

Octobre 2018

Revue conjointe de la contribution française aux fonds fiduciaires multi-bailleurs crise et post-crise au service de la qualité de l'aide

Rapport final



**Revue conjointe de la contribution française aux fonds
fiduciaires multi-bailleurs crise et post-crise au service de la
qualité de l'aide**
Rapport final

technopolis |group|

Francie Sadeski, Anne-Gaëlle Muths, Morgane Veillet Lavallée

Table des matières

Liste des acronymes	4
Résumé exécutif	6
1 Introduction.....	10
2 Les objectifs de la revue.....	12
3 Présentation des Fonds Fiduciaires Multi-Bailleurs Crise et Post-Crise et de la contribution française à ces Fonds.....	13
3.1 L'aide « multi-bi », un nouveau canal, de nouvelles modalités de mise en oeuvre.....	13
3.1.1 Définitions.....	13
3.1.2 Les 12 Fonds de la revue	15
3.2 Objectifs des Fonds et de la contribution française aux Fonds.....	18
3.2.1 Objectifs des FFMB-CPC.....	18
3.2.2 Objectifs de la France dans sa contribution aux FFMB-CPC.....	25
3.3 Les contributions financières aux FFMB-CPC	29
3.3.1 Les montants mobilisés	29
3.3.2 La contribution financière de la France	29
3.4 La gouvernance et le fonctionnement des Fonds	34
3.4.1 Organisation de la gouvernance des Fonds.....	34
3.4.2 Implication de la France dans la gouvernance et dans la mise en oeuvre des FFMB-CPC.....	35
3.4.3 Autres aspects du fonctionnement des FFMB-CPC	39
3.5 Les activités financées par les Fonds	46
3.6 Les FFMB-CPC, des objets très hétérogènes	47
4 Pertinence de la contribution française aux FFMB-CPC	50
4.1 La contribution française aux FFMB-CPC s'inscrit dans la droite ligne de plusieurs stratégies de la coopération française.....	50
4.2 La France contribue à des FFMB-CPC qui interviennent sur des géographies et secteurs prioritaires de la coopération française (pays en crise et pays prioritaires de la coopération)	53
4.3 Les stratégies et objectifs des FFMB-CPC affichent un alignement avec les besoins des pays et leurs stratégies locales de réponse aux crises-post-crise ; la réalité de cet alignement est toutefois très variable selon les Fonds	56
4.4 Les FFMB-CPC sont des outils de financement souples dont les stratégies peuvent évoluer dans le temps	59
5 Cohérence de la contribution française aux FFMB-CPC	61
5.1 Des interventions sectorielles des FFMB-CPC qui, en fonction des Fonds, sont mises en cohérence a minima ou intégrées pleinement dans les stratégies des acteurs français de la coopération.....	61
5.2 Malgré une volonté affichée par tous, la création d'un Fonds n'est pas la garantie d'une coordination effective et efficace des acteurs sur le terrain.....	63
5.3 Les FFMB ont encore des difficultés à se mettre en cohérence avec les principes d'intervention de l'OCDE dans les pays fragiles	64

6	Effacité de la contribution française aux FFMB-CPC	66
6.1	Une forte efficacité politique des Fonds, une efficacité opérationnelle relative.....	66
6.1.1	Au niveau politique et stratégique.....	67
6.1.2	Au niveau des financements et de la mobilisation de fonds importants.....	68
6.1.3	Au niveau opérationnel.....	68
6.2	Quelques succès de la diplomatie française et un très fort retour pour les opérateurs français.....	75
6.2.1	Capacités d'influence française.....	75
6.2.2	D'importants retours financiers, des effets d'apprentissage, le développement de nouvelles pratiques, mais aussi la mise en lumière de fragilités, induits par ces Fonds pour les opérateurs français.....	76
6.2.3	Hors financement de projets portés par des opérateurs français, un positionnement de l'expertise française difficilement appréciable et un faible positionnement des entreprises françaises	80
6.3	Efficacité de l'aide au sens de la déclaration de Paris	81
7	Efficiency de la contribution française aux FFMB-CPC.....	84
7.1	Des coûts de transaction à apprécier à l'aune des services rendus par l'administrateur du Fonds	84
7.1.1	L'enjeu de la maîtrise des coûts de transaction.....	84
7.1.2	Des coûts acceptables si les services rendus sont à la hauteur des attentes.....	85
7.2	Une coordination de l'équipe France à améliorer pour mieux mobiliser les opportunités d'interaction et d'influence (contribution, pilotage et suivi) des FFMB-CPC.....	88
8	Conclusions et recommandations	92

Tableaux

Tableau 1	Critères de définition de la typologie des différents types d'aide.....	13
Tableau 2	12 FFMB-CPC et contributions françaises.....	16
Tableau 3	Dix premiers contributeurs aux 12 FFMB-CPC.....	33
Tableau 4	Appui à la lecture du sociogramme de l'intervention des acteurs français aux différents étapes de la vie des FFMB-CPC.....	35
Tableau 5	Présentation synthétique des 12 FFMB-CPC.....	47
Tableau 6	Allocation des financements des 12 FFMB-CPC à des pays prioritaires de la coopération française (montants engagés par les Fonds sur les différents pays, en M€).....	54
Tableau 7	Allocation des financements des 12 FFMB-CPC à des pays prioritaires de la coopération française (hors ARTF)55	

Figures

Figure 1	Articulation des objectifs et étapes de la revue.....	12
Figure 2	Fonctionnement des fonds multi-bailleurs	14
Figure 3	Diagramme de logique d'intervention (DLI) des FFMB-CPC 1/2.....	23
Figure 4	Diagramme de logique d'intervention (DLI) des FFMB-CPC 2/2	24
Figure 5	Diagramme logique d'intervention de la contribution française aux FFMC-CPC 1/2	27
Figure 6	Diagramme logique d'intervention de la contribution française aux FFMC-CPC 2/2	28
Figure 7	Budget totaux des 12 FFMB de l'étude (en millions d'euros).....	29
Figure 8	Part de la contribution de la France dans le budget total des Fonds	30
Figure 9	Contributions françaises (initiales et complémentaires) aux FF-CPC (en millions d'euros) et nombre de FFMB-CPC soutenus depuis 2000	32
Figure 10	Répartition de la contribution française aux FF-CPC selon les zones d'interventions	32
Figure 11	Contribution des États aux 12 FF-CPC – Top 5 en termes de montant des contributions.....	33
Figure 12	Intervention des acteurs français aux différentes étapes de la vie des FFMB-CPC.....	38
Figure 13	Instances impliquées dans la contribution et le suivi des Fonds Fiduciaires Multi-bailleurs Crise Post Crise	39
Figure 14	<i>Processus de contribution et de mise en œuvre des FFMB-CPC.....</i>	44
Figure 15	<i>Secteurs d'intervention des projets financés par les FFMB-CPC suivant les secteurs d'intervention (part des financements programmés sur chaque secteur par les différents Fonds</i>	47
Figure 16	Principes de la Déclaration de Paris au service de l'efficacité de l'aide	82
Figure 17	<i>Indicateurs de performance de la contribution française dans les Fonds.....</i>	104

Liste des acronymes

AA	Auswärtiges Amt
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale pour le développement
ANMO	Direction Afrique du Nord/moyen Orient du MEAE
AR-TF	Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan
BM	Banque mondiale
DAOI	Direction Afrique et Océan Indien du MEAE
DGM/GOUV	Direction de la Gouvernance / Direction Générale de la Mondialisation du MEAE
DUE	Délégation de l'Union européenne
DFID	Department for international development
EF	Expertise France
FFMB	Fonds fiduciaire multi-bailleurs
FFMB-CPC	Fonds fiduciaire multi-bailleurs Crise/post-crise
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique
FFUE	Fonds fiduciaires de l'Union européenne (FFU, Békou, Madad et Colombie)
Fonds Békou	Fonds fiduciaire européen pour la République Centrafricaine
Fonds Colombie	Fonds fiduciaire de l'UE pour la Colombie
Fonds Madad	Fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie (Fonds Madad)
HRTF	Fonds pour la reconstruction d'Haïti
KFW	<i>Kreditanstalt für die Wiederaufbau</i>
LSC-TF	Fonds fiduciaire multi-donateurs pour le Liban et la Syrie
MDRP-TF	Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
NUOI	Direction Nations Unies et organisations internationales du MEAE
OSC	Organisation de la société civile
PPI	Fonds fiduciaire de la Banque Mondiale pour les infrastructures dans les territoires palestiniens
PRDP-TF	Fonds fiduciaire de la Banque Mondiale pour les territoires palestiniens
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SGAE	Secrétariat général aux affaires européennes

SRTF	Fonds pour le redressement de la Syrie
RPUE	Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne
RP IFI	Représentation permanente de la France auprès des institutions financières internationales
TTF	Taxe sur les transactions financières
TDRP-TF	Programme transitionnel de démobilisation et réintégration
UE	Union européenne

Résumé exécutif

Le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, la Direction Générale du Trésor et l'Agence Française de développement ont souhaité conduire une revue conjointe de la contribution française aux Fonds Fiduciaires Multi-bailleurs Crise et Post-crise (FFMB-CPC) au service de la qualité de l'aide.

Cette revue a pour objectif général de porter une analyse argumentée, critique et concertée sur la pertinence et la valeur ajoutée de ce nouveau canal de la coopération française dans un contexte de crise et post-crise par rapport aux canaux traditionnels, bilatéral et multilatéral tout en distinguant les difficultés et succès rencontrés dans sa mise en œuvre. Ce jugement permet de mettre en lumière les enseignements essentiels et de poser les jalons de la doctrine française à venir sur le sujet.

Le nombre et le rôle des FF se sont fortement accrus au cours des dernières années. Ils ont acquis pour les bailleurs et les pays bénéficiaires un poids nouveau et posent ainsi des questions stratégiques au regard des modes d'intervention de la coopération au développement.

Les acteurs français de l'APD souhaitent avec cette étude disposer d'éléments d'arbitrage stratégiques et opérationnels plus nets pour objectiver le recours aux différents canaux de financement de l'aide et décider de la contribution française aux FFMB-CPC, avec l'objectif final d'apporter une réponse globale aux besoins des pays et des populations.

Le champ de cette étude est très vaste, puisqu'il s'attache à la contribution française à 12 Fonds auxquels la France a contribué depuis les années 2000 - dont six ont été approfondis –dont certains ont plus de 20 ans d'existence. Ces 12 Fonds ont bénéficié au total de plus de 16,4 milliards d'euros dans des contextes politiques, opérationnels, administratifs très divers. Ce sont :

- Le programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (MDRP-TF)
- Le programme transitionnel de démobilisation et réintégration (TDRP-TF)
- Le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF)
- Le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour les Territoires palestiniens (PRDP-MDTF)
- Le Fonds de reconstruction d'Haïti (FRH)
- Le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour les infrastructures dans les Territoires Palestiniens (PPI-TF)
- Le Fonds pour le redressement de la Syrie (SRTF)
- Le Fonds fiduciaire multi-donateurs pour le Liban et la Syrie (LSC-TF)
- Le Fonds fiduciaire européen pour la République Centrafricaine (Fonds Bêkou)
- Le Fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie (Fonds Madad)
- Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (FFU)
- Le Fonds fiduciaire de l'UE pour la Colombie (Fonds Colombie)

Ainsi, cette étude a été conduite par étapes successives, sur la base d'une analyse documentaire à la fois riche et disparate ; d'entretiens avec les autorités gestionnaires des Fonds, les acteurs français impliqués dans la contribution, la gouvernance et la mise en œuvre des Fonds, une partie des administrateurs des Fonds, les coordinateurs, gestionnaires de projets et trois missions de terrain au Mali, en RCA et au Liban/Jordanie.

La revue analytique des contributions françaises aux Fonds fiduciaires crise et post crise est un exercice complexe, du fait des spécificités des crises et des contextes d'intervention, de la diversité (malgré un

concept commun de FFMB-CPC) des solutions proposées par la communauté internationale et de la diversité des logiques et de l'intensité de contribution française à ces différents Fonds, etc. L'étude a permis de produire un corpus décrivant les 12 FFMB-CPC auxquels la France a contribué depuis 2002. Un certain nombre d'investigations complémentaires auraient été souhaitables mais n'ont pas été réalisées compte tenu du budget mis à disposition.

Néanmoins, il est possible de mettre en exergue les messages clés suivants sur la contribution française à ces fonds :

- L'ambition multilatéraliste de la France et sa politique de soutien aux initiatives de la communauté internationale se traduit par ses contributions à ces 12 FFMB-CPC. Les interventions revêtent des natures différentes : la France est parfois à l'initiative (Békou) ou a joué un rôle moteur à la création (FFU, FRH) ; elle est parfois plus attentiste (Fonds palestiniens ou Fonds Colombie). Ces interventions viennent soit en complément d'une action bilatérale forte (pays d'Afrique subsaharienne avant tout), soit dans des contextes où malgré l'importance politique, les moyens d'intervention bilatéraux sont limités (Moyen-Orient où la France a contribué à tous les FFMB-CPC existants).
- Bien qu'il n'y ait pas de stratégie spécifique de contribution française aux FFMB-CPC, les interventions de la France dans ces Fonds s'inscrivent dans la droite ligne de plusieurs stratégies de la coopération française, que ce soit géographique (stratégie Sahel 2015-2020) ou thématiques (stratégie humanitaire 2012-2017, approche française pour une réduction de la violence armée 2012, approche pour une justice transitionnelle 2014). L'intervention française sur ces Fonds dès 2002 (ARTF) intervient en un sens comme un prémices de l'affirmation française sur la priorité à donner aux États en crise et post-crise (loi d'orientation pour la coopération internationale juillet 2014).
- L'efficacité de la contribution française aux FFMB-CPC au regard des solutions apportées en réponse à la crise et des besoins des populations locales est intrinsèquement corrélée à l'efficacité du Fonds (et des projets financés par les Fonds) :
 - Les Fonds ont affiché leur volonté d'agir différemment des autres outils de la coopération internationale et notamment d'intégrer un volet régional pour répondre à des crises régionales, d'agir sur le nexus sécurité / humanitaire / développement ou de proposer des outils d'intervention plus rapide. Les résultats sur ces points ne sont toutefois pas toujours à la hauteur des attentes ou des ambitions affichées : la mise en œuvre des Fonds et des projets a parfois été rattrapée par la complexité de la conduite de projets en contexte crise/post-crise.
 - Les résultats des projets des Fonds sont très difficiles à apprécier de façon globale. Les évaluations de l'efficacité des projets réalisées font état de situations très diverses, entre les Fonds ou au sein même des Fonds. Si un Fonds comme le Fonds ARTF est généralement cité pour la qualité des projets mis en œuvre en lien avec les autorités locales, un Fonds comme le FRH a des résultats plus limités (projets globalement peu structurants, peu coordonnés). Pour les FFUE, l'audit de la Cour des comptes européenne et la mission que nous avons réalisée en RCA montrent une bonne efficacité individuelle des projets : très humanitaires dans leur conception et leur mise en œuvre, ils sont bien ciblés et leurs résultats sont en règle générale conformes aux attendus. Pour les Fonds régionaux de l'UE (Madad et FFU), les projets ont démarré souvent tardivement et leurs résultats sont encore à venir. Les missions réalisées dans les pays et les entretiens sur une sélection de projets mettent en lumière des manques importants (retard, faible spécificité crise/post crise, etc.). Dans le cas des FFUE notamment, il apparaît par exemple que les projets soutenus ne sont pas forcément très différents des projets financés par les outils de coopération traditionnels (pour répondre à la pression politique, pour faire preuve d'une intervention rapide – c'est-à-dire en fait d'une programmation rapide des projets - des projets classiques de développement ont été financés). Sur ce point, les Fonds n'ont pas toujours fait la preuve de leur valeur ajoutée.
 - Par ailleurs, au-delà de la question de l'efficacité individuelle des projets se pose la question de **l'efficacité des Fonds** : les FFUE sont perçus avant tout comme des guichets de financement des actions des opérateurs, sans stratégie globale d'intervention forte, sans priorisation des

interventions et sans mise en cohérence des actions. De plus, les outils et services mutualisés que doivent proposer les Fonds (analyse des besoins, cartographie, facilité recherche, organisation de la division du travail entre acteurs, etc.) sont globalement efficaces pour les Fonds de la Banque mondiale, moins pour les Fonds de l'Union européenne. L'analyse montre ici que, comme pour les projets, faute de temps et sous la pression politique pour agir vite et montrer une action européenne sur le terrain, ces outils qui sont une des valeurs ajoutées théoriques fortes des Fonds n'ont été que partiellement déployés par les FFUE.

