



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse

Évaluation d'une grappe de projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation

Synthèse

Évaluation d'une grappe de projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation

Membres de l'équipe :

Mr Laurent Saillard ; Mr Olivier Verdeil ; Mme Emma Coquard ;
Mr Guillaume Imbert

www.agency-red.com



Avertissement :

Ce document constitue la synthèse de l'évaluation d'une grappe de projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation commanditée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Les commentaires et analyses développés relèvent de la responsabilité des auteurs du rapport et ne constituent pas une position officielle des services commanditaires.

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1	
Présentation de l'intervention française en matière de sécurité, gouvernance et stabilisation en zone de fragilité	6
Chapitre 2	
Pertinence et cohérence des interventions en matière de sécurité, gouvernance et stabilisation	9
Chapitre 3	
Efficacité, efficience et pérennité	12
Chapitre 4	
Conclusions	17
Chapitre 5	
Analyse prospective et recommandations	19

Introduction

Objectifs et champ 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 financés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et mis en œuvre entre 2011 et 2019¹. L'objet n'est pas d'évaluer ces projets individuellement, mais de s'appuyer sur ces derniers pour 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 :

- **rétrospectif** : à travers l'analyse d'une grappe de projets financés par le ministère, elle rend compte du fonctionnement de l'équipe France dans la mise en œuvre opérationnelle d'une réponse aux situations de fragilités et produit un retour d'expérience ;
- **prospectif** : sur la base du bilan consolidé, elle propose, des voies d'amélioration pour que les futures interventions :
 - 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 » (PRPD).

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

- **des clés de compréhension** sur les interventions passées, la conception et la mise en œuvre des projets, la réalisation de leurs objectifs et le fonctionnement du dispositif institutionnel, notamment en matière de coordination des acteurs ;
- **des recommandations** au niveau stratégique et opérationnel, ainsi que des outils d'aide à la décision sur le positionnement des services du MEAE dans le nouvel écosystème en construction. Les préconisations portent

sur les modes opératoires, les modalités d'action et d'interaction avec les autres acteurs français. Elles proposent également des pistes pour mieux capitaliser sur les forces du dispositif français tout en améliorant les mécanismes d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion des projets.

Approche méthodologique et limites

L'évaluation² repose sur une importante analyse documentaire, qui regroupe l'ensemble de la documentation projets mais aussi des cadres stratégiques et conceptuels sur les sujets de sécurité et développement, des entretiens siège auprès de l'ensemble des acteurs de l'équipe France, des missions de terrain³ et une analyse des approches d'autres acteurs internationaux pertinents⁴. Les travaux ont été suivis par un groupe de référence constitué des représentants des parties prenantes pour assurer l'expression d'une pluralité de points de vue (services commanditaires du MEAE, ministère des Armées [MinArm], Agence française de développement [AFD], Expertise France [EF], Civipol, FERDI, Coordination Sud, Assemblée nationale). Les recommandations ont été discutées lors d'un atelier de co-construction avec les membres du groupe de référence.

La principale limite concerne la non-représentativité des projets sélectionnés⁵. Les constats et les conclusions de l'évaluation ne s'appliquent donc 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

1. Voir la liste en annexe du rapport final.

2. Elle a été réalisée de septembre 2019 à juin 2020.

3. Au Burkina Faso, Niger et Sénégal.

4. DFID-FCO, Banque mondiale et Union européenne (notamment Instrument contribuant à la stabilité et à la paix).

5. La sélection des projets n'est pas représentative de l'ensemble des interventions du ministère sur la période. Elle a été réalisée en tenant compte des besoins prospectifs exprimés par les services du MEAE commanditaires de l'évaluation. Les projets ont été sélectionnés sur la base de critères assurant qu'ils puissent nourrir l'analyse des pratiques en cours sur la période et la visée prospective des travaux (diversité des secteurs couverts, évolution des pratiques, périmètre géographique national et régional, disponibilité des informations, etc.).



École de la police nationale de Ouagadougou - Projet de support à la formation des policiers DCSD et GOUV

(dix ans). Les pratiques ont évolué, ce qui peut rendre certains constats anachroniques. En outre, il est difficile d'avoir accès aux acteurs directs des projets les plus anciens. 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 ses 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 financés par le Centre de crise et de soutien (CDCS) au Niger (dans les régions de Tillabéry, Zinder et Diffa), ou les projets d'appui à la coopération transfrontalière au Sahel (ACTS) et trois frontières dans la région du Liptako-Gourma. Cette contrainte sécuritaire a réduit la capacité de vérification 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 dans les capitales.

