hironnelle	Pauline Bend	En charge projet radio Kalangou en 2016 & 17
Search for Common Ground	Maartje Hofs	Chargée de programme
Cabinet JH Consult	Abdou Soly Attahirou	Expert suivi opérationnel et financier – projets PASC
Humanitarian Dialogue	Boubacar Moussa	Country Representative

6.2.2 Liste des personnes interrogées au Sénégal

Institution / Organisation	Nom	Titre / fonction
MEAE / Ambassade de France	Agnès Humruzian	Première Conseillère - Chancellerie
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Matthieu PITTACO	Commissaire Divisionnaire - ASI
MEAE / SCAC / Amb. de France Dakar	François BOCKEL	Conseiller adjoint COCAC – en charge du développement
MEAE / SCAC / Amb. de France Dakar	Tiphaine Cosnier	Conseillère Gouvernance et Etat de Droit
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Jean-Luc Gonzales	Commissaire Divisionnaire en charge du POC
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Fabrice Cuvillier	Commandant Divisionnaire ASI adjoint
Ministère de la Justice / Amb. France	Stéphane THIBAUT	Magistrat de Liaison / Juge Régional
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Richard Wozny	Cdt de Police / Officier de Liaison Régional / Crime organise
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Serge Garcia	Attaché Régional de Sécurité Intérieure / Chef de la CRASAC
Ministère de l'Intérieur / Amb. France	Alexandre Marin	ETI - Cyber sécurité / Police Judiciaire Sénégal
Ministère de la Défense / Amb. France	Col. Luc Laine	Attaché Défense
Ministère de l'Intérieur Sénégalais	Ibrahima Sakho	Secrétaire Général (Gouverneur)
AFD	Romain Regulaire	Responsable du Pôle Gouvernance et Industries Culturelles
CIVIPOL	Bruno PEREIRA-COUTHINO	Chef d'Équipe
Délégation de l'UE	Iaria MUSSETTI	Charge des Projets en lien avec la sécurité intérieure
Délégation de l'UE	Clémens Shroetter	Conseiller Politique / Chef de Délégation adjoint
IOM	Angelo Ramanzin	Charge de Projet

IOM	Valentina Logreco	Charge de Projet
UNODC	Alexia Taveau	Coordinatrice Régionale
UNODC	Marie Gibrat	Spécialiste du Programme G5 Sahel
GIZ	Monique Van Der Steen	Chef de Projet / Renforcement capacité police nationale
UNICEF	Julien Benomar	Coordinator Regional M&E Department
CDU	Ingo Braboreck	Coordinator Regional / Programme Gouvernance et État de Droit
MEAE / DCSD / Amb. de France	Capitaine de Corvette Luc Garoscio	Charge du projet PCAO (Protection civile)

6.2.3 Liste des personnes interrogées au Burkina Faso

Institution / Organisation	Nom	Titre / fonction
AFD	Bruno Sanz	Conseiller Sûreté
Ambassade de France	Raymond Darriet	ASIR
DCSD	Avelino Fernandes, Virginie Dara	ETI police
DCSD	Vincent Grosbois, Frédéric Chiessal	ETI Protection civile
DCSD	Claude Rebuffel, Sébastien Bosc,	ETI Gendarmerie
DCSD	Jean-Claude Pierru	ETI Justice
Ambassade de France	Luc Hallade	Ambassadeur de France au Burkina
Ambassade de France	Houcine Dahmane	Conseiller régional et CDCS
Expertise France	Philippe Leccis	Responsable de projet
AFD	Philippe Chedanne Julien Boglietto	Direction régionale Sahel
Expertise France	Laurent Devillers	Chef de projet « 3 frontières »
Expertise France	Fabien Limonier	Chef de projet « Renforces » -