- L'efficacité de la contribution française s'apprécie également au regard de la **capacité de la France d'agir sur la stratégie des Fonds et d'en tirer des co-bénéfices**. En termes de capacité d'influence, quelques succès diplomatiques et opérationnels peuvent être mis en avant comme le ciblage prioritaire du FFU sur la fenêtre Sahel / Lac Tchad et sur le nexus sécurité / humanitaire / développement. Ceux-ci restent toutefois limités et valent pour des Fonds pour lesquels la France a marqué un intérêt politique fort (FFU, FRH). En termes de co-bénéfices pour la France, le retour pour les opérateurs français est extrêmement fort pour les Fonds qui permettent aux opérateurs des États contributeurs d'être opérateurs de projets, c'est-à-dire les FFUE (il faut rappeler toutefois que conformément aux modalités de gestion des Fonds, les opérateurs français pourraient être opérateurs des projets même si la France ne contribuait pas aux Fonds). Le positionnement d'expertise individuelle, de centres de recherche ou d'entreprises est lui beaucoup plus limité. Les opportunités sont en effet plus marginales (les facilités recherche des FFUE ouverts aux universités et centres de recherche ne sont qu'une très petite part de l'action des Fonds) et plus difficiles (pour les entreprises françaises, sauf exceptions, les marchés des pays en crise sont par définition des marchés compliqués et leur positionnement sur les chantiers et services crise ou reconstruction se fait en dehors des FFMB et des projets soutenus par les FFMB).
- Le rôle et le poids de la France dans les Fonds sont directement tributaires des modalités de gouvernance et de mise en œuvre créées par les Fonds (capacité d'influence des États contributeurs dans la gouvernance, possibilité de préférencement, possibilité d'être opérateur des projets financés par les Fonds, etc.). Ils sont aussi directement liés à **la capacité française à se mobiliser et à se coordonner pour faire valoir ses positions et ses priorités**. La contribution française aux Fonds fiduciaires est mise en œuvre et suivie entre un grand nombre d'acteurs français, agissant selon des logiques d'intervention différentes (diplomatique et stratégique ou opérationnelle, géographique, sectorielle ou transversale, à Paris, Bruxelles, Washington et dans les pays de mise en œuvre des Fonds, etc.) : la contribution française est donc par définition fractionnée et demande un effort de coordination important. Dans le cas du FFU par exemple, la coordination des positions françaises a pu bénéficier de l'implication de l'ambassadeur pour les questions économiques de reconstruction et de développement puis de l'ambassadeur chargé des migrations, de la création d'une task force FFU regroupant les acteurs français. Les relations interpersonnelles sont également un élément fort de la coordination de la contribution française mais ne sauraient être une réponse suffisante. Le FFU semble toutefois être une exception et en règle générale, les autres Fonds (et notamment les Fonds du Proche-Orient) n'ont pas suscité une telle mobilisation et coordination des acteurs français. Ceci s'explique par l'importance politique particulièrement forte que revêt le FFU pour les autorités françaises (cf. Questions migrations/sécurité, Sahel, etc.). L'équipe France souffre d'un manque de ressources pour opérer cette coordination de façon adéquate.
- L'analyse de l'efficacité des Fonds et de la contribution française à ces Fonds invalide les avantages théoriques avancés sur la baisse des coûts de transaction, notamment dans le cas des FFUE qui sont avant tout des plateformes de financement et ajoutent en complexité pour l'obtention des financements et la gestion des projets. Par ailleurs, l'absence de service rendu en termes de mutualisation des capacités d'analyse ou de coordination permet difficilement aux États contributeurs de se positionner sur des aspects plus stratégiques.
- Par ailleurs, la France ne mobilise pas suffisamment les opportunités d'interaction et d'influence des Fonds (contribution, pilotage et suivi) : bien qu'il existe de bonnes pratiques de coordination des actions françaises, offrant des leviers importants sur le Fonds (notamment la task force du

FFU), l'action française auprès des Fonds reste en général non-coordonnée et présente des faiblesses.

Au vu des conclusions présentées précédemment, nous formulons les préconisations pour la contribution française aux FFMB. Celles-ci sont articulées autour de trois grands axes :

- **Apprécier la création de FFMB-CPC et la contribution française au regard de la valeur ajoutée réelle des Fonds. La France doit prendre en compte dans ses décisions de soutenir la création d'un Fonds et d'y contribuer le niveau de performance envisagée du Fonds.**

Il existe aujourd'hui un écart important entre les avantages théoriques et avérés des outils de l'aide que sont les FFMB-CPC. Il convient d'ancrer la doctrine française de contribution aux FFMB-CPC dans la stratégie multilatérale de la France et limiter le recours à ses instruments (R0). La décision de redotation d'un Fonds doit impérativement s'appuyer sur une évaluation de la valeur ajoutée réelle du Fonds (R1).

- **Agir sur les Fonds pour en assurer la valeur ajoutée, la pertinence, l'efficacité et l'efficience au service de l'aide et ainsi contribuer à faire en sorte que les avantages théoriques des Fonds avancés par les administrateurs soient effectifs. Il est important pour la France d'exercer sur plusieurs points une influence forte dans la constitution et la mise en œuvre des Fonds.**

Les FFMB-CPC sont des outils ad hoc de la coopération internationale, créés par « dérogation » aux outils classiques pour répondre à des besoins spécifiques. Or ceux-ci n'ont pas toujours fait la preuve de leur valeur ajoutée et le principe même de création des FFMB-CPC demande à être interrogé (R0).

Une fois créés, les FFMB sont en effet des outils des réponses/sorties de crise et à ce titre des outils politiques. Il convient donc de proposer une réappropriation politique forte, à la fois des États en crise et des États contributeurs des Fonds. Cela passe notamment par des actions sur la stratégie des Fonds et surtout sa réelle utilisation pour la priorisation des activités, notamment pour les FFUE (R1) et des procédures de gouvernance (R2). Cela passe également par des actions sur la mise en œuvre des Fonds pour assurer la spécificité de leurs interventions qui a justifié leur création (R3). En parallèle, il semble important d'explorer les modifications à apporter au fonctionnement actuel des FFUE dans le cadre de la réflexion de l'UE sur ses outils de politique extérieure (R4).

- **Renforcer, au sein de l'équipe France, la coordination des acteurs et organiser le dialogue sur la base d'une stratégie affichée, pour être en mesure de faire valoir ses positions pour l'efficacité de l'aide, mais aussi de défendre dans les Fonds ses positions politiques et en tirer des co-bénéfices.**

Les FFMB peuvent être des leviers forts de sortie de crise, dotés de moyens conséquents qui peuvent venir en complément des outils bilatéraux limités, si les acteurs français sont en mesure de les activer. Les acteurs français pourraient saisir l'opportunité de cet exercice de revue du recours au FFMB-CPC pour préciser le positionnement de chaque acteur et renforcer la coordination d'ensemble (R6) et mettre en place un système de suivi / évaluation de la contribution française aux Fonds (R7). Cela implique des actions aux différentes étapes de la vie des Fonds : choix de contribuer dans un fonds, mais aussi actions pour peser dans les principes constitutifs du Fonds (lors de sa création), peser dans sa gouvernance, et suivre de façon adéquate les opérations du fonds (notamment pour organiser la remontée d'information du terrain vers Paris). Par ailleurs, il convient d'organiser une réelle appropriation des FFMB comme outil de la diplomatie française à part entière et intégré comme tel dans l'agenda des acteurs.

1 Introduction

Le présent document constitue le rapport final de la revue conjointe de la contribution française aux Fonds Fiduciaires Multi-bailleurs Crise et Post-crise (FFMB-CPC) au service de la qualité de l'aide.

L'objet de ce rapport est d'apporter les réponses aux questions évaluatives de la revue, de formuler des conclusions et des recommandations stratégiques et opérationnelles pour la contribution française à ces Fonds.

Le champ de cette étude est très vaste, puisqu'il s'attache à la contribution française à 12 Fonds - dont six ont été approfondis – dont certains ont plus de 20 ans d'existence. Ces 12 Fonds ont bénéficié au total de plus de 16,4 milliards d'euros dans des contextes politiques, opérationnels, administratifs très divers.

Cette étude est bien une « revue analytique » de la contribution française à 12 Fonds et non une évaluation *per se* des Fonds eux-mêmes. Elle se caractérise par une complexité au nombre de Fonds à étudier, à la diversité des contextes d'intervention de la communauté internationale et de la France et à l'analyse multiniveau (au niveau des Fonds, de la contribution française et via d'autres mécanismes d'aide).

De plus, l'information disponible auprès des acteurs français est diffuse et non structurée, souvent parcellaire (il y a peu de mémoire sur les décisions prises il y a plus de 3 ans), et les moyens disponibles pour la conduite de l'étude ne permettaient pas d'aller dans le détail de la mise en œuvre de chacun des 12 Fonds, ni dans le détail d'autres modes d'intervention en multilatéral alors que la compréhension de chacun des Fonds devait permettre de définir des messages sur l'ensemble des Fonds.

Ainsi, cette étude a été conduite par étapes successives, sur la base de :

- **L'analyse d'une documentation à la fois riche et disparate** (voir Annexe 9) : nous avons analysé par ailleurs les documents produits par les Fonds, par les projets, évaluations externes, notes des acteurs français, ainsi que les informations disponibles sur les sites des Fonds : ils ont en effet soit un site spécifique, soit un site hébergé par l'administrateur du Fonds (exemple : délégation de l'UE en Colombie) dédié à la présentation du Fonds, de ses bailleurs, de ses projets, etc. Les informations descriptives y sont très nombreuses.
En revanche, les éléments plus qualitatifs ou d'ordre évaluatif sont plus rares (certains Fonds comme le Fonds pour l'Afghanistan ont fait l'objet de quatre évaluations externes dont les rapports sont disponibles ; certains Fonds sont moins documentés et ne mettent pas en ligne les rapports d'évaluation qui ont été produits ; pour les Fonds plus récents, les projets sont en cours de réalisation et nous n'avons pas eu accès aux données de suivi ou d'évaluation) ;
- **La réalisation d'entretiens avec les autorités gestionnaires des Fonds** (Banque Mondiale, KfW et Commission Européenne – voir Annexe 10)¹ ;
- **La réalisation d'entretiens avec les acteurs français** impliqués dans la contribution, la gouvernance et la mise en œuvre des Fonds, avec une partie des administrateurs des Fonds, avec les coordinateurs, gestionnaires de projets (voir Annexe 10).
- **La réalisation de trois missions de terrain** (Mali, RCA et Liban/Jordanie) auprès des ambassades françaises, services économiques et agences AFD locales, autorités locales, PTF (voir Annexe 10) ;
- **La réalisation d'une étude approfondie de 15 projets** sur base documentaire, à partir d'entretiens avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets (porteur de projet, équipe

¹ Il n'a pas été possible d'interroger les gestionnaires du Fonds MDRP (les personnes responsables à l'époque ont aujourd'hui quitté leur poste et leurs successeurs ont indiqué ne pas avoir la mémoire suffisante sur la mise en œuvre du Fonds.

projet locale, partenaires et bénéficiaires) et **de l'aide budgétaire du Fonds PRDP** (voir rapport spécifique sur les six Fonds ayant fait l'objet d'une analyse approfondie) ;

- **La création d'outils servant la capitalisation des savoirs**, mais aussi à l'analyse conduite dans le cadre de la présente étude, à savoir i) un corpus décrivant les 12 FFMB-CPC auxquels la France a contribué depuis 2002 ; ii) la reconstitution d'une logique d'intervention des FFMB-CPC ; iii) la reconstitution de la logique de contribution de la France ; iv) la formalisation d'un sociogramme de la contribution française aux Fonds.

Le présent rapport (Tome 1, Rapport Final) est structuré autour des sections suivantes :

- Les objectifs de la revue ;
- Une présentation des Fonds fiduciaires crise et post-crise, de leur fonctionnement et de la contribution française sur la période 2002-2018 ;
- Les réponses aux questions de la revue de la contribution française à ces fonds ;
 - Pertinence
 - Cohérence
 - Efficacité
 - Efficience
- Les conclusions et recommandations.

Les annexes de ce Tome 1 font l'objet d'un volume séparé.

Un Tome 2 présente le corpus décrivant 6 FFMB-CPC qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie (Rapport d'analyse approfondie), et inclut l'analyse de 15 projets et de l'aide budgétaire en Palestine. Un Tome 3 (Rapport d'analyse descriptive) présente le corpus décrivant les 6 autres FFMB-CPC.

2 Les objectifs de la revue

L'étude des contributions de la France aux Fonds Fiduciaires Multi-bailleurs Crise et Post-crise (FFMB-CPC) a pour objectif général de porter une analyse argumentée, critique et concertée sur la pertinence et la valeur ajoutée de ce nouveau canal de la coopération française dans un contexte de crise et post-crise par rapport aux canaux traditionnels, bilatéral et multilatéral tout en distinguant les difficultés et succès rencontrés dans sa mise en œuvre. Ce jugement permet de mettre en lumière les enseignements essentiels et de poser les jalons de la doctrine française à venir sur le sujet.