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 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.

Chapitre 1

Présentation de l'intervention française en matière de sécurité, gouvernance et stabilisation en zone de fragilité

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 1992⁶ 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 formes⁷, 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 la 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'urgence⁸ ». 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'États 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.

La réponse française en forte mutation

Le MEAE 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'AFD et Expertise France qui sont, avec Civipol et Justice coopération internationale (JCI), les principaux opérateurs français de 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 (MinInt) est compétente pour mettre en œuvre les actions de coopération technique et opérationnelle, en lien étroit avec le MEAE.

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 en ce qui concerne les projets dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation :

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

7. 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

8. OCDE, op. cit.

- la création d'Expertise France pour regrouper l'ensemble des opérateurs publics de coopération internationale – à l'exclusion de Civipol et JCI⁹ – sous la tutelle du MEAE ;
- le transfert des secteurs de la gouvernance (financement et mise en œuvre de projets) hors réforme des systèmes de sécurité 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 plus la pluriannualité¹⁰ des crédits et limite fortement l'intervention dans les domaines de la sécurité et de la protection civile¹¹ ;
- le transfert de la gestion des experts techniques internationaux (ETI) – hors secteur sécurité et défense

qui reste sous la responsabilité de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) – de la DGM à Expertise France ;

- la création par le CICID de la facilité « paix et résilience » pour atténuer les vulnérabilités et répondre aux crises, dite « Fonds MINKA », mise en œuvre par l'AFD et initialement dotée de 100M€¹² pour traiter des problématiques de consolidation de la paix ;
- 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 stabilisation¹³ du CDCS et l'accroissement continu des moyens opérationnels alloués¹⁴ pour intervenir dans les domaines humanitaires et de stabilisation.

Approche française de la stabilisation

En complément et en ligne avec la stratégie PRPD décrite ci-après, le Centre de crise et de soutien du MEAE a élaboré, en 2019, une approche originale axée sur la stabilisation. Dans un contexte de post-conflit, elle représente l'état transitoire entre l'action humanitaire d'urgence et les programmes de développement de long terme. Elle 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'État 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 :

- évaluation des besoins des populations et prise en compte des groupes vulnérables ;
- mise en œuvre 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.

Par ailleurs, afin de répondre aux contextes spécifiques de fragilité, la stratégie du MEAE s'est adaptée.

Pour adopter une réponse appropriée à l'augmentation du nombre et de l'intensité des conflits et des crises, la France a actualisé la *Stratégie française sur les États fragiles et les situations de fragilité* (2007) et proposé une approche renouvelée des orientations 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'entière des modalités d'intervention de l'aide : urgence humanitaire, stabilisation et développement.

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

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

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

12. Il a plus que doublé depuis sa création.

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

14. 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.



Fleuve Niger

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 conflits¹⁵.

La stratégie française met en avant la notion de fragilisation plutôt que d'état de fragilité caractérisant un processus de dégradation pouvant déboucher sur une crise. C'est également une vision à finalité préventive plus marquée.

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

- 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 États ;
- 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 démarche 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.

15. 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, des finances et de la Relance, ministère des Armées, autres ministères œuvrant à l'international, AFD, EF, Civipol, JCI...

Chapitre 2

Pertinence et cohérence des interventions en matière de sécurité, gouvernance et stabilisation

Des appuis qui répondent globalement au cadre stratégique français

Le cadre stratégique

En matière de fragilités, les objectifs stratégiques du MEAE 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 (PRPD)

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

- en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE, 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 – sociétale, économique, environnementale, politique et sécuritaire – sont interconnectées et s'influencent mutuellement ;
- la prise en compte croissante du nœud 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.

L'analyse des 22 projets, mis en œuvre entre 2010 et aujourd'hui, n'a révélé aucune contradiction entre les actions financées et le cadre stratégique. L'évaluation note que les pratiques évoluent vers une meilleure coordination ainsi qu'une plus grande harmonisation du travail au sein de l'équipe France. Toutefois, les démarches constatées reposent avant tout sur des initiatives personnelles, plutôt que sur une approche institutionnelle formalisée (approche, moyens, outils) et pilotée au niveau stratégique.