Ecole nationale de police Gounghin (projet Formation des policiers et AFORMA)	Sié Tiéfi DABIRE	Directeur de l'école
Académie de police (suites du projet Formation des policiers et AFORMA) : rencontre au Silmandé et non à Pabré	Edmond TAPSOBA	Directeur des programmes
Ministère de la justice	Théophile Sawadogo	Le secrétaire général du ministère de la justice + 4 directeurs du ministère
Ambassade de France	Lieutenant Colonel Dominique Chanson	Attaché de Défense
GIZ	Mazhar Nadim	GIZ, Conseiller sécurité et gestion des risques
GIZ	Aja Diggelman	GIZ , Responsable portfolio de projets
DANIDA	Mme Legendre.	DANIDA (ou ambassade du Danemark),
Banque Mondiale	Christophe Rockmore Emilie Jourdan Michael Christopher Jelenic	
PNUD	Mathieu Ciowela	Représentant résident
Ambassade étatsunienne	Paul Giacomini	Conseiller stabilisation
Mission Enfance-Terre verte ONG récipiendaires de fonds stabilisation du CDCS	Abdoul Aziz DIALLO Mahamdi SORGHO - Directeur de la ferme	Responsable hydraulique- Pilotage de Goema Association TenkeegaConstruction Solaire
Acting for Life (projet récemment achevé) ONG récipiendaires de fonds stabilisation du CDCS	M. MAIGA Boubacar , Mme SOMDA, M. THIOMBIANO Idrissa RAF Cédric Touquet -	Coordonnateur Pour la région de l'Est Assistante Technique au coordinateur Chargé de programme - Acting for life (porteur du projet)
-AFDI Burkina – FEPA-B Mission Enfance : Domitille Lagourgue Directrice AFDI-CC Bam – Seine Maritime -A2N-- ONG récipiendaires de fonds stabilisation du CDCS	M. NASSA Rigobert, M. SAWADOGO Issiaka, M. SAM P. Jean Eudes,	Président de la CC-Bam Directeur exécutif de ACDIL Directeur de la CC-Bam
Délégation à l'Union Européenne	Maria Pilar PALMERO	Directrice DUE

	VAQUERO, Hans-Christian BEAUMOND,, Antonio MARQUEZ CAMACHO Loic BRUCKERT, Sarah ASMANIS	Chef de Section Développement Rura Chef de Section Gouvernance Chargé de Programme Sécurité
AFD - Agence nationale	Tanguy DENIEUL	Directeur d'agence

6.3 LISTE DES DOCUMENTS BIBLIOGRAPHIQUES ASSOCIES AUX PROJETS

Institutions	Nom des documents
AFD	Bilan 2013-Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2011-2013
	Bilan 2015-Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2014-2016
	Bilan 2016-Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2014-2016
	Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2011-2013
	Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2014-2016
	Contrat d'Objectif et de Moyens de l'AFD 2017-2019
	Présentation MINKA, Fonds Paix et Résilience
	Convention Etat - AFD, 4 FSP
	Convention Etat - AFD, 5 FSP
	FSP transférés à l'AFD entre 2014 et 2017
	Appel à projet Crise et Sortie de crise APCC
	ARIZ TPE MINKA
	Fonds d'Étude et d'Expertise de Sortie de Crise (FEESC)
	Outil d'Intervention de Crise et sortie de Crise (OICC)
ETI	ETI FSP - réponse GOUV
	ETI projets FSP revus DCSD
	Poste ETI Sec-Def-Justice
CDCS	Projet Appui au Monitoring – Niger
	Projet DIFFA - Niger
	Projet HACP - Niger
	Projet appui au traitement judiciaire Boko Haram - Niger - phase I
	Projet appui au traitement judiciaire Boko Haram – Niger - phase II

	Projet appui stabilité et cohésion communautaire - Nord Tillabéri (PASC I)
	Projet appui stabilité et cohésion communautaire - Nord Tillabéri (PASC II)
Expertise France	Base projets AFD et Expertise France
FSP DCSD & GOUV Projets en cours DCSD sur P209	2002 - 134 Burkina Faso
	2005-023 Police-AMPOS, Sénégal
	2005-034 Sécurité Intérieure, Niger
	2006-021 Renforcement système judiciaire, Guinée
	2006-090 Sécurité des citoyens, Burkina Faso
	2007-016 Police PARCOP, Burkina Faso
	2007-046 Police, Tchad
	2009-017 MOBILISATEUR – JUSSEC
	2010-017 MOBILISATEUR – AFORMA
	2010-021 MOBILISATEUR – ASCEMAR
	2011-031 MOBILISATEUR – ALCAO
	2012-015 MOBILISATEUR – APCA
	2013-005 Formation policiers, Burkina Faso
	2013-006 PACT, Sénégal
	2013-007 AMIJ, Burkina Faso
	2013-014 MOJUSEN, Sénégal
	2014-003 ALATT, Tchad
	2014-026 MOBILISATEUR - ACTS G5S
	2015-002 MOBILISATEUR ARTECAO
	2018-1212775 Projet ADeFSI
2017-3162787 - Projet PCAO	
GOUV & DSCD	Déclaration APD France 2014 - Secteur gouvernement et société civile / sous secteur gouvernance et lutte contre la corruption
	Total des projets FSP 2006 - 2015
	Total des projets FSP en 2018
GOUV	Note Alliance Sahel, Direction du développement durable Pôle Fragilités, résilience, approche globale
	Présentation Alliance Sahel, Mars 2018
	Stratégie du groupe de la Banque Mondiale en matière de Fragilités, Conflits et Violences 2020 - 2025
	Mise en oeuvre de la stratégie française Prévention, Résilience et Paix durable,