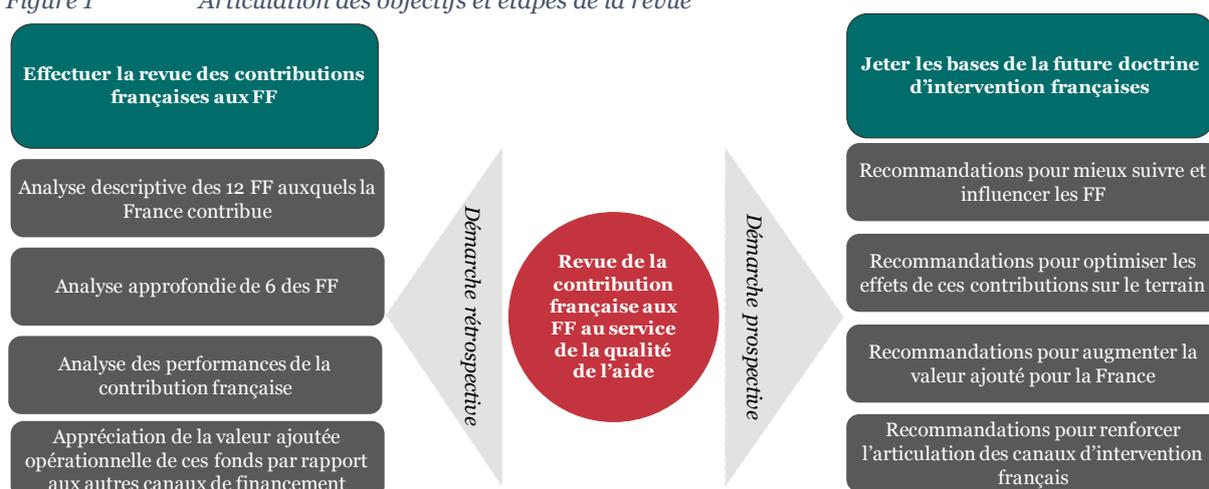
Le nombre et le rôle des FF se sont fortement accrus au cours des dernières années. Ils ont acquis pour les bailleurs et les pays bénéficiaires un poids nouveau et posent ainsi des questions stratégiques au regard des modes d'intervention de la coopération au développement.

Les acteurs français de l'APD souhaitent avec cette étude disposer d'éléments d'arbitrage stratégiques et opérationnels plus nets pour objectiver le recours aux différents canaux de financement de l'aide et décider de la contribution française aux FFMB-CPC, avec l'objectif final d'apporter une réponse globale aux besoins des pays et des populations.

C'est à l'aune de ce contexte que les objectifs de la mission d'étude doivent être compris. La mission poursuit trois objectifs (rétrospectifs et prospectifs) stratégiques complémentaires :

- **Améliorer la compréhension et produire des connaissances utiles sur le développement des FFMB-CPC** dans le monde et la contribution française à ces fonds, permettant d'une part de quantifier et caractériser ces nouveaux modes d'intervention de la coopération internationale et d'autre part, **d'apprécier les avantages comparatifs, théoriques et avérés, la valeur ajoutée, la complémentarité** de ces nouvelles formes d'intervention par rapport aux canaux classiques ;
- Identifier les conditions dans lesquelles les contributions de la France à ce nouveau type d'instrument s'avèrent particulièrement pertinentes, efficaces et efficientes ;
- Accompagner les acteurs français pour qu'ils se positionnent au mieux dans la définition, la mise en œuvre et le suivi de ces fonds, leur permettant de renforcer leur impact sur la résolution des crises et la gestion des situations post-crise, mais également de tirer de cette contribution des co-bénéfices pour la France.

Figure 1 Articulation des objectifs et étapes de la revue



3 Présentation des Fonds Fiduciaires Multi-Bailleurs Crise et Post-Crise et de la contribution française à ces Fonds

3.1 L'aide « multi-bi », un nouveau canal, de nouvelles modalités de mise en oeuvre

3.1.1 Définitions

Les FFMB-CPC

Si l'on distingue traditionnellement **deux canaux de l'aide publique au développement**, à savoir l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, une **combinaison des deux, l'aide multi-bi**, est apparue au cours des deux dernières décennies dans les pays occidentaux.

Alors que l'aide bilatérale se caractérise par des opérations financières effectuées par un pays donateur à des fins de développement dont la mise en oeuvre peut être réalisée par divers partenaires, l'aide multilatérale prend la forme d'opérations financières effectuées et mises en oeuvre par une institution internationale en charge de l'allocation des fonds. Ainsi, **l'aide multi-bi est constituée de fonds alloués à une institution multilatérale pour lesquels les bailleurs décident de l'affectation du financement.**

Les contributions financières multi-bi sont donc en général indépendantes des accords internationaux à long terme et versées de façon volontaire mais fléchées sur une thématique, une zone géographique, une modalité et une temporalité précise (OCDE). Le tableau ci-dessous (Tableau 1) tente de dresser une typologie des types d'aide au regard de critères différenciant.

Tableau 1 Critères de définition de la typologie des différents types d'aide

	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Aide fléchée/multi-bi
<i>Contribution</i>	<i>Volontaire</i>	<i>Le plus souvent volontaire (core funding contribution), parfois statutaire²</i>	<i>Volontaire</i>
<i>Fléchage</i>	<i>Fléché (earmarked) hors aide budgétaire globale</i>	<i>Souvent fléché³</i>	<i>Fléché (earmarked)</i>
<i>Durée</i>	<i>Permanente</i>	<i>Permanente</i>	<i>Ponctuelle</i>
<i>Reporting</i>	<i>Variable selon les pays</i>	<i>Général pour la structure</i>	<i>Spécifique pour le FF</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Administrée par le donateur hors aide budgétaire globale</i>	<i>Administrée par la structure bénéficiaire des contributions (OID, Banque de Développement, etc.)</i>	<i>Gouvernance et modalités de gestion ad hoc : aide administrée par la structure (OID, Banque de Développement)</i>

Source : Technopolis

² L'aide multilatérale statutaire est rare, et liée à l'existence de résolutions budgétaires des organisations internationales que sont les agences de l'ONU (OMS, FAO, UNESCO, etc)

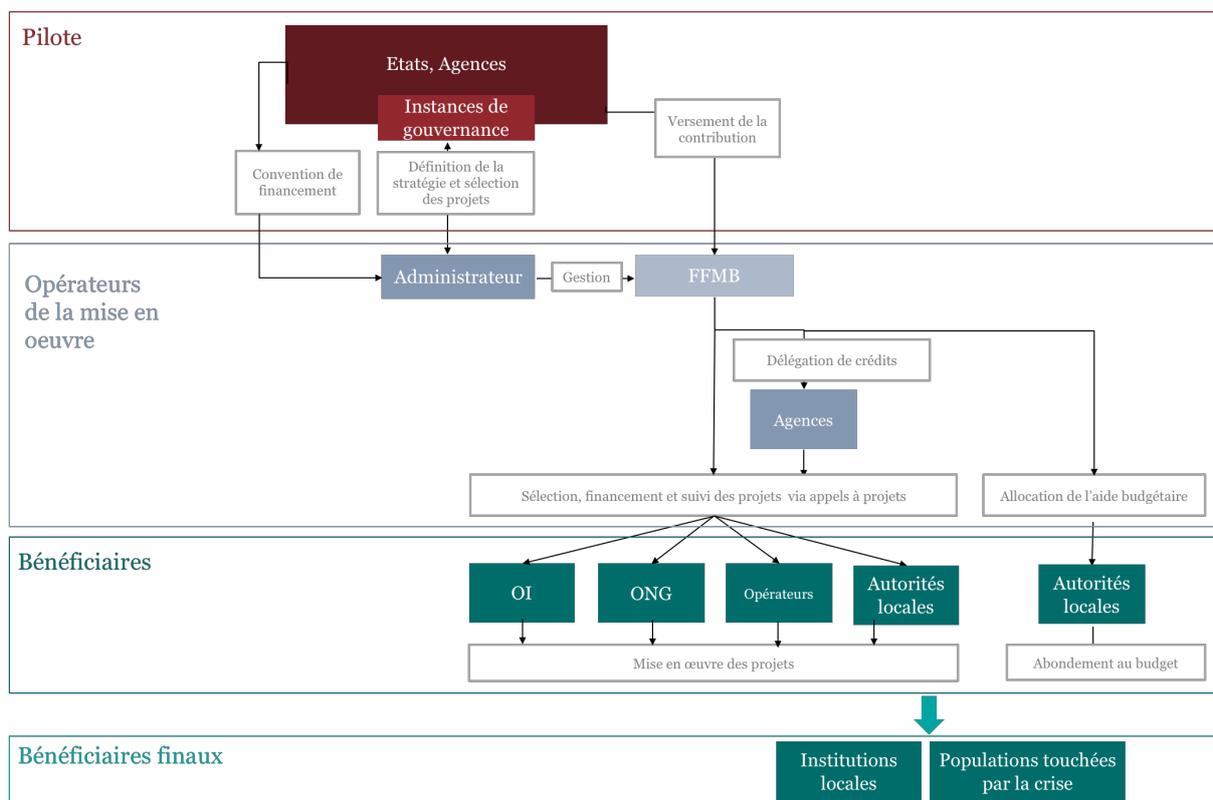
³ Les contributions volontaires aux fonds et programmes de l'ONU (PNUD, UNICEF, PAM) sont en partie fléchées bien que la politique de développement de la France prévoit qu'elles ne doivent pas l'être. Les contributions aux Fonds verticaux type Fonds mondial, et à l'AID ne sont pas obligatoires au sens statutaire. Concernant l'AID les contributions sont annuelles volontaires non-fléchées sur la base de la reconstitution triennale de l'AID.

Les contributions financières sont habituellement versées à des **entités créées ad hoc dites Fonds Fiduciaires Multi-Bailleurs** (FFMB) (en anglais : *Multi-Donor Trust Funds MDTF*) ou des Fonds globaux (en anglais : *Global Funds*).

Un FFMB est un véhicule financier qui collecte des contributions pour le financement de projets en réponse aux besoins des populations ciblées par les contributeurs. Les FFMB sont gérés par une agence bilatérale ou multilatérale engagée dans des activités de développement selon des règles de gouvernance et de gestion précisées à la création du Fonds.

La figure ci-dessous présente le fonctionnement des FFMB.

Figure 2 Fonctionnement des fonds multi-bailleurs



Source : Technopolis Group (2018)

Par ailleurs, les Fonds fiduciaires peuvent parfois permettre l'adhésion d'organisations privées (ex. des fondations, des ONG). Dans un contexte de crise ou post-crise (CPC), alors que les États bénéficiaires sont fragilisés, l'utilisation des FFMB est devenue fréquente. On parle alors de FFMB-CPC.

La contribution de la France à ces Fonds

Nous avons identifié un cycle de vie de ces fonds et des contributions de la France (ou de tout autre bailleur) ainsi que présenté ci-dessous :



La contribution d'un pays bailleur intervient tout le long du cycle de vie des Fonds. Cette contribution prend la forme d'un abondement financier, mais aussi d'une influence politique et programmatique. En amont, la France peut participer à la décision de création du Fonds (essentiellement d'ordre politique), prendre une décision politique d'y contribuer et de verser des financements (initiaux et renouvelés), mais aussi participer à la constitution du Fonds, la définition de ses statuts, axes stratégiques initiaux et règlements d'intervention. Ces étapes sont souvent clefs dans la place que la France, et tout État membre fondateur d'un Fonds, peut jouer dans la gouvernance et la mise en œuvre d'un Fonds. En aval de la contribution financière, la France peut participer à la gouvernance lorsque le ticket « minimal » est versé pour y accéder. La Participation au Conseil d'Administration et au Comité de Gestion peut (théoriquement) ouvrir la possibilité i) d'influer sur la définition des orientations programmatiques du Fonds en cours de période de mise en œuvre, et de faire valoir les points de vue de la France ; ii) de participer à l'examen, l'approbation, et la supervision des activités financées par le Fonds et ainsi d'avoir entre autres une meilleure visibilité et un meilleur suivi des Fonds.

3.1.2 Les 12 Fonds de la revue

L'étude porte sur 12 Fonds auxquels la France a contribué depuis les années 2000 par ses programmes 209 et 110⁴. Le tableau ci-dessous les présente brièvement.

Sur 12 Fonds, 6 ont fait l'objet d'une étude approfondie. Ces 6 Fonds sont grisés.