L'étude a également permis de constater :

- un manque d'information quant à l'existence de la nouvelle stratégie PRPD. La majorité des acteurs rencontrés lors des missions ne connaissaient pas son existence ;
- le flou existant relatif à la définition et à la compréhension des concepts clés – nexus sécurité-développement, *continuum*, *contiguïté*¹⁶, résilience, stabilisation – auxquels se réfère la stratégie ;
- l'absence ou le manque de liens forts entre la stratégie

16. Le *continuum* propose une succession quasi linéaire des interventions, une continuité temporelle entre humanitaire, stabilisation, consolidation de la paix et développement. Le *contiguïté* met lui en avant la contiguïté des actions, c'est-à-dire qu'elles peuvent se produire au même moment sur un même théâtre d'opérations, avec des finalités différentes.

PRPD et sa déclinaison opérationnelle dans un contexte « local » spécifique. Ce sentiment de « décalage », perçu et mentionné lors des entretiens aussi bien au siège que sur le terrain, provient :

- du manque de diffusion et d'appropriation du cadre stratégique global ;
- de l'absence de processus conduisant à une déclinaison de la stratégie globale au niveau régional et local ;
- 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.

La préférence des acteurs interrogés pour une stratégie pragmatique, adaptée au contexte géographique, ou « approche zonale », ressort clairement de l'étude. Les potentielles implications d'une méconnaissance du cadre stratégique sont à relativiser. En effet, les acteurs de l'équipe France, tant au siège que sur le terrain, se sont largement 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. 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 PRPD, elle lui est concomitante.

Des difficultés de pilotage de la stratégie

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

- les rattachements hiérarchiques des différents services : direction générale des Affaires politiques et de sécurité (DGP) pour la DCSD, cabinet pour le CDCS, la double tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MinFin) et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 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.

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.

Une approche du *continuum-contiguum* sécurité-développement insuffisamment coordonnée malgré une prise de conscience de la complémentarité des mandats

Une prise de conscience mais des concepts encore flous

Le nœud sécurité-développement reste un concept flou pour la plupart des acteurs. Toutefois, ces derniers ont intégré le besoin impérieux d'un découplage. Cette prise de conscience, plus forte en zones de fragilités, constitue une avancée cruciale dans la construction d'une vision partagée. La notion de *continuum* est perçue comme trop conceptuelle et inadaptée aux situations de terrain. À cette vision temporelle, les acteurs de terrain préfèrent une approche globale et intégrée sur un plan géographique ou « approche zonale ». C'est à ce niveau que le dialogue et la projection des interventions doivent se construire. Cette stratégie pluri thématique zonale se rapproche du *contiguum*, sans en avoir la lourdeur conceptuelle.

Bien que fondamentale dans le lien État-population et les capacités de résilience, la gouvernance est néanmoins perçue comme le « maillon faible » de l'approche intégrée. 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.

La difficile opérationnalisation du nœud sécurité développement

Peu des projets étudiés ont mis en œuvre une véritable approche intégrée entre sécurité et développement. Pour prendre forme, une telle approche nécessite une démarche plus large et plus coordonnée de l'équipe France. Cependant, 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 œuvre 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).

La DCSD, un acteur important de la coopération de sécurité

L'essentiel de son action s'inscrit dans une 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'État. Elle répond donc au cœur de l'axe 2 de la stratégie PRPD. La coopération structurelle qu'elle met en œuvre s'inscrit dans des actions de moyen et long terme et répond à des cycles de formulation et d'instruction longs, ce qui présente des limites quant à sa capacité d'action en matière de réponse aux crises et aux fragilités. Cependant ce modèle tend à évoluer depuis quelques années vers un mode opératoire plus en rapport avec le tempo politique de gestion des crises. Si aucun des projets étudiés ne s'inscrivait explicitement dans une logique d'urgence, certains ont tout de même contribué à y répondre.

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

Le CDCS 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 varié. Il 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 divers dans une logique de stabilisation. Il se place comme un lien entre sécurité et développement. Cependant, le CDCS intervient peu sur les problématiques de gouvernance, au sens du renforcement capacitaire des partenaires institutionnels étatiques ou locaux.