	Atelier Multi-Acteurs, 3 jours & résumés
	Les projets emblématiques de l'Alliance Sahel – Projet Filets sociaux (Mauritanie)
	Projets emblématiques de l'Alliance Sahel – Projet Konna (Mali)
	Analyse du Portefeuille de projets - Alliance Sahel
	Alliance Sahel - Tableau indicateurs Avril 2019
CREWS	Rapport Annuel CREWS 2017
Organigrammes	CDCS ; DDD ; DGM ; MEAE ; Département Expertise France ; AFD

6.4 METHODOLOGIE DETAILLEE DE L'EVALUATION

6.4.1 La structuration

La phase de cadrage a permis de réaliser:

- Des entretiens de cadrage avec les commanditaires de l'évaluation et les parties prenantes intéressées portant sur la compréhension des objectifs et des attentes;
- Une analyse documentaire portant sur l'environnement de l'évaluation (stratégies, rapports des acteurs et commanditaires, documents de projet) ;
- La définition du cadre/ référentiel d'évaluation en fonction des termes de référence, des entretiens de cadrage et de l'étude documentaire préalable ;
- La formulation des questions et identifications des sources d'information après validation du référentiel d'évaluation.

Cette phase a ainsi permis d'élaborer un outil complet partant des questions évaluatives et comprenant les critères de jugement, le cadre référentiel ainsi qu'un questionnaire détaillé adaptable en fonction des familles d'interlocuteurs identifiées.

La note de cadrage a été validée lors du GR1.

6.4.2 La collecte des données et analyse

6.4.2.1 Analyse documentaire

La phase de collecte et d'analyse documentaire avait pour but :

- De prendre connaissance d'une masse documentaire conséquente;
- De réaliser une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès de l'ensemble des acteurs de l'Équipe France (entretiens siège);
- De collecter des données supplémentaires en fonction des besoins identifiés;
- D'identifier les multiples facettes de l'évaluation afin de proposer au terme de l'exercice un bilan cohérent, complet, en phase avec les enjeux et les attentes;
- De formuler un certain nombre d'hypothèses et d'échanger sur ces dernières avec les membres du groupe de référence afin de clarifier, ré-orienter et ajuster le cadre de l'évaluation;
- De préparer les missions de terrain.

Pour ce faire, les outils suivants ont été utilisés :

- Une questionnaire d'entretiens;
- Un outil de compilation et d'analyse documentaire;
- Un outil d'analyse comparative d'autres bailleurs et instruments internationaux.

A l'issue de cette phase, un rapport intermédiaire a été présenté et validé par le groupe de référence. Il comprenait:

- Constats préliminaires de l'évaluation (hypothèses) ;
- Analyse argumentée des informations collectées ;
- Etat des lieux provisoire relatif aux attendus du 2e volet de l'évaluation ;
- Bilan consolidé provisoire de la grappe de projets ;
- Termes de références des missions de terrain ;
- Compléments d'information à rechercher.

6.4.2.2 Analyse complémentaire et missions de terrain

Trois pays ont été retenus pour la réalisation de cette partie de l'évaluation: le Niger, le Burkina Faso et le Sénégal.

Les critères de sélection ont tenu compte des éléments suivants :

- Nombre de projets mis en œuvre au cours des 5 dernières années ;
- Présence de projets en cours de mise en œuvre ;
- Présence de projets mis en œuvre par l'AFD, EF, ou tout autres opérateurs pertinents sur des thématiques en lien avec l'objet de l'évaluation ;
- Diversité des types de projets financés (développement, stabilisation, sécurité, humanitaire) ;
- Montant cumulé des projets financés.

Les missions avaient pour objectifs de :

- Obtenir les informations complémentaires aux entretiens sièges et à l'étude documentaire;
- Rencontrer les acteurs nationaux bénéficiaires des projets et recueillir leur analyse;
- Confirmer ou non les hypothèses élaborées au cours de la phase précédente.