⁴ La mission « Aide publique au développement », qui est interministérielle, regroupe deux programmes : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère des finances et des comptes publics ; le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », géré par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Tableau 2 12 FFMB-CPC et contributions françaises

Fonds	Gestionnaire	Période d'intervention	Budget du Fonds en décembre 2017	Nombre de pays bailleurs	Contribution initiale de la France et période de versement	Redotation de la France (M€) et de la période de versement	Détail concernant la contribution française
Le programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (MDRP-TF)	Banque mondiale	2002 -juin 2009 (clos)	363 millions €	30 dont 13 principaux	2 millions € sur le P.209 (MEAE) en 2004	-	
Le programme transitionnel de démobilisation et réintégration (TDRP-TF)	Banque mondiale	2009-2017 (clos)	36,3 millions €	8	0,8 million € sur le P.209 (MEAE) pour la période 2013-2014	-	
Le Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF)	Banque mondiale	2002 - 2020	9 milliards €	34	contribution initiale sur le P.110 (DG Trésor) pour la période 2008-2015	5 contributions depuis le lancement du Fonds en 2002 pour 20 millions d'€ (2008, 2009, 2010, 2012, 2013), pas de nouvelle contribution au Fonds depuis 2013	
Le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour les Territoires palestiniens (PRDP-MDTF)	Banque mondiale	Mars 2008 – mars 2010 reconduit quatre fois jusque mars 2021.	1,5 milliards €	9	39 millions € sur P.110 (DG Trésor) pour la période 2008-2015	9,8 sur P.110 (AFD sur délégation de contribution de la DG Trésor) pour la période 2018-2021	
Le Fonds de reconstruction d'Haïti (FRH)	Banque mondiale	Mai 2010 – décembre 2017 (clos)	300 millions €	23	24,8 millions € sur le P. 110 (DG Trésor) pour la période 2011-2012	-	
Le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour les infrastructures dans les Territoires Palestiniens (PPI-TF)	Banque mondiale	Juin 2012 – déc 2022	78,4 millions €	8	3,5 millions €– sur P.209 (MEAE via délégation AFD) en 2014	-	Frais de rémunération de 10% appliqués par l'AFD
Le Fonds pour le redressement de la Syrie (SRTF)	KfW	2013- 2019	138 millions €	12	10 millions € – sur enveloppe don-projet AFD P 209 pour la période 2014-2016	2 ^e versement 3,5 millions € – sur P.209 (MEAE) pour la période 2016-2018	Frais de rémunération de 10% appliqués par l'AFD (P.209 ou TTF affectée)

						3 ^e versement 6,5 millions € – sur le versement de la TTF à l'AFD pour la période 2017- 2019	
Le Fonds fiduciaire multi-donateurs pour le Liban et la Syrie (LSC-TF)	Banque mondiale	2014- 2019	67,7 millions €	7	7 millions € – 2 millions € sur P.110 (DG Trésor) ; 1,2 millions € sur P. 209 (MEAE) et 3,5 millions € sur P.209 (MEAE via délégation AFD) pour la période 2014-2015	-	Frais de rémunération de 10% appliqués par l'AFD sur les fonds délégués
Le Fonds fiduciaire européen pour la République Centrafricaine (Fonds Bêkou)	Commission Européenne	Juillet 2014- juillet 2019	86 millions €	6	5 millions en 2014 - 209 (AFD)	5 millions en 2015 5 millions en 2016 5 millions en 2017 5 millions en 2018 5 millions en 2019	Frais de rémunération de 10% appliqués par l'AFD
Le Fonds fiduciaire régional de l'UE pour la Syrie (Fonds Madad)	Commission Européenne	Déc 2014- déc 2019	1,268 milliards € dont 87,7 millions € des États (920 millions € engagés dans 46 projets)	22	3 millions € en 2016 - 209 (MEAE)	-	Versement direct par le pôle de la dépense du MEAE, sans passer par l'AFD
Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (FFU)	Commission Européenne	2015- fin 2020	3,4 milliards € dont 378,834 des États et autres donateurs, (dont 2,3 milliards € approuvés, 1,5 milliards € contractualisés et 536 millions € décaissés)	28	3 millions € en 2016 – coopération multilatérale P.209 (MEAE)	6 millions € en 2017 sur P.209 (MEAE)	Versement direct par le pôle de la dépense du MEAE, sans passer par l'AFD
Le Fonds fiduciaire de l'UE pour la Colombie (Fonds Colombie)	Commission Européenne	Mars 2016- déc 2020	95 millions € des États	19	3 millions € en 2017- Enveloppe don-projet AFD P.209 (MEAE)		Frais de rémunération de 10% appliqués par l'AFD

3.2 Objectifs des Fonds et de la contribution française aux Fonds

3.2.1 Objectifs des FFMB-CPC

Une décision de création des Fonds avant tout politique

Les 12 FFMB-CPC objets de la présente étude ont été créés en réponse à des **situations de crise ou de post-crise** avant tout d'ordre politique, à l'exception du Fonds pour la Reconstruction d'Haïti, qui a été créé dans un contexte de catastrophe naturelle, dans un environnement déjà fragile (gouvernance politique et économique).

Parmi les fonds qui ont été créés en réponse aux crises, on compte les deux Fonds Palestiniens (pour répondre la crise humanitaire qui tourmente le pays en guerre depuis des décennies et plus récemment à la crise de la prise de pouvoir du Hamas à Gaza), les Fonds d'intervention relatifs à la crise syrienne à savoir SRTF, LSCF-TF, Fonds Madad et celui relatif à la crise migratoire européenne à savoir le FFU.

Le TDRP et le MDRP ont été créés en situation de post-crise (les deux FF ont été créés suite à 40 ans de conflits dans la région des Grands Lacs), mais aussi le Fonds pour l'Afghanistan (le FF a été créé en 2002, à la suite de la chute des Talibans à l'automne 2001) et plus récemment Colombie (dans un contexte de retour à la paix et de l'accord signé entre le gouvernement et les FARC).

Si le fait générateur de la création des Fonds est une crise survenue dans un pays ou une région du Sud, la volonté de la communauté internationale (et donc avant tout des pays du Nord) **d'afficher une réponse politique forte, rapide, visible, significative et coordonnée** est un élément essentiel de la création de ces Fonds. La décision de créer un Fonds est prise lors de conférences de haut niveau et l'engagement d'un pays se décide au niveau du cabinet du ministre des Affaires étrangères, à Bercy ou même à l'Élysée.

L'annonce de la création du FRH à la conférence de New York « Vers un nouvel avenir pour Haïti » rassemblant plus de 100 pays sous l'égide du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon et de la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton, celle du FFU lors du sommet européen de La Valette⁵, ou des Fonds palestiniens lors de « la conférence internationale des donateurs pour l'État palestinien » de 2007 illustrent particulièrement cette volonté d'affichage politique fort.

Pour les trois fonds liés à la crise syrienne (MADAD, LSC-TF et SRTF), on constate que la crise n'avait pas initialement suscité l'intérêt de la communauté internationale (en tout cas sous la forme d'un volet d'assistance par le biais d'un Fonds) et que c'est lorsque les migrations de populations syriennes fuyant la guerre ont touché les États membres de l'UE que ces derniers se sont mobilisés. Concernant le FFU, les États membres de l'UE n'avaient pas initialement de volonté politique d'intervenir sur les fragilités africaines mais c'est suite à la première crise des réfugiés en provenance d'Afrique, fortement médiatisée à l'été 2015, que l'UE s'est emparée de la question et que le sommet de La Valette a décidé de la création du Fonds.

⁵ Sommet de La Valette sur les migrations (novembre 2015) : « Le sommet de La Valette sur la migration a réuni les chefs d'État ou de gouvernement européens et africains en vue de renforcer la coopération et de relever les défis que représente la migration mais aussi d'exploiter les possibilités qu'elle offre. Ce fut l'occasion de reconnaître que la gestion des migrations relève de la responsabilité commune des pays d'origine, de transit et de destination. L'UE et l'Afrique ont travaillé dans un esprit de partenariat afin de trouver des solutions communes aux défis d'intérêt commun. Les dirigeants participant au sommet ont adopté une déclaration politique et un plan d'action visant à :

1. s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population
2. intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales
3. renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile
4. prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes
5. coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration »

Source : Site Internet du Conseil Européen

Dans le cas des FFMB de l'Union Européenne (dits FFUE), il s'agit d'afficher une réponse avant tout européenne (et non internationale). Les chancelleries et bailleurs bilatéraux sont unanimes sur ce point.

Pour les États moteurs des processus politiques qui président à la création des FFMB-CPC, les pays d'intervention sont souvent prioritaires pour leur diplomatie (bilatérale ou européenne) notamment en Afrique et au Moyen-Orient, et particulièrement la RCA pour la France. D'autres pays sont des pays importants des coopérations bilatérales et multilatérales – par exemple Haïti où la communauté internationale est très active depuis des décennies et la Colombie qui voit l'aide humanitaire arriver récemment.

Mobiliser des financements rapidement

La création d'un FFMB-CPC semble rendue nécessaire, en parallèle des réseaux d'aide multilatérale et bilatérale, parce que les autres outils ne sont pas mobilisables sur le temps court ou adéquats pour une réponse massive et rapide à la crise. A contrario, les FFMB sont mis en place très rapidement.

Le FRH par exemple a été créé en mars, soit deux mois après le séisme du 10 janvier 2010. Les Fonds palestiniens ont été mis en place dès 2008, alors que l'Autorité Palestinienne est entrée en crise avec l'arrivée au pouvoir du Hamas sur Gaza en juin 2007. Le FFU a quant à lui été mis en place le mois suivant le sommet de La Valette. La création d'un FFMB-CPC permet de sanctuariser l'effort de la communauté internationale et de mobiliser sur un temps déconnecté des programmations pluriannuelles de l'aide des moyens, au lendemain d'une crise souvent médiatisée.

Les FFMB-CPC doivent permettre également de faciliter la contribution de pays qui sans cet outil, n'auraient pas pu ou pas souhaité apporter de contribution nationale. En RCA, pays orphelin de l'aide, le Fonds Békou a très nettement été créé avec la volonté d'attirer les contributions d'États absents du pays mais souhaitant participer à la réponse internationale face à la crise.

Par ailleurs, les FFMB de l'UE présentent une forte spécificité puisqu'ils **mettent à disposition des financements colossaux de plusieurs milliards issus de reliquats sur les fenêtres de la Commission européenne initialement prévues pour de l'aide au développement classique** (FED, IEV ..).

La réalité de la mobilisation effective de financements importants et de la rapidité d'engagement et de décaissement des financements en réponse aux crises est analysée dans la suite de ce rapport (cf. Efficacité des FFMB).

Répondre de façon adéquate à la crise

Les Fonds sont i) de portée nationale et apportent une aide massive et coordonnée en réponse à une crise ponctuelle, à savoir la crise haïtienne (HRF), centrafricaine (Békou), syrienne (SRTF, LSC-TF) ou palestinienne (PPI-MDTF et PRDP-MDTF) ; ou ii) de portée régionale pour faire face à des problématiques d'États fragiles (MDRP, TDRP) et de migrations (FFU, Madad).

Les interlocuteurs rencontrés soulignent que parmi les raisons qui amènent à la création des Fonds se trouve la volonté de « faire différemment », de « répondre spécifiquement à une crise spécifique », etc. L'utilisation des Fonds fiduciaires est bien sûr plus habituelle, mais les Fonds touchant à la problématique des crises sont plus rares, et le MDRP et TDRP permettent à la Banque mondiale d'intervenir sur des secteurs qui ne lui étaient pas directement familiers.

On constate que les **stratégies des Fonds allient différemment les équilibres entre sécurité, humanitaire et développement.**

Certaines des stratégies s'affichent sur l'urgence-développement, en mentionnant qu'elles prennent bien en compte la nécessité de consolider les États à plus long terme (Fonds Madad, SRTF, LSC-TF, Haïti, PPI-MDTF, PDRP, Békou).

Par exemple, la réponse immédiate du Fonds Madad a été d'investir largement pour soutenir les pays voisins de la Syrie à gérer l'afflux massif de réfugiés syriens et répondre aux besoins primaires de ces derniers. Pour le plus long terme, le Fonds prévoit d'élaborer un plan de participation à la reconstruction de la Syrie et a identifié des domaines d'intervention pour la transition de la Syrie post-conflit.

Certaines d'entre elles souhaitent aussi intervenir dans un même temps sur le nexus sécurité/humanitaire/développement (FFU par exemple). On observe à ce titre des divergences entre États membres des Fonds sur l'introduction d'interventions sur la sécurité et le renforcement des fonctions militaires locales. Alors que la France prône le besoin de faire un lien entre sécurité, urgence et développement, l'Allemagne par exemple est plus réticente.

Enfin, certaines stratégies sont davantage affichées sur le développement (Colombie, ARTF, MDRP, TDRP). A ce titre l'ARTF est un fonds qui vise avant tout la reconstruction physique du pays, mais aussi à soutenir un Etat fragile avec des objectifs de stabilité et de développement à long terme.

Les Fonds traitant de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants touchent tout particulièrement à la problématique de la sécurité. Ils ont réalisé pour ce faire un alignement significatif avec les politiques nationales, par exemple en RDC et au Burundi. Cela a permis aux programmes financés de toucher à des problématiques sensibles, relevant de la souveraineté, mais les a aussi exposés aux dysfonctionnements de ces secteurs : lenteurs, coordination difficile avec d'autres processus, tels que la réforme de la chaîne des paiements des soldes.

On constate cependant que l'ensemble des Fonds ont une approche développementale avant tout, bien que certains mettent l'accent sur la stabilisation et les résultats rapides.

Mobilisation des avantages comparatifs théoriques des FFMB-CPC

La littérature sur les FFMB-CPC identifie un certain nombre d'avantages théoriques de ces outils. Ceux-ci sont mis en avant par les administrateurs des Fonds au moment de la création de ces outils pour justifier de leur création. Nous présentons ci-dessous la liste de ces principaux avantages comparatifs théoriques, tels qu'ils sont présentés dans la littérature⁶.

Encadré 1 Avantages théoriques des FFMB-CPC

Pertinence de l'intervention des Fonds

- *Intervention de façon adaptée au contexte de crise, avec notamment les éléments suivants : i) Prise en compte des besoins et des stratégies locales ; ii) Flexibilité du FFMB-CPC à s'adapter à une évolution de la situation sur le terrain ; iii) Conciliation entre réponse aux urgences de court terme et accompagnement dans le temps long du relèvement et de la reconstruction. A cet égard, certains FFMB affichent la volonté de concilier dans le même temps aide humanitaire et aide au développement (PPI-MDTF, PDRP, Békou, Fonds Madad, SRTF, LSC-TF, FFU, Haïti). Certains FFMB souhaitent aussi intervenir dans un même temps sur le nexus sécurité/humanitaire/développement (FFU par exemple). Les Fonds traitant de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants touchent tout particulièrement à la problématique de la sécurité (MDRP, TDRP).*
- *Conduite d'un dialogue renforcé avec les autorités nationales locales*
- *Affichage d'une réponse claire, unitaire, au périmètre précis et aux objectifs annoncés, parfois déclinés en plan d'action. Ainsi les FFMB s'éloignent des intérêts particuliers des États financeurs.*
- *Affichage par les États contributeurs d'un engagement sur des terrains ou des thématiques fortes de l'agenda politique*
- *Conduite possible d'une intervention dans un cadre régional (et non seulement national)*

Cohérence de l'intervention des Fonds

⁶ Source : revue d'analyse documentaire sur les FFMB-CPC réalisée par l'AFD dans le cadre de cette étude. La bibliographie complète est

- *Coordination renforcée entre les bailleurs, au niveau stratégique et opérationnel (articulation des outils de financement notamment)*
- *Additionnalité des flux financiers des différents bailleurs (mobilisation d'acteurs traditionnels et mobilisation d'acteurs qui sans le Fonds, ne contribueraient pas à la résolution de la crise)*
- *Mutualisation et partage du risque i) d'intervention entre donneurs et ii) de critique du public en cas d'échec*
- *Meilleure prise en compte des principes d'intervention dans les États fragiles*
- *Intervention dans des contextes où les OI multilatérales ne pourraient s'engager compte tenu de restrictions propres à leur fonctionnement ou dans des contextes où il serait difficile de rassembler des fonds (états fragiles, post-conflits)*

Efficacité de l'intervention des Fonds

- *Mitigation de l'effet falaise dans une situation post crise (retrait souvent concomitant des efforts financiers internationaux quelques années après une crise et la forte mobilisation qu'elle a engendré)*
- *Renforcement de la prévisibilité de l'aide et de la flexibilité des financements*
- *Réponse effective et rapide aux besoins, notamment pour répondre à des situations d'urgence, sans avoir à attendre les décisions longues de la gouvernance traditionnelle des OI*
- *Création d'un espace de concertation/dialogue entre partenaires avec les autorités*
- *Intervention favorable au renforcement des capacités des acteurs locaux bénéficiaires*
- *Soutien efficace de la transition de l'urgence au développement*
- *Réduction des risques liés à la mise en œuvre sur des terrains fragiles de ces sommes élevées par le recours aux procédures d'administrateurs et opérateurs reconnus. Il s'agit notamment de la Banque mondiale, de l'UE et de la KfW*
- *Mise en place de mécanismes d'acheminement plus rapide qui permet d'accélérer la contractualisation et les décaissements en évitant la longueur et la lourdeur des procédures de marchés publics et d'appel à propositions*
- *Action plus ciblée et plus visible que via d'autres mécanismes d'aide notamment la prise en compte de problématiques (genre etc...) de manière plus formelle*
- *Possibilité de financer des politiques ou des programmes (sectoriels) face à la logique de financement de projets et des approches différenciées de chaque partenaire*
- *Effet positif en matière d'appropriation notamment dans les contextes où le gouvernement est fermement établi Cf. Déclaration de Paris*
- *Mutualisation des efforts de suivi/évaluation parfois complexes dans les pays en crises*
- *Effet retour important pour les contributeurs (financement de projets et délégations de fonds)*

Effizienz de l'intervention des Fonds

- *Facteur de réduction des coûts de transaction*
- *Réduction pour les bailleurs de leur responsabilité en termes de gestion de projet dans les pays, et renforcement de leur contribution sur des aspects plus stratégiques (analyses, coordination de l'aide, etc.)*

Source : Revue de littérature conduite par l'AFD, traitement par Technopolis Group (2018)

La vérification de l'effectivité de ces avantages théoriques a structuré la réflexion pour la réponse aux questions évaluatives présentée ci-après. L'analyse systématique de l'effectivité de ces avantages comparatifs est présentée en annexe.