Les acteurs locaux associés à la conception et la mise en œuvre des projets sans véritable cadre formalisé

Une volonté forte parfois difficile à mettre en œuvre

D'une manière générale, l'approche de l'équipe France est en phase avec la déclaration de Paris de 2005 en matière d'appropriation et d'implication des acteurs locaux dans les phases de conception et de mise en œuvre des interventions¹⁷. 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. 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.

Le degré d'implication des acteurs nationaux varie en fonction des contextes et des projets. Il tient compte de plusieurs facteurs :

- 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 d'un projet. Lorsque cette aptitude manque, le risque de substitution est élevé ;
- la capacité d'absorption des institutions nationales et/ou locales, face à l'hyper-sollicitation des partenaires techniques et financiers, particulièrement dans un contexte de crise ;
- les conditions sécuritaires, qui limitent l'accès direct aux populations bénéficiaires et peuvent avoir des effets négatifs sur le degré de consultation et d'implication réel des acteurs locaux.

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. En s'appuyant sur eux, les ETI ont une bonne connaissance des besoins, des priorités, des 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. Toutefois, si l'identification des partenariats est souvent, pour la DCSD, évidente, la faiblesse institutionnelle de certains partenaires entraîne un risque de substitution évident avec les conséquences connues en termes d'appropriation, de pérennité et d'impact.

Le CDCS, peu de contacts directs avec les acteurs locaux mais la volonté d'assurer leur implication

Le principal levier opérationnel du CDCS en ambassade sont les SCAC, dans lesquels il dispose de référents humanitaire et/ou stabilisation selon les pays. Ces agents du MEAE disposent de moyens et d'expériences variables en matière de coordination et de gestion de projet. Ces relais sont un moyen essentiel du CDCS pour établir un dialogue avec les acteurs locaux. Or, ces référents n'ont pas de mandat qui définisse 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 local comme référent sur les enjeux de stabilisation, ce qui peut minimiser la portée de leur action.

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 mettre en place une démarche plus qualitative, de structurer son processus de sélection des partenaires opérationnels et de renforcer le niveau de transparence en matière de consultation et d'implication des acteurs locaux dans les projets financés.

17. L'AFD a notamment renforcé les maitrises d'ouvrage nationales et développé les comités de pilotage ouverts.

Chapitre 3

Éfficacité, efficacité et pérennité

L'efficacité de la réponse française souffre d'un manque d'engagement et de structuration de la coordination au sein de l'équipe France

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

Lors de l'instruction des projets, le processus de consultation est peu formalisé. Celui-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. 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 ou une zone géographique (Ex: Task force Sahel). Ces groupes sont un lieu d'échange d'information qui ne semble pas donner lieu à une programmation conjointe.

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 thématiques ou géographiques. Des initiatives et des coordinations ponctuelles ou sectorielles se mettent toutefois en place avec succès :

- le CDCS et l'AFD sont parvenus à des résultats communs dans le Sahel sur des questions de nutrition et de résilience ;
- EF et la DCSD travaillent en partenariat à partir d'une approche *ad hoc* sur le terrain vers une démarche structurée au niveau des sièges (ex : sur la sécurité maritime) ;
- sur le même modèle, l'AFD et la DCSD travaillent sur la protection civile ;
- le ministère des Armées, à travers la direction générale des Relations internationales et de la stratégie (DGRIS) a lancé un groupe de réflexion comprenant l'AFD, EF, GOUV, DCSD et CDCS sur les actions – développement économique, services de base, gouvernance locale – pouvant être menées dans les pays du Golfe de Guinée.

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

Pour la DCSD, les relations entre siège et terrain reposent beaucoup sur la qualité de la communication. Les décisions du siège, si elles sont légitimes au regard des procédures existantes, ne sont pas toujours comprises sur le terrain, ce qui peut générer une frustration. La question de la coordination siège-terrain est apparue moins prégnante pour les projets du CDCS et du centre opérationnel humanitaire et de stabilisation (COHS).

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

L'ambassadeur définit une stratégie propre à chaque pays, ou « plan d'action », pour toute la durée de sa mission. Orchestrée par l'ambassadeur, 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. Dans la pratique, l'élaboration de ce plan d'action n'est pas



Institut supérieur d'étude de protection civile (IEPC) - centre d'entraînement à la lutte contre le feu - projets de la DCSD

© Agency-RED

toujours inclusive de tous les acteurs de l'équipe France (ex: AFD). Dans les pays en crise étudiés, on note un travail de rapprochement et de dialogue qui vise l'élaboration de diagnostics partagés et de rationalisation des ressources/actions.