La durée des missions a été de 6 jours pour le Burkina Faso, de 6 jours pour le Niger et de 5 jours pour le Sénégal. Un total de 74 entretiens individuels furent menés au cours de cette phase (26 au Burkina, 25 au Niger et 23 au Sénégal). Ces entretiens ont permis d'acquérir une image plus précise des projets, de la phase de conception à leur mise en œuvre, des multiples acteurs présents, de l'environnement opérationnel et des dynamiques notamment en matière de coordination au sein de l'équipe France.

Chaque mission terrain a donné lieu, au niveau des pays concernés, à un briefing avec les services compétents de l'Ambassade puis à une restitution à chaud pour présenter les principaux constats et permettre un échange. Un rapport de mission par pays a été discuté avec le Comité technique.

6.4.3 Le jugement évaluatif

Les objectifs de cette phase sont de mettre en lumière les éléments clés constatés au cours de l'évaluation (rapport final provisoire), échanger sur cette base au cours d'un atelier stratégique et, enfin, de rassembler toutes les observations et recommandations dans un même document (rapport final).

Cette étape consiste en :

- L'analyse transversale des informations collectées ;
- Le croisement des différents résultats, triangulation des informations ;
- La formulation des recommandations ;
- La planification et la tenue d'un atelier de co-construction portant sur les recommandations ;
- La tenue de la dernière réunion du groupe de référence (GR3).

Le présent rapport est le rapport d'évaluation provisoire. Le contenu du rapport est le suivant :

- Rappel du contexte, des enjeux et des objectifs de l'évaluation ;
- Présentation analytique et synthétique du bilan consolidé répondant aux attendus définis dans le CCTP ;
- Les analyses et réponses des attendus des deux volets de l'évaluation ;
- Les enseignements visant à nourrir la réflexion stratégique et opérationnelle du MEAE ;
- La formulation de recommandations qui seront affinées ou modifiées au cours de l'atelier stratégique;
- En annexe : liste complète des personnes interrogées, le programme des missions réalisées ainsi que la liste de la documentation exploitée.

Une fois le rapport provisoire modifié suite aux recommandations du Groupe de référence, le rapport d'évaluation final global regroupant les constats, conclusions et recommandations de l'évaluation fera l'objet d'une diffusion publique.

6.5 PRESENTATION D'AUTRES APPROCHES PERTINENTES

L'étude comparative (benchmarking) a été réalisée exclusivement sur base documentaire, à partir d'une recherche en ligne. Dès lors, elle ne prétend pas à l'exhaustivité et cherche à présenter des approches qui pourraient intéresser la réflexion française. La sélection s'est effectivement basée sur des critères simples:

- Prise en compte des problématiques de fragilité dans la démarche de noeud sécurité-paix-gouvernance-développement ;
- Développement d'instruments et modalités d'intervention spécifiques.

Aucune approche n'a vocation à être un "modèle". Par ailleurs, il était prévu d'inclure l'approche allemande, et plus particulièrement la S-Unit (stabilisation Unit) mise en place par le ministère des Affaires étrangères, dotée de 500M€ pour des interventions humanitaires et de stabilisation. Toutefois, il nous a été impossible d'avoir suffisamment de détails sur ses modalités de mise en oeuvre et sur sa doctrine pour en faire une fiche.

6.5.1 Union européenne

UNION EUROPEENNE	
<p>Approche des questions de fragilité, de stabilisation et du nœud sécurité-développement</p>	<p>Élaboration en 2011 d'une stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, qui est la première approche intégrée visant à faire converger différents programmes et instruments de politique extérieure vers des objectifs communs.</p> <p>Elle est complétée en 2015 par un Plan d'action régional 2015-2020 qui renforce la dimension sécuritaire pour faire face aux nouveaux défis de la région.</p> <p>Ce dernier définit 4 axes d'action : le développement, la bonne gouvernance et la résolution interne des conflits ; l'action politique et diplomatique ; la sécurité et l'état de droit ; la lutte contre les violences extrémistes et contre la radicalisation.</p> <p>Cette stratégie régionale s'inscrit aussi dans l'approche intégrée de 2013. Elle est définie comme la <i>"combinaison de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et à la justice"</i>. Elle a été par la suite développée dans l'Approche globale de l'action extérieure et de la sécurité de l'UE adoptée en 2016.</p> <p>Il n'y a pas de définition officielle de l'approche globale. Mais elle peut être décrite comme l'utilisation de tous les outils (3D) dont dispose l'UE pour répondre à une crise, en traitant ses causes profondes et ses conséquences. Elle se caractérise aussi par un accent important mis sur le nœud sécurité-développement dans une vision de stabilisation et de réduction des risques, envisagées comme garantes des politiques de développement. La notion de fragilité, si elle est évoquée à plusieurs reprises dans ces documents, n'est toutefois pas centrale dans l'analyse globale. De plus elle reste considérée dans l'acception globale d'État fragile.</p>
<p>Instruments spécifiques pour les interventions de stabilisation (ou urgence) et/ou de consolidation de la paix</p>	<p>L'Union européenne a développé deux types de modalités pour traiter les questions de gestion de crises et de consolidation de la paix : l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) et les fonds fiduciaires. Ces derniers sont régionaux et limités dans le temps : Békou pour la RCA, Madad pour la Syrie et FFU pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est et l'Afrique du Nord.</p> <p>L'IcSP est à la fois le principal instrument de mise en œuvre de l'approche globale ainsi qu'un instrument subsidiaire : Il n'est mobilisé que lorsque les autres instruments d'aide extérieure ne peuvent pas être utilisés :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) l'action envisagée est hors de leur mandat, 2) les procédures limitent leur capacité de répondre dans des délais courts, 3) des sanctions contraignent le recours aux instruments classiques, 4) il y a besoin de remplir un trou ou un pont de financement entre l'action humanitaire et le développement. <p>Il est financé par le cadre financier multi annuel 2014-2020 et dispose d'un budget de 2,3 Mds € sur cette période. Il a succédé à l'Instrument de stabilité 2007-2013.</p>