Vers un diagramme logique d'intervention des FFMB-CPC

Bien que les logiques d'intervention varient sensiblement d'un FFMB à l'autre, il existe un socle commun fort à tous les fonds. Le diagramme logique d'intervention ci-dessous présente à la fois ce socle commun et les spécificités des FFMB-CPC.

Il a été reconstruit par les consultants, lors de la mission, avant tout à partir d'entretiens menés avec les acteurs français, à Paris, Bruxelles, Washington et dans les pays de mise en œuvre des Fonds, mais aussi en se basant sur la documentation disponible sur les Fonds.

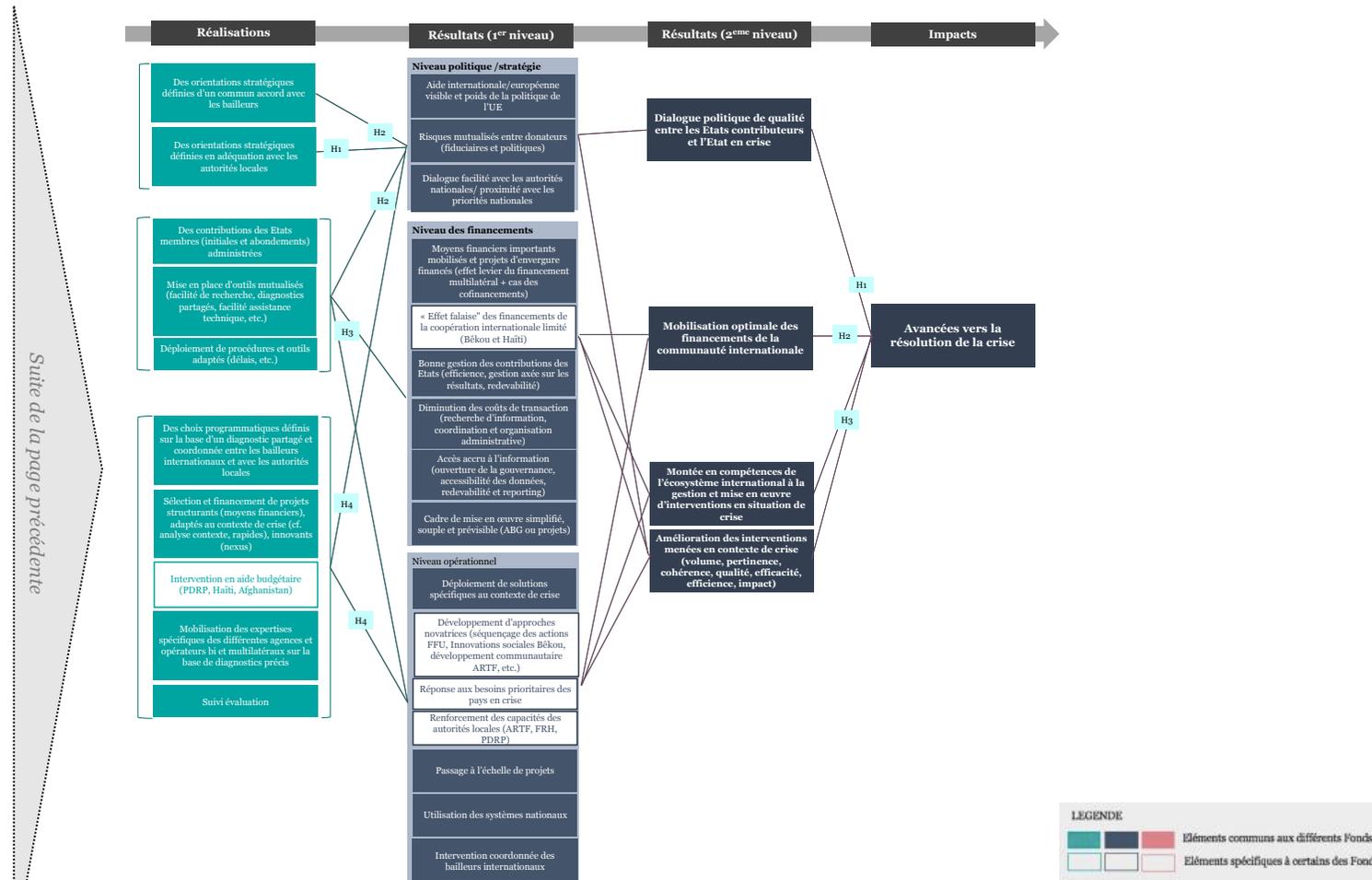
Les hypothèses qui sous-tendent la logique d'intervention sont présentées en annexe, ainsi que la vérification de ces différentes hypothèses. Ce raisonnement a nourri la réflexion sur les réponses aux questions de la revue évaluative présentée ci-après.

L'objectif des Fonds Fiduciaires est globalement de coordonner la réponse globale à la crise à trois niveaux :

- Au niveau politique et stratégique
 - Assurer la visibilité de la réponse de la communauté internationale ou des efforts européens
 - Apporter une valeur ajoutée à des interventions existantes / renforcer les efforts déployés en bilatéral
 - Spécifiquement en ce qui concerne les FFUE, contribuer à la politique de l'UE (FFU/migrations)
- Au niveau des financements
 - Attirer des contributions de la communauté internationale ou des états membres de l'UE (pays donateurs traditionnels ou plus occasionnels)
 - Sanctuariser des fonds internationaux à moyen terme en réponse à la crise (Haïti, Bêkou).
 - Proposer un véhicule de financement de projets aux procédures fiables (diligences) et adaptées au contexte de crise
 - Organiser conjointement les ressources
- Au niveau opérationnel
 - Proposer une intervention adaptée au contexte de crise (projets et Fonds)
 - Simplifier le dialogue avec les autorités nationales
 - Répondre aux besoins prioritaires des pays en crise: Reconstruction (Haïti, Bêkou, PRDP, PPI, etc.), stabilisation (MADAD), migrations (FFU), renforcement des capacités locales (Haïti, ARTF), etc.
 - Coordonner les interventions internationales dans un contexte d'État(s) partenaire(s) en crise/fragilisé (tous sauf FFU et Colombie)

L'impact recherché est de marquer des avancées notables vers la résolution de la crise, via la mise en place d'un dialogue politique de qualité entre les États contributeurs et l'État en crise, la mobilisation optimale des financements de la communauté internationale, la montée en compétences de l'écosystème international à la gestion et mise en œuvre d'interventions en situation de crise et l'amélioration des interventions menées en contexte de crise (volume, pertinence, cohérence, qualité, efficacité, efficience, impact).

Figure 4 Diagramme de logique d'intervention (DLI) des FFMB-CPC 2/2



Hypothèse 1. Les autorités nationales participent dans les instances du Fonds
 Hypothèse 2. Les prises de décision au sein du FFMB sont partagées, et les bailleurs se coordonnent en dehors de ces instances pour leur fonctionnement en bilatéral
 Hypothèse 3. Le FFMB-CPC a un fonctionnement optimal au regard de ces statuts et procédures
 Hypothèse 4. Les priorités de développement priment sur autres agendas

3.2.2 Objectifs de la France dans sa contribution aux FFMB-CPC

Objectifs de la France lors de la création des Fonds

La France a eu un rôle important dans les processus politiques de création des FFMB-CPC dans les zones prioritaires de sa diplomatie ou de sa coopération au développement :

- En Haïti, la France était l'un des principaux bailleurs bilatéraux (cf. liens historiques, présence française dans la Caraïbe et lien avec les Antilles françaises, francophonie, diaspora haïtienne en France, etc.). La mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH) est créée au lendemain du tremblement de terre et placée sous l'autorité de l'ambassadeur Duquesne qui représentera la France dans le cadre de la CIRH et de la création du FRH (dans un premier temps avec un statut d'observateur, puis avec un droit de vote, lorsqu'en 2012 la contribution française a atteint le minimum requis).
- La France a eu un rôle majeur dans la création du Fonds Bêkou. Elle en a initié le processus politique dans l'objectif de mobiliser d'autres bailleurs sur la crise centrafricaine. Par ailleurs la France souhaitait initialement gérer le Fonds via son agence de développement l'AFD (comme l'Allemagne pour le SRTF en Syrie). Finalement c'est l'Union européenne qui a récupéré le processus, et qui a mis en place le Fonds avec l'appui de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la France.
- La France a une implication forte historique auprès de l'Autorité Palestinienne et défend une solution politique à deux États. La France a participé au processus politique de création des FFMB de la Banque mondiale (PRDP et PPI). Cependant, le soutien de la France se distingue de celui des autres bailleurs car la France achemine une part plus importante de fonds via ses contributions multilatérales et bilatérales qu'à travers les FFMB de la Banque mondiale (PRDP, PPI).

Au Moyen-Orient, zone d'intervention moins prioritaire, la France semble avoir été en retrait de la création de Madad et du Fonds SRTF (l'Allemagne a dirigé le processus de conception, avec les Émirats arabes unis).

Enjeux des contributions initiales et des réabondements pour la France

Il n'a pas été aisé de reconstituer les logiques d'interventions de la France dans les FFMB-CPC. **Ce qui semble néanmoins sous-tendre la contribution française aux FFMB-CPC jusqu'à présent, c'est bien la question politique de la participation française à la sortie de crise ou à la reconstruction/consolidation des États en post-crise, alors qu'il y a peu de recul sur l'efficacité du canal multi-bi au global.** L'un des arguments majeurs avancés par les interlocuteurs rencontrés est que la France n'a pas d'autre option que de participer aux FFMB-CPC (« on ne peut pas ne pas y être »). Les Fonds, quelles que soient leur qualité, leur pertinence, leur efficacité, sont un effort important de la communauté internationale dans un contexte de crise et marquent la volonté des différents États d'y apporter une solution (au titre de l'appartenance à l'UE dans le cas des FFUE). Ils deviennent ainsi un espace de concertation et de dialogue privilégié duquel la France ne peut rester en marge. Les arguments théoriques classiquement avancés sur les Fonds (coordination de l'aide, appui à un État/des États défaillant(s), efficacité, réactivité, etc.) sont autant d'arguments pour motiver la contribution française. **Lors des réabondements, cette question politique reste clef, mais l'interprétation de l'évolution de la situation politique des pays à soutenir est épineuse** (cf. Madad et SRTF avec la question de la faisabilité du retour des réfugiés).

Quelques exceptions sont à noter toutefois, la plus récente étant le Fonds de l'UE pour la Colombie. En 2016, 18 États membres de l'UE avaient décidé d'adhérer au Fonds (y compris des États relativement modestes en termes de coopération internationale pour le développement comme la République Tchèque et la Slovaquie). L'Espagne, qui était à l'initiative de la création de ce Fonds, et la Commission européenne ont mené un fort lobbying pour que la France rejoigne le Fonds arguant du fait que la grande majorité des États membres de l'UE faisait déjà partie du Fonds.

Vers l'identification d'une logique de contribution de la France aux FFMB-CPC

Comme pour le diagramme logique d'intervention des FFMB-CPC, le diagramme d'intervention de la contribution française aux Fonds a été reconstruit par les consultants lors de la mission sur la base avant tout d'entretiens menés avec les acteurs français, à Paris, Bruxelles, Washington et dans les pays de mise en œuvre des Fonds.

A la différence du diagramme logique d'intervention sur les Fonds, il n'a pas été possible de se baser sur des documents de position de l'intervention française sur ces Fonds car le cadrage stratégique du recours français au FFMB n'existe pas (cf. infra). La contribution française aux Fonds et les Fonds sont mentionnés de façon rapide dans la stratégie multilatérale de la France (2017) et dans quelques déclarations politiques (cf. déclaration du Président Macron sur le FFU dans le cadre plus large de la stratégie Sahel).

Les hypothèses qui sous-tendent la logique d'intervention sont présentées en annexe, ainsi que la vérification de ces différentes hypothèses. Ce raisonnement a nourri la réflexion sur les réponses aux questions de la revue évaluative présentée ci-après.

A l'issue des investigations conduites, il apparaît que l'objectif de la contribution française est globalement de participer à la réponse globale à la crise et la décision de contribuer aux Fonds fiduciaires s'appuie sur des objectifs spécifiques multiples en fonction des FFMB-CPC :

- Contribuer à l'effort international (cf. ci-dessus : réponse massive, coordonnée, spécifique, etc.)
- Faire peser la vision de la France et promouvoir les priorités françaises dans le dialogue international en réponse à la crise et post-crise
- Promouvoir les intérêts des agences, opérateurs et acteurs (dont entreprises) français
- Être un acteur majeur de la mise en œuvre de l'aide au développement dans les situations de crise

Dans certains cas particuliers la France a par ailleurs pu avoir les objectifs spécifiques suivants :

- Conforter la politique extérieure européenne (FFUE)
- Stimuler et conduire une mobilisation internationale en réponse à la crise (Bêkou initié par la France)
- Multilatéraliser la réponse à la crise (en RCA et sortir du dialogue bilatéral RCA/France - Bêkou)
- Observer la réponse du Fonds pour pouvoir dans un deuxième temps avoir une présence opérationnelle (Evolution des objectifs dans le temps – SRTF)

L'impact recherché est de contribuer à la résolution de la crise mais aussi de soutenir l'influence politique de l'Europe dans les zones d'intervention (historique ou nouvelles géographies), d'accroître/maintenir l'influence française dans les instances internationales, et d'opérer un effet levier pour les opérateurs français via le développement de la capacité d'intervention des agences, opérateurs et acteurs français voir l'augmentation des parts de marchés des entreprises françaises dans la coopération au développement (SRTF, Colombie).