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 reconnu et accepté ;
- cette approche intégrée relève d'une « vraie révolution culturelle » où chacun doit sortir de sa zone de confort. La nouvelle stratégie de l'AFD au Burkina Faso, approuvée par l'ambassadeur et qui intègre l'approche régionale différenciée selon les niveaux de fragilité qu'il a défini, en constitue un bon exemple ;
- la notion d'équipe France prend forme : les acteurs ont de plus en plus conscience des complémentarités et de l'importance de la participation de chacun. Il reste

cependant une marge de progrès dans le partage d'information et d'analyse ;

- 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. Cela est ressenti comme une absence du CDCS, et celle-ci est regrettée par les autres acteurs ;
- le niveau de connaissance et de maîtrise du dispositif de réponse aux fragilités (diversité des instruments, organisations intervenants) par les acteurs du « second cercle » est un point de vigilance. En effet, s'il est bien maîtrisé par les acteurs directement concernés, il est largement méconnu par les autres – ETI notamment – qui pourraient tout à fait y recourir et/ou l'alimenter. Ces derniers sont souvent laissés en marge de l'équipe France ;
- 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.

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 la crise qui déstabilise la région du Sahel, la France, l'Allemagne et l'Union européenne ont annoncé le lancement de l'Alliance Sahel qui compte à présent 13 membres. Son action a pour but d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide au développement dans une recherche de meilleure articulation avec les autres modes et temporalités d'intervention (urgence, sécurité, stabilisation, diplomatie). Cette initiative largement portée par la France est saluée par les acteurs de terrain rencontrés lors des missions, car elle contribue à l'amélioration de la coordination des acteurs et au renforcement des synergies 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 soulignent l'importance d'une approche régionale spécifique. Les acteurs s'inscrivent dans une réalité tangible, coordonnent leurs interventions et, pour finir, sont 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 coordonnant davantage 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, humanitaires ou de développement.

Des instruments globalement performants et efficaces, encore insuffisamment articulés

Un processus de conception de projets qui reflète peu la vision stratégique

Si aucun des 22 projets concernés par l'étude ne présentait de contradiction majeure par rapport au cadre stratégique portant sur les fragilités, peu de documents de projets en revanche n'établissaient de liens explicites entre les actions mises en œuvre et la vision stratégique globale.

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 œuvre, autorités locales). Ils ne font explicitement référence ni à la stratégie globale, ni aux stratégies locales, ni aux stratégies sectorielles de chaque direction.

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

L'identification et l'intégration du risque dans le processus d'élaboration suscitent des interrogations dans le cas de

certaines projets (ex: projets ALATT, ARTECAO). Une démarche insuffisamment cadrée en amont a entraîné des réorientations importantes lors de l'exécution et a pu avoir un effet négatif en termes d'efficacité et d'efficience des interventions concernées.

Dans le cas des projets mobilisateurs (dont l'activité se déploie sur plusieurs pays), la disparité des États de la région constitue un facteur de risque en soi. Une telle approche implique un effort de conception particulier. L'implication forte des ambassades locales est nécessaire pour assurer ce travail de conception et de pilotage. Faute de moyens, ce travail est rarement réalisé. Cela entraîne donc des résultats limités en dehors du pays ayant la responsabilité de coordonner l'ensemble du projet.

L'évaluation fait ressortir de nombreux points positifs dans la conception des projets au niveau du CDCS : 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 dans certains cas des questions. La démarche n'est pas systématique, notamment dans l'application du principe de Do No Harm et la gestion des attentes générées au niveau des populations locales.

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

L'action des autres PTF a une influence directe sur l'efficacité des interventions financées par la France. La coordination est donc essentielle pour rationaliser les ressources et les actions des uns et des autres. L'équipe France est engagée dans de multiples fora de coordination. Elle y participe activement et dans certains cas les initie et les pilote. Toutefois, les cadres de coordination se limitent le plus souvent à un partage d'information. Des raisons multiples limitent la portée de cet effort collectif : diversité des procédures, échéanciers incompatibles, priorités conflictuelles, rotation RH, perte de mémoire institutionnelle, pour ne citer que ces exemples. Ce constat varie en fonction des pays et des secteurs d'intervention.