<p>Spécificités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Montants ● Lieux d'intervention ● Procédures dérogatoires: instruction, passation de marché ● Secteurs d'intervention 	<p>Il comprend 3 modalités distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - IcSP court terme (dit Article 3⁸⁴) : Assistance en réponse à des situations de crise ou de crise émergente pour prévenir les conflits. Il s'agit d'actions rapides, de court terme (durée pouvant aller jusqu'à 18 mois, avec des extensions possibles de 6 + 6 mois), en dehors du cycle de programmation. Ils permettent des réponses rapides et flexibles de l'UE pour prévenir les conflits, soutenir la stabilisation politique post-conflit et le relèvement rapide dans les situations de crise, de crise émergente ou de catastrophe. Ils contribuent à favoriser les conditions de mise en œuvre des politiques et programmes d'assistance et de coopération de l'UE, lorsqu'une aide financière opportune ne peut être fournie par le biais d'autres instruments de financement de l'UE. Les activités couvrent un large éventail de secteurs : dialogue et réconciliation, médiation, renforcement de la confiance; soutien aux institutions démocratiques; règle de loi; la justice transitionnelle; Processus RSS et DDR; réhabilitation et reconstruction des infrastructures; création d'emplois; déminage; CT / CVE; migration; stabilisation, etc. Les montants de projets sont entre 1 et 10 M€ et peuvent comporter des volets de fourniture d'équipement, d'assistance technique et de construction. La part de l'article 3 du total des fonds IcSP atteint 70%. - Article 4 - Assistance à la prévention des conflits, à la consolidation de la paix et à la préparation aux crises. Il s'agit d'une assistance programmable à long terme (plus de 18 mois) qui renforce l'expertise civile de l'UE et de ses partenaires pour la consolidation de la paix, la prévention des conflits et répond aux besoins avant et après la crise. Les interventions peuvent couvrir l'alerte précoce, l'analyse des conflits, le renforcement des capacités de médiation, le dialogue, les missions civiles de stabilisation, pour n'en citer que quelques-uns. La part de l'article 4 du total des fonds IcSP atteint 9%. - IcSP long terme (Article 5) : Assistance pour faire face aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes. Il s'agit d'une assistance programmable à long terme (plus de 18 mois) pour faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques et aux menaces émergentes pour l'ordre public, la sécurité et la sûreté des individus, les infrastructures essentielles, la santé publique (par exemple le terrorisme, effets du changement climatique, du crime organisé, etc.); et atténuation des risques et préparation (par exemple, gestion des frontières; risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires; contrôle des exportations à double usage, etc.). Aujourd'hui, ils sont souvent exécutés en gestion déléguée pour des montants compris entre 5 et 20M€. La part de l'article 5 du total des fonds IcSP atteint 21%. <p>Les principaux partenaires de mise en œuvre sont : les organismes accrédités en gestion déléguée (agences de Nations-Unies, organisations internationales ou agences des États-Membres (EF par ex) et les ONG.</p>
<p>Mécanismes de coordination (internes, externes)</p>	<p>La coordination civilo-militaire pendant toutes les phases de la gestion d'une crise est assurée par la CMPD (Crisis Management and Planning Directorate).</p> <p>La coordination de la stratégie Sahel est assurée par le représentant spécial de l'UE chargé de coordonner l'action européenne au Sahel. Elle se fait à plusieurs niveaux :</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - au Service Européen d'Action Extérieure, une 'task force Sahel' a été constituée afin de coordonner l'action des différents départements géographiques et thématiques concernées et des Directions générales de la Commission (DG DEVCO, DG ECHO, DG HOME et le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme). - Sur le terrain, la coordination est assurée par les Délégations de l'UE, qui ont la mission d'informer le siège des besoins et des menaces potentielles ; d'assurer la concertation avec les autorités locales sur les actions à mener; et de veiller à ce que l'action des différents intervenants sur place (aide humanitaire de l'UE, missions militaires de l'UE et des États-membres) soient coordonnées. En pratique les chefs de Délégation, n'ayant pas de pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des intervenants (projets article 5, ECHO, missions PSDC⁸⁵), manquent parfois de l'autorité et des moyens nécessaires pour assurer toutes ces tâches.
<p>Modalités d'identification et de formulation des projets (association des bénéficiaires locaux)</p>	<p>Les projets relevant des Art 4 (construction de la paix) et Art 5 (IcSP long terme) suivent le cycle de programmation habituel. Ils sont donc soumis aux missions d'identification et de formulation. Toutefois, contrairement aux projets financés par les instruments géographiques ou thématiques, ils ne font pas l'objet d'une convention de financement, ce qui se traduit souvent par une plus faible implication des autorités nationales dans l'identification des besoins et la formulation des projets. C'est d'autant plus vrai pour les projets transnationaux de l'Art 5.</p> <p>Les projets financés par l'IcSP court terme sont formulés conjointement par l'organisme de mise en œuvre préalablement identifié, la DUE et les autorités nationales ou régionales. Cette implication est obligatoire puisqu'elle garantit le respect du double critère de caractère d'urgence et de pertinence des actions menées. Le rôle de la DUE est aussi fondamental puisque c'est elle qui pilotera la mise en œuvre. Le siège intervient en dernier ressort en validant politiquement l'action envisagée.</p>