Figure 5 Diagramme logique d'intervention de la contribution française aux FFMC-CPC 1/2

Suite page suivante

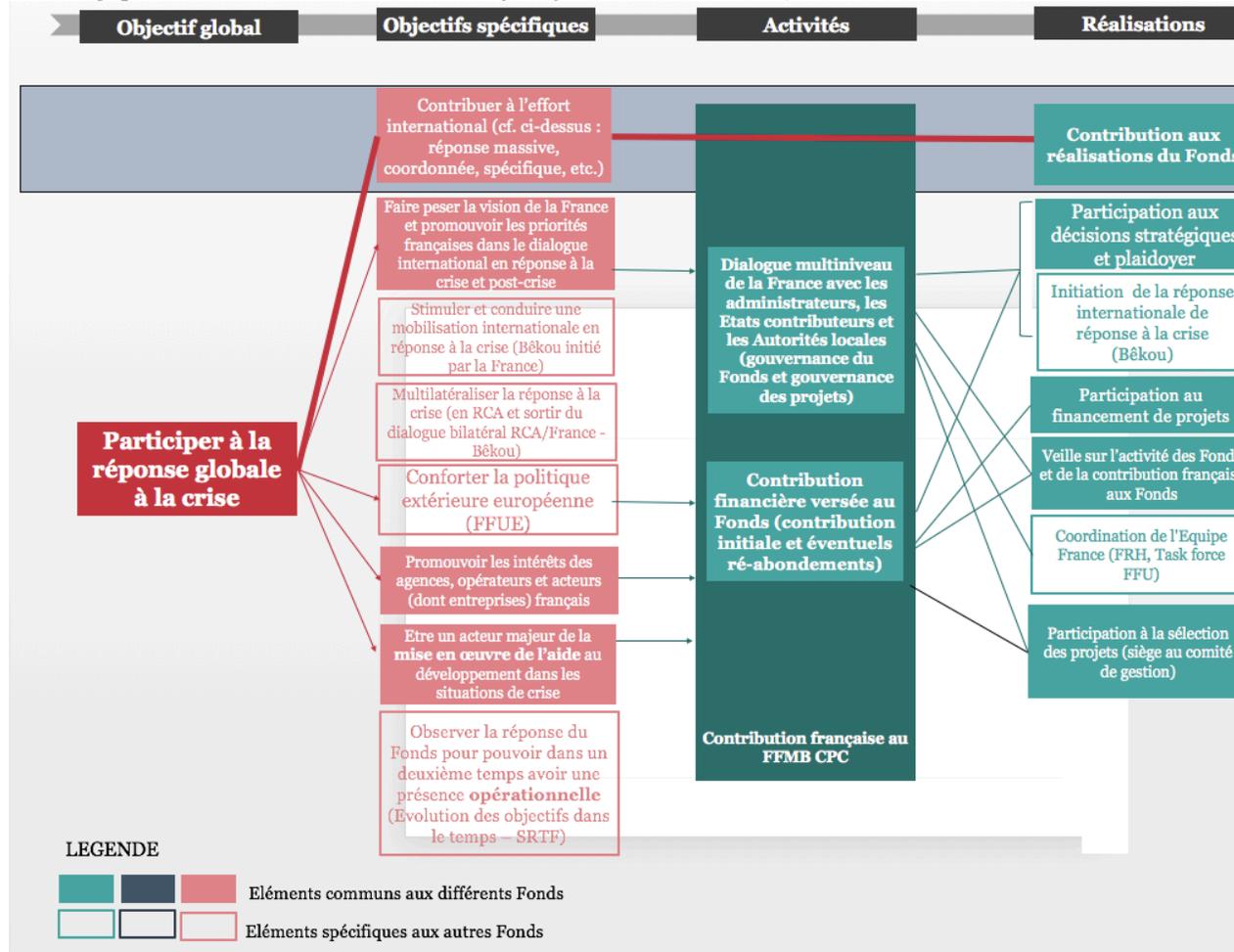
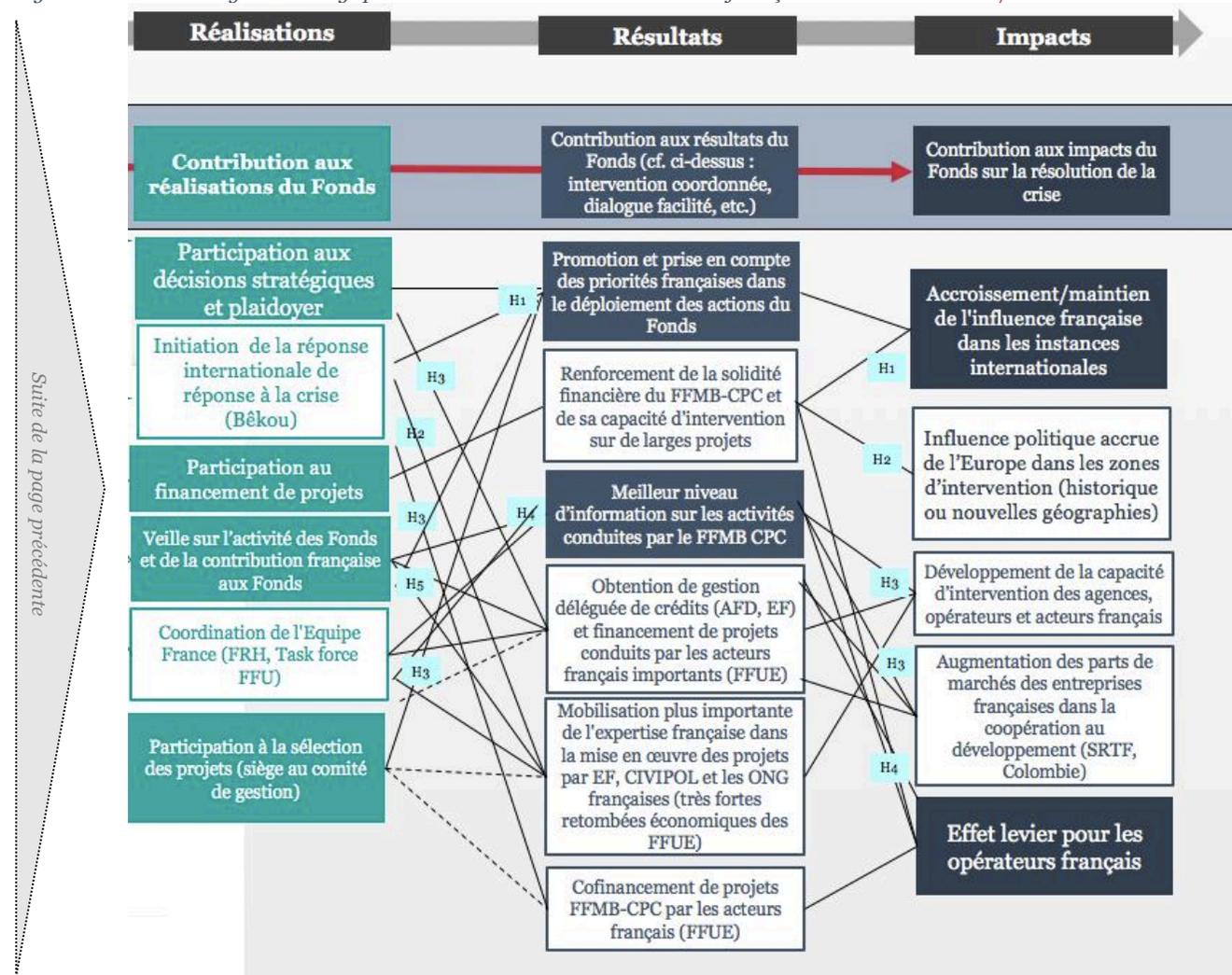


Figure 6

Diagramme logique d'intervention de la contribution française aux FFMC-CPC 2/2



- Hypothèse 1. La France est active au sein de la gouvernance des Fonds, ses prises de position sont entendues et de nature à créer le consensus pour emporter des décisions favorables aux vues françaises
- Hypothèse 2. La participation financière de la France constitue un élément déterminant pour le FFMB-CPC
- Hypothèse 3. Le plaidoyer et la participation au Comité de gestion assure à la France une sélection en tant qu'Agence pour la gestion déléguée, ou opérateur de projet
- Hypothèse 4. La participation aux instances (conseil d'administration et de gestion) du FFMB-CPC permet d'avoir un meilleur accès à l'information
- Hypothèse 5. La coordination de l'équipe France permet de mieux peser dans les décisions du Fonds

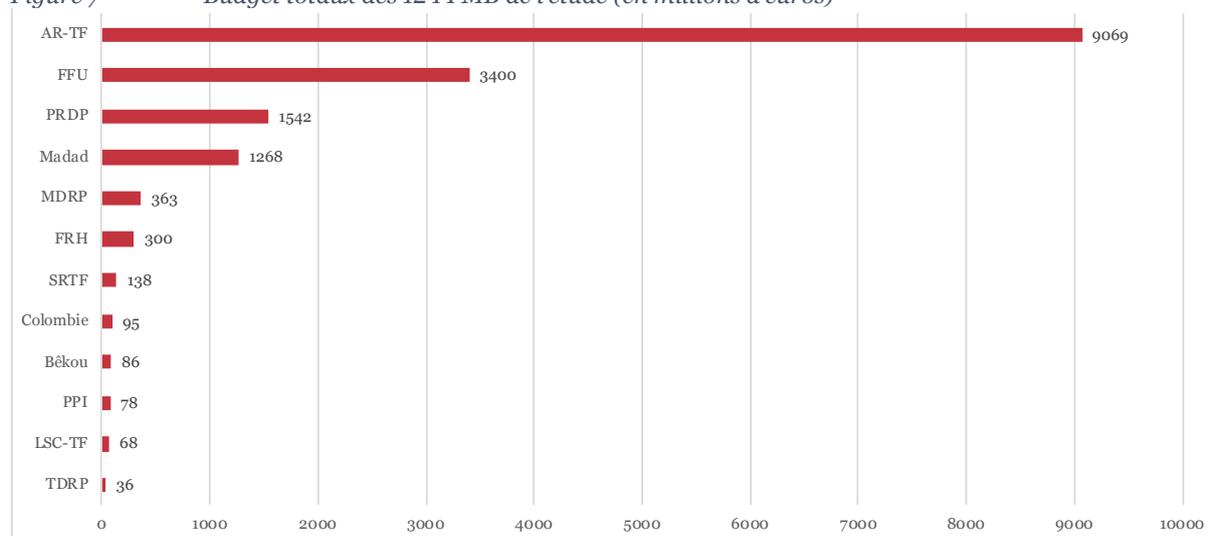
3.3 Les contributions financières aux FFMB-CPC

3.3.1 Les montants mobilisés

Le montant cumulé des budgets (c'est-à-dire de l'ensemble des ressources des Fonds, provenant des organisations internationales comme des États) des 12 FFMB-CPC de l'étude s'élève à 16,372 milliards d'euros, dont 4,849 milliards pour les Fonds de l'UE.

La figure ci-dessous met en évidence la part prépondérante du fonds ARTF parmi ces 12 Fonds. Pour l'Afghanistan uniquement, la contribution internationale via le FFMB s'élève à plus de 9 milliards d'euros depuis 2002.

Figure 7 Budget totaux des 12 FFMB de l'étude (en millions d'euros)



Source : consolidation des données financières des Fonds fiduciaires – traitement Technopolis

Les moyens attribués aux FFMB proviennent :

- De contributions exceptionnelles des États contributeurs (dont les contributions de la France qui sont l'objet de la présente étude) : les Fonds de la Banque Mondiale comme le Fonds Afghanistan ou le Fonds Haïti sont à plus de 95% financés par des contributions exceptionnelles des États;
- De budgets non consommés d'autres outils de financement et réalloués aux Fonds : tel est notamment le cas des Fonds de l'UE qui mutualisent au sein d'une même enveloppe de financement différents instruments dont les crédits n'ont pas été consommés (FED, ECHO, IEV, etc.), en supplément des contributions exceptionnelles des États contributeurs. Dans le cas du FFU, la part de réallocation de fonds européens est d'ailleurs bien plus importante (89% du budget du Fonds) que la part des contributions spécifiques des États (cf. Infra – analyse de l'additionnalité des financements via les Fonds)

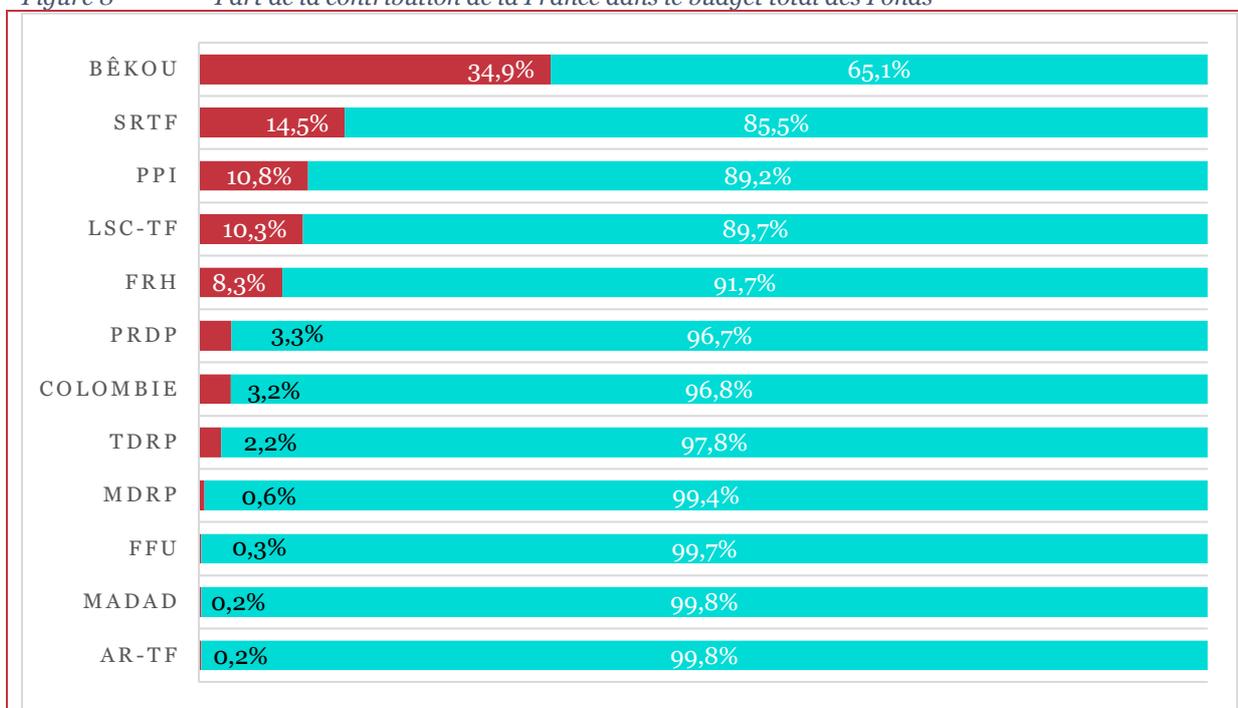
3.3.2 La contribution financière de la France

La France a versé au total 176,9 M€ aux 12 FFMB-CPC qui font l'objet de la présente étude, entre 2002, date des premiers versements à l'ARTF et décembre 2017 (ce qui inclut donc les contributions complémentaires aux Fonds FFU, SRTF et Békou). Nous présentons ci-dessous quelques éléments d'analyse de cette contribution.