En dehors des projets de stabilisation, les projets concernés par l'évaluation intègrent assez peu l'action des autres acteurs, que ce soit pour justifier d'une intervention, ou pour identifier ceux avec lesquels coordonner son action. Par ailleurs, le manque ou l'absence de cadrage de la part des autorités locales, qui parfois ne sont pas opposées à un certain flou, ne peuvent qu'entraver les initiatives visant à une plus grande rationalisation des ressources et une meilleure coordination des acteurs sur le terrain.

Identification et relations avec les partenaires locaux : des approches différenciées

Le choix et la gestion du partenaire a une influence considérable sur le résultat d'une intervention. Il est donc primordial d'avoir une bonne approche surtout dans un contexte de fragilité où la moindre erreur peut générer des effets contraires à ceux recherchés. Pour la DCSD, le partenariat s'inscrit dans une démarche plus large que celle des projets. Ses ETI sont placés au sein d'administrations partenaires, qui sont les bénéficiaires des interventions. 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.

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. 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 efficace.

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 diffèrent entre la DCSD et le CDCS.

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 et d'une bonne compréhension des enjeux et des acteurs. La DCSD dispose d'une information en temps réel et d'une capacité de réaction rapide. En termes de pilotage des interventions, la présence des ETI constitue un atout majeur. Toutefois, les ETI sont avant tout des experts métier peu familiers de l'environnement de la coopération et des techniques de gestion de projet. Il n'existe pas de formation préalable au départ et les supports techniques (outils, procédures, guidelines) élaborés en centrale ne sont pas assez diffusés¹⁸.

18. 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.



École de la police nationale de Ouagadougou - Projet de support à la formation des policiers DCSD et GOUV

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 crédits et a été géré par le SCAC de l'ambassade de France sur place. Le partenariat CDCS-SCAC est doublement bénéfique : le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) du CDCS est un instrument flexible et réactif, qui est mis à disposition des SCAC et bénéficie donc de leurs moyens humains, de leurs connaissances du contexte et des réseaux locaux et de leur 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 audit / évaluation, suivi technique) du CDCS n'est pas systématique.

Un dimensionnement de projets cohérent 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 (ex : le projet d'appui à la sûreté de l'aviation civile en Afrique [ASACA], le plan d'action contre le terrorisme [PACT], le projet d'appui à la réforme du secteur de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée [ASECMAR]). Que ce soit le CDCS ou la DCSD, l'évaluation met en exergue la volonté de chacun de maximiser les ressources budgétaires disponibles. La capacité de 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 de considérer des alternatives inenvisageables pour une majorité de PTF. Cette approche permet d'appuyer des actions très ciblées, nécessitant peu de moyens et qui peuvent être mises en œuvre rapidement. Toutefois, l'étude montre aussi que parfois les budgets alloués sont trop limités pour avoir un impact significatif. 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 sur leur temporalité.

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

Flexibilité et capacité d'adaptation sont deux points forts de l'approche et du dispositif du MEAE. La présence des ETI 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. 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 aux besoins d'actions.

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

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. 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. Les documents de projet de stabilisation au CDCS sont peu standardisés, ce qui présente avantages et inconvénients.

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.

Une pérennité satisfaisante

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

De nombreux projets financés par la DCSD ou la mission GOUV se concentrent sur le renforcement des capacités institutionnelles et donc sur des formations. Ceux-ci ont des performances variables en matière de pérennité.

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

- la co-construction des projets, avec l'implication des acteurs locaux à toutes les étapes du cycle de projet, est un facteur de bonne appropriation et d'implication ;

- la réponse aux besoins : les besoins ne sont pas toujours bien identifiés par les acteurs locaux faute de recul nécessaire, de données ou de capacité d'analyse ;
- l'ancrage dans la durée de la coopération ;
- un mécanisme de gouvernance du projet qui met en avant et responsabilise les acteurs locaux ;
- des coûts de fonctionnement qui ne sont pas trop lourds pour qu'ils puissent être pris en charge par le budget de l'État récipiendaire ;
- une bonne coordination avec les autres PTF intervenants dans le même secteur.