6.5.2 Banque Mondiale

BANQUE MONDIALE	
<p>Approche des questions de fragilité, de stabilisation et du nœud sécurité-développement</p>	<p>Première stratégie FCV (Fragilité, Conflit, Violence) adoptée en février 2020. Elle repose sur le principe que ses deux objectifs prioritaires - réduction de la pauvreté extrême et développement du secteur privé - ne pourront être réalisés qu'en intervenant dans les zones de crise et de fragilité (50% des pays à revenus faibles et intermédiaires). Elle prévoit un abondement important de son engagement financier dans ces zones, ainsi que la mise en place d'un cadre opérationnel spécifique (politique, instruments, RH, partenariats).</p> <p>Pour ne pas sortir de son mandat, la BM n'intervient pas sur les questions humanitaires et de sécurité. Elle les aborde par le biais de partenariats avec les agences des NU et les grandes ONG internationales. Elle envisage son intervention sur les fragilités essentiellement en action préventive: identifier les facteurs de crise et agir dessus pour empêcher celle-ci de se produire.</p>

⁸⁵ par exemple: EUCAP, EUTM, EUFOR...

	<p>La stabilisation n'est pas une notion utilisée par la Banque Mondiale, qui la considère comme trop politique.</p>
<p>Existence d'instruments spécifiques pour les interventions de stabilisation (ou urgence) et/ou de consolidation de la paix</p>	<p>Les deux principaux instruments sont⁸⁶:</p> <p>PRA (Prevention and Resiliency Allocation): fournit un soutien accru aux pays les plus à risques (prévention de conflits de haute intensité ou des violences à grande échelle). Les pays qui sont éligibles au PRA recevront une augmentation de 75% de leur allocation nationale, jusqu'à un plafond national de 700 millions de dollars, au cours de l'IDA19⁸⁷.</p> <p>RECA (Remain Engaged in Conflict Allocation): permet à l'IDA de maintenir un niveau d'engagement de base dans un petit nombre de pays qui connaissent des conflits de forte intensité et dont les capacités gouvernementales sont extrêmement limitées. Le RECA codifie également la capacité de la Banque à s'associer avec des agences des Nations Unies ou des ONG internationales dans certaines circonstances limitées pour des projets de développement qui bénéficient aux pays du RECA.</p> <p>Ces instruments permettent également de passer par des dons, voire du gré à gré (par exemple si associé au Plan d'Urgence Sahel).</p>
<p>Spécificités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Montants ● Lieux d'intervention ● Procédures dérogatoires: instruction, passation de marché ● Secteurs d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> ● Le groupe BM alloue des montants spécifiques pour chacun de ses instruments. IDA18 consacre 14Mds \$ aux pays en fragilité et crise. IDA19 consacra 19Mds \$. Ces sommes sont utilisées au travers de PRA et RECA. La Société Financière Internationale et MIGA (Agence de garantie des investissements multilatéraux) ont également des enveloppes dédiées pour soutenir le secteur privé et les investissements dans les zones fragiles. ● La BM qualifie les pays éligibles à ses différents instruments. La définition de fragilité, violence, conflit se fait donc à une échelle nationale. ● L'application du PRA et RECA entraîne un assouplissement des procédures : réduction du délai d'instruction, mise en place d'un "third party monitoring", capacité de travailler directement avec des collectivités locales, le secteur privé ou les ONGI, sans passer par l'État. ● Les secteurs d'intervention classiques de la BM sont privilégiés dans une optique de renforcement de la résilience: secteurs sociaux, développement économique, appui au secteur privé, renforcement des capacités du secteur public. Un accent particulier est mis sur la justice et l'Etat de droit. La sécurité reste hors mandat de la BM. La BM intègre toutefois cette notion dans sa stratégie FCV mais ne l'aborde que par le biais des partenariats et du dialogue à entretenir dans le cadre des Cadres de Partenariat Nationaux.
<p>Mécanismes de coordination (internes, externes)</p>	<p>La Banque mondiale fait de l'approche partenariale le coeur de son approche, notamment avec les agences des NU intervenant sur les questions humanitaires et de crise (UNRWA, PNUD...). Cela passe par l'élaboration de diagnostics communs et d'une programmation partagée.</p>