Montants des contribution françaises

Fonds par Fonds, la part de la contribution de la France dans le budget total des Fonds varie de 0,22 % (ARTF) à 35 % (Bêkou). Elle s'établit en moyenne à 1% du budget total des Fonds. La figure ci-dessous présente la distribution de la part de la contribution française aux FFMB-CPC dans le budget total des Fonds.

Figure 8 Part de la contribution de la France dans le budget total des Fonds



Source : Consolidation des données financières des Fonds – traitement Technopolis⁷

La contribution financière de la France au Fonds est souvent réduite au « ticket minimum », ce qui permet à la France d’être membre des instances de gouvernance du fonds et de participer à la prise de décisions (donc peser sur les priorités d’intervention du Fonds, voire promouvoir les intérêts de ses agences bilatérales et de ses opérateurs de l’aide), tout en gardant dans un contexte de tension sur les ressources budgétaires de l’APD une marge de manœuvre pour son intervention en bilatéral. Par exemple, la France vient de renouveler sa contribution au SRTF (5M€ puis 6,5M€ en 2017) pour faire partie des instances de gouvernance : en effet, c’est un ticket à 10M€ qui permet de faire partie à la fois du conseil d’administration et du comité de gestion. Pendant longtemps, pour un Fonds qui revêt une importance politique particulièrement forte comme le FFU, la contribution est restée à 3M€ (pour être finalement augmentée de 6M€ en mars 2018, sous la pression d’autres États contributeurs selon nos interlocuteurs).

Concernant les FFUE, il s’agit ici d’une contribution additionnelle au Fonds car la France contribue déjà indirectement via les budgets européens ré-affectés aux FFMB.

Il existe deux exceptions : tout d’abord, des montants plus conséquents sont mobilisés par la DG Trésor, notamment à destination des - autorités haïtiennes, afghanes et de l’Autorité palestinienne (elle vient notamment de renouveler sa contribution au PRDP (8M€, DG Trésor via l’AFD) ; par ailleurs, la France a investi de façon régulière des montants importants dans le Fonds Bêkou (5M€ par an pendant 6 ans).

⁷ Sources : selon les Fonds, derniers rapports d’évaluation ou d’activités (voire bibliographie pour le détail des sources) et données transmises par le MEAE, la DG Trésor et l’AFD .

Sources des contributions françaises aux FFMB

Ces fonds proviennent des programmes budgétaires 209 et 110, mais aussi depuis 2012 de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au budget général de l'AFD (soit 2% du total des contributions des États et de l'UE). On note que depuis 2004 et sa première contribution à un FFMB-CPC (ARTF), la France a peu contribué de nouveau, sinon en 2016 et fin 2017.

La contribution financière française aux FFMB-CPC est ainsi assurée par :

- la DG Trésor, qui ne contribue qu'aux Fonds de la Banque mondiale sur le programme 110 ou via l'AFD en délégation de contribution, et dont les montants versés représentent 72% de la contribution française totale.
- le MEAE, qui contribue directement par le programme 209 (7% de la contribution française totale) ou via l'AFD en délégation de contribution sur ses enveloppes dons-projets du Programme 209 ou sur la TTF versée au budget général de l'AFD.
- L'AFD, sans agir pour le compte de l'Etat, via P.209.

Administrateurs des Fonds auxquels la France contribue

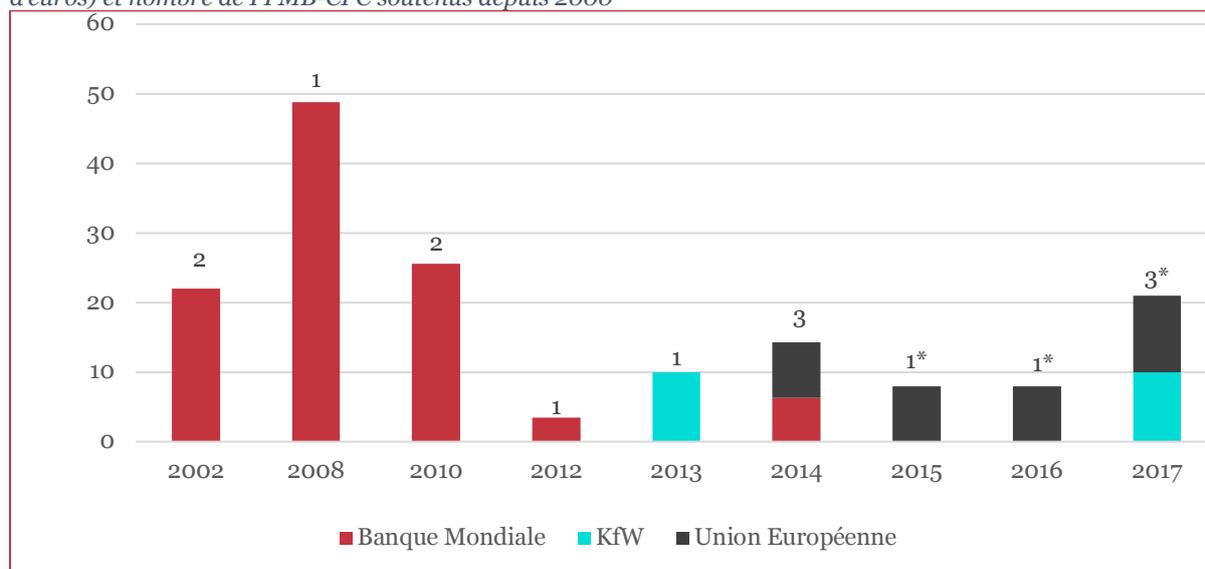
Concernant les 12 FFMB-CPC dans lesquels la France a investi, la Banque Mondiale est l'administrateur pour sept Fonds (environ 63% de la contribution française aux FFMB-CPC est gérée par la Banque mondiale) ; l'Union européenne est l'administrateur de quatre Fonds ; la KfW est l'administrateur d'un Fonds.

L'analyse dans le temps de la contribution française aux FFMB-CPC montre qu'initialement la France s'est tournée vers l'expertise de la Banque mondiale et que depuis 2014 elle soutient les interventions européennes via les FFMB. Aujourd'hui la France contribue à plus de Fonds de l'UE que de la Banque mondiale en nombre, bien que la DG Trésor continue de travailler avec la Banque mondiale pour ses interventions en multi-bi. Ces pratiques se comprennent au regard de :

- l'expertise historique de la Banque mondiale sur les FFMB⁸ qui a mis en place les premiers FFMB-CPC en 2002 (MDRP et ARF). Depuis, la Banque mondiale a multiplié ses interventions via les FFMB pour répondre notamment aux crises Haïtienne et Palestinienne.
- la possibilité ouverte pour l'UE à partir de 2013 d'assurer la gestion des FFMB (Article 187 du règlement financier de 2013 – cf. supra) et la volonté de la France de soutenir de façon privilégiée, mais non exclusive, les outils de la politique internationale de l'UE afin de consolider son action au niveau européen. La Commission Européenne a mis 4 FFMB-CPC en place depuis 2014 (Bêkou en 2014 ; puis Madad fin 2014 qui est le premier FFMB régional, puis le FFU et Colombie).

⁸ A ce jour, la Banque en gère une centaine, et la France contribue à une soixantaine de FMB.

Figure 9 Contributions françaises (initiales et complémentaires) aux FF-CPC (en millions d'euros) et nombre de FFMB-CPC soutenus depuis 2000

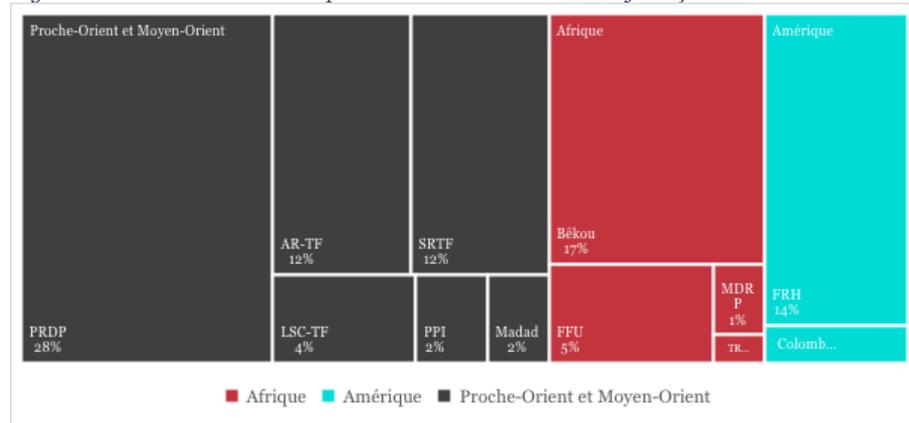


Source : base de données des 12 FFMB-CPC consolidée et traitée par Technopolis ; * Contributions supplémentaires à des Fonds existants (FFU, Békou et SRTF)

Répartition géographique des contributions françaises aux FFMB

La contribution française à ces 12 FFMB-CPC fait du Proche et du Moyen-Orient (qui inclut l'Afghanistan) la première zone géographique bénéficiaire des contributions françaises avec 60% des contributions aux FFMB-CPC (dont 28% pour le seul PRDP de la Banque Mondiale). L'Amérique latine et centrale est bénéficiaire de 16% des contributions françaises, dont 14% pour le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti et l'Afrique est bénéficiaire de 24% des contributions françaises.

Figure 10 Répartition de la contribution française aux FF-CPC selon les zones d'interventions



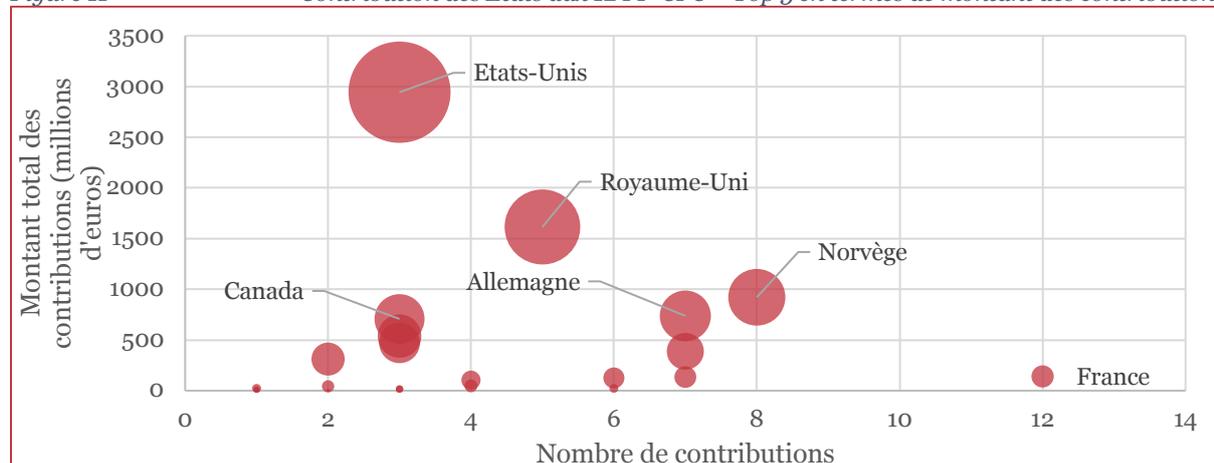
Source : base de données des 12 FFMB-CPC consolidée et traitée par Technopolis

Rapide comparaison avec les contributions des autres États sur ces 12 FFMB

D'une rapide comparaison réalisée entre la contribution de la France et la contribution des autres États aux 12 FFMB de l'étude⁹, il ressort quelques éléments d'éclairage complémentaires :

- Avec ces 12 contributions, la France arrive en 10ème position des bailleurs ; sa contribution à ces 12 Fonds représente 2% des contributions des États aux Fonds. Les principaux contributeurs sont les États-Unis et le Royaume-Uni (cf. Tableau ci-dessous).
- La figure ci-dessous tend à illustrer la tendance de la France à contribuer à de nombreux FFMB-CPC pour de petits montants. Avec trois contributions uniquement, les États-Unis sont le 1er contributeur, avec 32% de la somme versée à ces 12 Fonds (l'Afghanistan représentant l'essentiel de cette contribution américaine), suivis du Royaume-Uni avec cinq contributions et 17% des Fonds et de la Norvège avec huit contributions et 10% des Fonds ; les États qui ont contribué à des montants équivalents l'ont fait dans 6 fonds au plus. Par ailleurs, de nombreux États ne comptent qu'une contribution. On citera par exemple Chypre, la Suisse, la Thaïlande, la Colombie, Oman, le Nigéria, l'Autriche, l'Arabie Saoudite, etc. (les Fonds afghan et haïtien ont été ceux qui ont collecté un grand nombre de contributions).

Figure 11 Contribution des États aux 12 FF-CPC – Top 5 en termes de montant des contributions



Source : base de données des 12 FFMB-CPC consolidée et traitée par Technopolis

Tableau 3 Dix premiers contributeurs aux 12 FFMB-CPC

Pays	Nombre Fonds financés	Montant total des contributions (M€)	Part du pays dans l'ensemble des contributions des États aux FFM
États-Unis	3	2943.6	32%
Royaume-Uni	5	1614.9	17%
Norvège	8	921.5	10%
Allemagne	7	737.9	8%
Canada	3	707.3	8%
Australie	3	538.2	6%
Japon	3	471.4	5%

⁹ Cette comparaison doit être regardée avec prudence car il existe un biais dans la sélection de ces 12 fonds : il s'agit des 12 fonds auxquels la France participe. Cela ne tient pas compte d'autres Fonds crise post-crise auxquels la France ne contribue pas, alors que d'autres États le font.