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 entre la population et l'État et de 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 peut être contre-productif à long terme. Dans ce cadre, la pérennité des résultats n'est pas une priorité.

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'équipe France s'inscrivent dans des temporalités différentes. La question de leur éventuelle articulation se pose. Plusieurs notions sont apparues au cours de l'évaluation :

- 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 projet ;
- l'effet levier : ce sont des projets lancés par le CDCS qui permettent à un opérateur de mise en œuvre (EF, JCI, etc.) de poursuivre son action avec des financements plus importants et de long terme, grâce à l'expérience acquise dans le pays et sur une thématique particulière ;
- 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.

Chapitre 4

Conclusions

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 sur une 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 visant à 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, d'expertise et de 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



Forage du village de Tebela-Barga - Nord-ouest du Burkina
Mission Enfance-Terre verte ONG récipiendaires de fonds
stabilisation du CDCS

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 françaises, 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'approprier 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. À 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 œuvre 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 équipe 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 œuvre des projets, s'ils sont globalement performants, présentent des axes d'amélioration. La démarche « cadre logique¹⁹ » 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. À cet égard, la création d'une cellule audits et évaluations au CDCS est une avancée notable.
- La formation limitée des acteurs opérationnels avant leur départ, ETI et référents stabilisation notamment, 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 l'impact des interventions.

19. 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.

Chapitre 5

Analyse prospective et recommandations

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

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.

Il s'agit de doter la stratégie d'une instance de pilotage et de partage d'informations entre ces différents acteurs et d'adopter une feuille de route et des outils de suivi/évaluation. Il conviendra de :

- 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, groupe AFD, Civipol, JCI notamment ;
- désigner un point focal dans chacune de ces entités ;
- veiller à la bonne articulation des cadres stratégiques existant dans ces différents domaines ;
- élaborer 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 d'un plan d'actions multi acteurs, du suivi et de l'évaluation ;
- élaborer 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.

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

Il est nécessaire d'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. Pour y parvenir, il est recommandé de :

- élaborer 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 ;
- élaborer 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 équipe France en s'appuyant sur les outils développés par l'AFD et EF.

R1.3 - Harmoniser les stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'équipe 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.

L'objectif est de s'assurer de la bonne coordination des acteurs de l'équipe France autour des stratégies géographiques et thématiques existantes et d'intensifier l'opérationnalisation de la PRPD en l'adaptant aux spécificités de chaque contexte d'intervention. Pour cela, il conviendra de :

- harmoniser les stratégies régionales et thématiques des acteurs de l'équipe 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.

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

R2.1 - Renforcer le leadership de l'ambassadeur dans l'articulation des approches sécurité-stabilisation-gouvernance en zone de fragilité.

Assurer la prééminence du politique et de la diplomatie dans la mise en œuvre de la réponse française à la crise et élaborer un diagnostic partagé et actualisé qui permette à chaque acteur d'inscrire son action dans une réponse commune globale sont les deux principes sur lesquels repose la coordination des acteurs et des projets. Pour y arriver, il est nécessaire de :

- mettre en place des réunions de coordination régulières de l'ensemble de l'équipe France autour de l'ambassadeur sur le modèle des *country team* américaines visant à l'élaboration et l'actualisation régulière d'un diagnostic commun ;
- 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 ;
- informer 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.

L'objectif est de renforcer la coordination opérationnelle du siège sur des zones géographiques prioritaires. Il repose sur :

- l'analyse de la pratique étrangère (Royaume-Uni, États-Unis) et l'étude des bonnes pratiques applicables en France ;
- le renforcement des coordinations naissantes (AFD-DCSD, EF-DCSD, CDCS-DCSD) et leur élargissement dans un dialogue interinstitutionnel en lien avec le Secrétariat du comité de pilotage.

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

L'accroissement de la légitimité des référents stabilisation du CDCS dans les ambassades est la source de leur meilleure intégration au dialogue local sur les fragilités. Pour cela, il conviendra de :

- établir, 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 et de la sensibilisation sur les enjeux de stabilisation pour ceux en poste.

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

R3.1 - Renforcer l'intégration des ETI dans l'équipe France en les associant sur l'ensemble du cycle de projet.

L'objectif est de faire mieux connaître et promouvoir le réseau des ETI pour permettre à l'ensemble de l'équipe France de bénéficier de leur valeur ajoutée. Pour cela, les mesures recommandées sont de :

- 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 œuvre des projets ;
- signer des conventions entre les institutions concernées et la DCSD, pour qu'elle continue de jouer son rôle de pilotage et de coordination de l'expertise.