⁸⁶ Le State and Peacebuilding Fund, que nous avons initialement identifié comme instrument central de la fragilité, est un fonds fiduciaire qui finance des projets de petite envergure et sert d'amorçage vers IDA. Il n'est pas au coeur de la stratégie FCV.

⁸⁷ 19e reconstitution des ressources de l'IDA - Association Internationale de Développement.

	<p>En interne, le sujet FCV est porté par des équipes dédiées. Il vient en appui aux équipes géographiques et thématiques existantes. Des formations sont données à l'ensemble des personnels ayant à traiter de ces sujets ou devant se déplacer dans ces zones.</p>
Modalités d'identification et de formulation des projets (association des bénéficiaires locaux)	<p>Lorsqu'un pays devient éligible aux fonds FCV, il fait l'objet d'un RPA (recovery and peacebuilding assessment) effectué conjointement avec le PNUD et l'Etat concerné. Ce RPA est une matrice d'actions prioritaires qui sert à la formulation des programmes.</p>

6.5.3 DFID-FCO

DFID-FCO	
<p>Approche des questions de fragilité, de stabilisation et du nœud sécurité-développement</p>	<p>Le Royaume-Uni a une vision totalement intégrée de la question de fragilité, qui se trouve présentée dans sa Doctrine de Fusion, élaborée en 2016. Elle fait converger sa stratégie d'aide (UK-Aid Priorities) et sa stratégie sécuritaire (UK National Security Strategy). Cette approche originale, et sans doute unique, articule la question du développement en zone de fragilité à celle de la sécurité nationale et lie ainsi une vision économique, sécuritaire, sociale et de développement international.</p> <p>Elle est pilotée par le conseiller à la sécurité nationale et les "groupes de mise en oeuvre" qui lui sont rattachés (chacun étant responsable pour une zone géographique ou une thématique). Des hauts fonctionnaires issus des différentes ministères impliqués en font partie. Elle dispose des modalités d'action spécifique et d'une responsabilité nationale et internationale.</p> <p>Les problématiques de sécurité, stabilisation, gouvernance et développement sont totalement prises en compte et associées, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel.</p>
<p>Existence d'instruments spécifiques pour les interventions de stabilisation (ou urgence) et/ou de consolidation de la paix</p>	<p>Le CSSF - Conflict, Stability and Security Fund - est le principal instrument de mise en oeuvre de la doctrine de fusion. Il est rattaché à la fois au DFID (développement) et au FCO (Ministère des affaires étrangères)⁸⁸. Il a un large spectre d'intervention sur les champs de la stabilisation et de la sécurité. Ses 5 objectifs sont: 1. Protéger notre peuple, 2. Protéger notre influence globale, 3. Protéger la paix, la sécurité et la gouvernance, 4. Renforcer la résilience et la réponse aux crises, 5. Lutter contre l'extrême pauvreté et aider les plus vulnérables.</p> <p>L'approche interinstitutionnelle se retrouve aussi dans l'origine des fonds, puisque celui-ci est abondé par plusieurs ministères (13), les 3 principaux étant le FCO (affaires étrangères), le ministère de la défense et le DFID (développement).</p> <p>Le CSSF peut mettre en oeuvre aussi bien des fonds de l'Aide publique au développement que des financements non APD. Il gère aussi les fonds britanniques en appui aux OMP et opérations de la justice pénale internationale.</p>
<p>Spécificités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Montants ● Lieux d'intervention ● Procédures dérogatoires: instruction, passation de marché ● Secteurs d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> ● En 2018, le CSSF a géré 1,25 Mds £, répartis à parts presque égales en APD (48%) et non APD (52%). Une autre répartition fait état de 45% de fonds gérés discrétionnairement (aide projet, stabilisation unit) et 55% non discrétionnaire (appui aux opérations de maintien de la paix, justice pénale internationale...). ● La cartographie d'intervention correspond aux zones d'intérêt britanniques: Afrique, Proche et Moyen Orient, Asie du sud, Balkans, Europe orientale. ● Pour pouvoir intervenir rapidement, le CSSF s'appuie à la fois sur une unité de stabilisation civile-police et militaire regroupant des

⁸⁸ Des discussions sont en cours pour les fusionner. Jusqu'à présent, le DFID gardait une certaine autonomie d'action.

	<p>spécialistes de ces questions et intervenant sur le terrain et sur contrat cadre avec une centaine de partenaires retenus (ONG, PME, grandes sociétés) et mobilisés selon un programme d'action annuel.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les domaines d'intervention couvrent tout le spectre de l'humanitaire au développement (objectif 5 - lutte contre l'extrême pauvreté). La part des interventions sur les questions miliaire, de sécurité et de justice est importante.
<p>Mécanismes de coordination (internes, externes)</p>	<p>Le CSSF, comme la stabilisation unit qui en fait partie, est un organe intergouvernemental regroupant 13 organisations (même si le FCO, le ministère de la défense et DFID représentent plus de 80% des fonds et des personnels). La coordination se fait donc en interne à partir d'équipes mixtes civiles (diplomates et développement) - militaires et police.</p> <p>L'articulation entre le volet intérieur et extérieur de la stratégie se fait au sein du conseil de sécurité nationale qui chapeaute l'ensemble. Le directeur du CSSF est le directeur adjoint du conseil de sécurité nationale.</p>
<p>Modalités d'identification et de formulation des projets (association des bénéficiaires locaux)</p>	<p>La programmation se fait sur la base des 5 objectifs stratégiques présentés précédemment et un dialogue technique avec les parties prenantes et les bénéficiaires. Elle repose sur le double principe de la théorie du changement et du "do not harm". Lors de l'identification et la formulation, l'analyse des risques est centrale, et est renforcée pour les projets justice et sécurité.</p> <p>Les procédures de mise en oeuvre et la sélection des partenaires se fait sur la base de règle de sélection transparente. La programmation et la mise en oeuvre sont pilotées par des équipes géographiques et thématiques.</p> <p>Un accent important est mis sur la redevabilité par le biais d'évaluations quasi systématiques des programmes.</p>

A retenir

- La stratégie de L'UE est en place depuis plus de 10 ans et reste un outil flexible et modulaire, qui a prouvé son utilité (IcSP) et les moyens de ses ambitions sur l'ensemble des phases de crise. Elle fait face toutefois à des enjeux internes liés à la coordination inter-service et à des lourdeurs bureaucratiques.
- La Banque Mondiale a une approche très récente des questions de fragilité, violence et crise. Il est donc trop tôt pour porter un regard évaluatif sur son action. Elle met en place des instruments d'intervention plus souples que ses procédures classiques, sans toutefois sortir de son mandat, et s'appuie sur des partenariats (NU, ONGI) pour couvrir les situations d'urgence et les questions de sécurité.
- DFID dispose a priori de l'approche intégrée la plus élaborée et la mieux structurée: dialogue intérieur-extérieur, pilotage stratégique par le politique. Il est toutefois difficile de porter un jugement sur l'efficacité du dispositif, faute de temps et de ressources.

Agency-RED
91 rue Lafayette
75009 Paris
France
contact@agency-red.com
www.Agency-red.com