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.

Le leadership des partenaires locaux fait partie des principes de la Déclaration de Paris (coordination, alignement, appropriation). Il s'agit ici d'améliorer la qualité et le niveau de transparence du processus de consultation et de renforcer le niveau d'implication des acteurs locaux dans les choix stratégiques opérés. Pour cela, il conviendra de :

- intégrer dans les manuels de gestion de projet (en lien avec R3.6) 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, notamment 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 l'équipe France (appui à leur rôle de coordination) ;
- (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 la norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (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, stratégie, réponses.

Il s'agit de donner un cadre général et commun de conception de projet, ainsi que d'améliorer le pilotage des projets et assurer la prise en compte de la stratégie française et les besoins des partenaires. Pour y arriver, il conviendra de :

- 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 ;
- développer une « boîte à outil » et 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 France (PRPD et « zonale ») ;
- (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 ce que le manuel leur a apporté.

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

L'objectif est d'assurer une prise en compte du risque dans la conception des projets et d'inclure ce risque dans le pilotage. Il s'agira donc de :

- 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 les maillons.

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

Assurer un retour d'expérience et une capitalisation des actions mis en œuvre, développer une culture de l'évaluation au sein du CDCS et à la DCSD et renforcer la mémoire institutionnelle sont les objectifs de cette recommandation. Il conviendra en particulier de :

- systématiser l'évaluation des projets, intégrer leur coût dans les budgets de projet et réaliser des évaluations stratégiques ;
- partager les résultats d'évaluation et 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 service et/ou des équipes concernées ;
- développer et mettre en œuvre un système de gestion documentaire standard.

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

Il s'agit de doter les acteurs opérationnels de l'ensemble des outils de compréhension et d'action de leur rôle, de renforcer la culture équipe France afin d'accroître l'efficacité globale du dispositif et d'améliorer le pilotage des projets et optimiser l'impact de la PRPD. Pour cela, il est recommandé de :

- 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).

Liste des 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 la 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 à 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

CHS	Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability)
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
FERDI	Fondation pour les études et recherches sur le développement international
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GOUV	Mission de la gouvernance démocratique
GR	Groupe de référence
HACP	Haute autorité à la consolidation de la paix

HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
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

Synthèse

Évaluation d'une grappe de projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation

Commanditée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), cette évaluation porte sur une grappe de projets dans le champ de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation. Elle intervient dans une période de transformation profonde du cadre institutionnel, budgétaire et opérationnel de réponse aux situations de fragilité.

Réalisée par l'agence RED, l'évaluation a une double finalité : 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 ; prospective, elle propose des voies d'amélioration pour que les futures interventions prennent mieux en compte le *continuum* et *contiguum* sécurité-développement et permettent d'opérationnaliser l'approche globale définie dans la stratégie « prévention, résilience et paix durable ».

Au terme de leurs investigations, les évaluateurs estiment que la grappe de projets analysée dans les champs de la sécurité, de la gouvernance et de la stabilisation a contribué à répondre aux facteurs de fragilisation. Les projets ont reposé sur un diagnostic partagé de ces facteurs et une bonne coordination entre services du MEAE (Centre de crise et de soutien, Direction de la coopération de sécurité et de défense, Mission de la gouvernance démocratique), les ministères contribuant à l'action extérieure de la France, les opérateurs (Agence française de développement, Expertise France, Civipol) et les acteurs de terrain (ambassades, ONG, opérateurs). Sur la base de ces expériences, les évaluateurs ont identifié plusieurs défis pour réussir à mettre en œuvre l'approche globale et accroître l'efficacité de l'action française : le renforcement du pilotage central et de la coordination des acteurs de l'équipe France, la réaffirmation du rôle du politique et de la diplomatie dans le choix des interventions, la capitalisation sur les forces du dispositif français et l'amélioration des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre des projets.

© MEAE 2020

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
Délégation des programmes et des opérateurs
Cellule évaluation

Maquettage : Marion Raffaitin

Crédits photos : Laurent SAILLARD, Agency-RED, association Terre Verte

Impression : Service de reprographie du MEAE – DIL – La Courneuve