Suède	7	388.2	4%
Koweït	2	311.6	3%
France	12	176,90	2%

Source : base de données des 12 FFMB-CPC consolidée et traitée par Technopolis.

3.4 La gouvernance et le fonctionnement des Fonds

3.4.1 Organisation de la gouvernance des Fonds

Les FFMB-CPC sont régis par un acte constitutif qui marque leur création. Cet acte permet la mise en place d'une gouvernance organisée dans la plupart des cas autour de deux comités :

- **un comité de pilotage ou conseil d'administration**, responsable du pilotage stratégique du Fonds. Ce sont les diplomates qui siègent. Dans le cas des FFUE, le conseil d'administration est chargé d'adopter et réviser la stratégie d'investissement globale du Fonds, recevoir le rapport et comptes annuels établis par les gestionnaires, se prononcer sur les amendements à l'acte constitutif théoriquement en coordination avec les autorités nationales et régionales mais également en concertation avec les autres bailleurs de fonds et organismes internationaux. Dans la pratique la concertation est faible (voir infra)
- **un comité de gestion ou comité opérationnel**, responsable de l'approbation des projets financés par les FFMB. Ce sont souvent les agences bilatérales des pays contributeurs qui siègent mais pas uniquement..

Un droit de vote est accordé dans ces deux types d'instances pour les contributeurs à partir d'un engagement minimum à savoir trois millions d'euros pour les FFUE et généralement d'un montant bien plus élevé dans le cas de la Banque mondiale (30M\$ pour le FRH). Bien qu'il existe un droit de vote, les décisions au sein des deux comités sont généralement prises sur la base d'un consensus entre les membres (nationaux et internationaux), sur fond de négociations diplomatiques et d'échanges de soutiens. Les autorités nationales et régionales n'ont pas de droit de vote mais siègent au rang d'observateurs.

Les Fonds prévoient en général des mécanismes de consultation interne avec les bailleurs et instituent des groupes de travail, ainsi que des canaux de redevabilité de l'administrateur vers les donateurs sur la mise en œuvre des projets et la gestion financière des Fonds. Dans le cas des FFMB de la Banque mondiale le comité de pilotage s'appuie sur un comité d'observation qui comprend des représentants de la société civile, le secteur privé, les acteurs de développement qui peuvent participer aux comités de pilotage.

La Banque mondiale autorise par ailleurs les États bailleurs à **exprimer leurs préférences dans l'allocation des Fonds** (« *preferencing* » est le mot utilisé en anglais). Ceci est particulièrement frappant dans le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti où 80% des fonds reçus par le FRH au 30 juin 2014 avaient fait l'objet de ciblage par les bailleurs¹⁰, mais également dans le Fonds pour la Reconstruction de l'Afghanistan où les bailleurs peuvent exprimer leurs préférences jusqu'à 50% de leurs contributions totales¹¹. A l'inverse, les Fonds européens, tels que le Fonds Bêkou ou le Fonds pour la Colombie par exemple ne permettent pas le fléchage des contributions. Cette pratique du fléchage ou du ciblage des contributions contrevient à l'idée même de mutualisation des moyens attendue par un FFMB et les évaluations externes décrivent les effets de cette faible mutualisation : « *La part croissante des fonds de donateurs qui font du « fléchage » mine le principe de base du fonds fiduciaire. Bien que*

¹⁰ External Evaluation of the Haiti Reconstruction Fund (Universalia, 2015)

¹¹ <http://www.artf.af/who-we-are/frequentlyaskedquestions>

certaines préférences soient attribuables à des décisions politiques prises au siège social, d'autres sont attribuables aux préoccupations de visibilité et de responsabilisation de l'organisme. Il en résulte un risque de rigidité dans l'affectation des ressources, de divergence potentielle avec les priorités du gouvernement et d'éviction des autres bailleurs de fonds, qui ne se sentent pas propriétaires et partenaires des projets populaires qui sont financés en grande partie par des fonds privilégiés. » (Évaluation Externe du Fonds ARTF, 2008¹²)

Les autorités nationales et locales ne sont pas associées systématiquement. Dans le cas de la Banque mondiale, alors que les autorités nationales des pays bénéficiaires sont impliquées au moins formellement dans la structure globale des Fonds (ex : le ministre des Finances afghan est co-président avec la Banque mondiale de l'ARTF), l'implication des autorités locales/municipales ainsi que des acteurs de la société civile et du privé est beaucoup moins importante. Le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti s'appuie sur un « Comité d'Observation » qui comprend des représentants de la société civile, du secteur privé, des acteurs du développement, etc., qui peuvent participer à plusieurs réunions du Comité de pilotage. Le Fonds pour la Colombie autorise le Président du comité de pilotage à inviter des représentants tiers, telles que des organisations régionales ou internationales, mais celles-ci ne sont pas intégrées à la structure institutionnelle du Fonds. D'autres fonds n'intègrent pas du tout ou très faiblement les acteurs tiers.

L'administration centralisée à Bruxelles des FFUE et non dans les délégations de l'UE auprès des États « ACP », affaiblit la dimension partenariale avec les États bénéficiaires comme d'ailleurs avec les États membres de l'UE, pourtant réunis dans des exercices de programmation conjointe¹³. Certes, les FFUE prévoient que des observateurs soient invités comme représentants d'un État membre de l'UE non contributeur ou représentants des autorités des pays éligibles ou des organisations régionales concernées. Néanmoins, en comparaison de la règle de cogestion qui sous-tend l'Accord de Cotonou et le FED, le dispositif de gouvernance des FFUE accorde moins de pouvoir de supervision et un moindre contrôle formel aux partenaires, au risque d'une perte d'appropriation de l'affectation des fonds. En décembre 2015, peu d'éléments attestent d'une implication des pays ou des institutions ACP, et encore moins de la société civile, dans la conception des FFU et Madad ou d'une voix au chapitre dans l'allocation des fonds. La majorité des acteurs rencontrés sont très critiques sur le manque d'association des autorités locales (cf. exemple du Fonds Madad au Liban) et le manque d'adossement des interventions des FFUE sur les stratégies nationales (cf. exemple de la mise en œuvre du FFU au Mali).

3.4.2 Implication de la France dans la gouvernance et dans la mise en œuvre des FFMB-CPC

L'implication de la France dans la gouvernance et la mise en œuvre des Fonds implique un nombre très important d'acteurs qu'il convient d'identifier.

Le schéma ci-dessous présente l'intervention de ces acteurs français aux différentes étapes de la vie des FFMB-CPC. Ce schéma, se lit de gauche à droite, en suivant la numérotation. Nous présentons ci-dessous quelques éléments permettant de faciliter sa lecture.

Tableau 4 Appui à la lecture du sociogramme de l'intervention des acteurs français aux différents étapes de la vie des FFMB-CPC

Étape	Acteurs concernés
1	La décision politique de contribuer aux Fonds est souvent prise à un haut niveau politique, en concertation interministérielle (MEAE, DG Trésor avant tout) et mobilise un arbitrage de la présidence de la république. Pour les Fonds comme le FFU ou le FRH, l'impulsion présidentielle était

¹² http://www.artf.af/images/uploads/ARTF_External_Review_2008.pdf

¹³ Cour des comptes-Référé, N° 52018-0016, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180403-refere-S2018-0016-contribution-France-au-FED.pdf>

	très forte (en lien avec le Sommet de La Valette pour le FFU et le sommet des Nations Unies à New York pour le FRH).
1.1	La Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE), la Représentation Française aux Institutions Financières Internationale (RP IFI), la ou les ambassade(s) et l'Agence française de développement (AFD) au niveau des pays de mise en œuvre peuvent également fournir des informations pour nourrir la décision politique de contribuer aux Fonds.
2	La participation à la constitution du Fonds est effectuée par le MEAE et/ou la DG Trésor . La répartition entre MEAE et DG Trésor est liée aux compétences de ces deux ministères (les Fonds des banques de développement sont du ressort de la DG Trésor , les Fonds des Nations Unies ou de l'UE sont du ressort du MEAE).
2.1	L'AFD à Paris, la RPUE la RP IFI au niveau des sièges des administrateurs, ainsi que les ambassades et la représentation de l'AFD locale dans les pays de mise en œuvre, peuvent être associées à cette étape de la contribution.
3	Le versement de la contribution initiale puis les réabondements aux Fonds sont effectués par le MEAE, la DG Trésor et parfois l'AFD (sur demande du MEAE ou de la DG Trésor , en fonction des disponibilités de crédits). Le Fonds LSC-TF a été abondé par ces trois acteurs.
4	La participation au Conseil d'Administration des Fonds est assurée par le MEAE (SRTF, Madad, Békou, FFU, Colombie) ou la DG Trésor (LSCTF, PRDP, PPI, FRH, ARTF). Le SGAE joue un rôle important dans la définition d'une position commune de l'équipe France.
4.1	La RPUE, la RP IFI et l'AFD aux sièges des administrateurs (Bruxelles, Washington) peuvent également être associés au Conseil d'administration des Fonds, notamment pour préparer la position de la chaise française. Pour les FFUE, le SGAE et la RPUE jouent un rôle important de coordination.
5	Le MEAE (Békou), la DG Trésor et souvent l'AFD (SRTF, Madad) participent au Comité opérationnel/comité de gestion des Fonds. Pour Békou, l'AFD a longtemps participé à ce comité mais a dû le quitter suite à l'audit de la Cour des comptes qui voyait une situation de conflit d'intérêt entre le rôle de l'AFD au Conseil et son positionnement comme opérateur. Le SGAE joue un rôle important dans la définition d'une position commune de l'équipe France.
5.1	L'AFD à Paris, la RPUE, la RP IFI, l'AFD (au niveau du siège des administrateurs), ainsi que les ambassades peuvent être associées à la représentation de la France au comité opérationnel/comité de gestion des Fonds (préparation des avis sur les projets ; coordination via la Task force pour le FFU notamment)
6	L'AFD et EF mettent en œuvre les projets (en gestion déléguées de crédits) ¹⁴ , les opérateurs Civipol et les ONG mettent en œuvre des projets (en subventions)
7	Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) peut assurer une veille sur les projets français financés

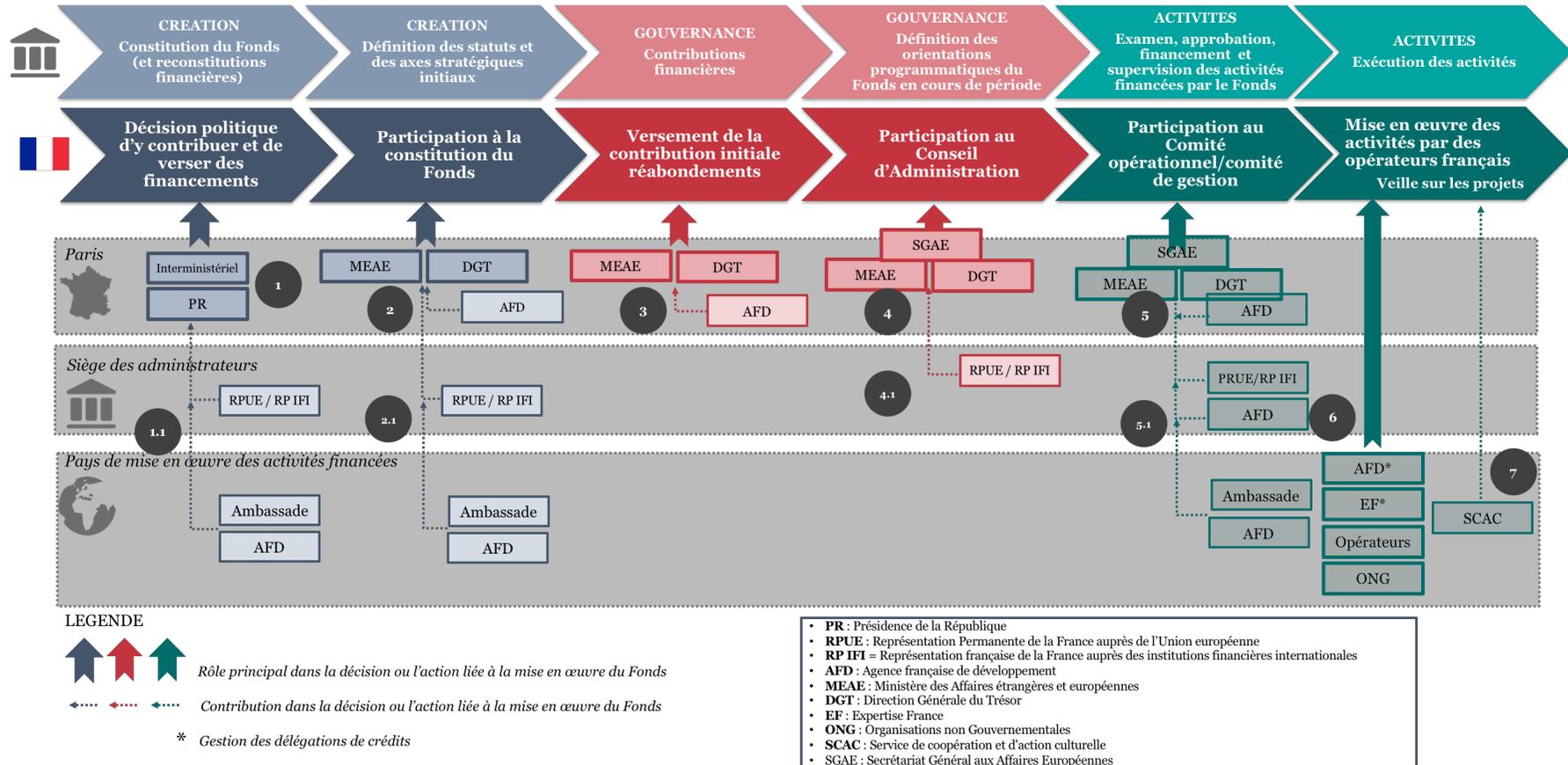
Encadré 2 Task force FFU

Dans le cas particulier du FFU, les acteurs français ont créé une Task Force FFU : cette cellule de coordination de **la contribution française au FFU est placée sous l'égide du MEAE**. Les acteurs français se sont organisés en *task force* au moment de la création du Fonds et ont maintenu ce fonctionnement depuis (les réunions permettent de préparer les comités opérationnels du FFU et de faire un point entre ministères et opérateurs sur la mise en œuvre des projets.) Ces *task forces*, co-animées par l'ambassadeur Teixeira et la mission de la gouvernance démocratique, réunissent les différents services du MEAE concernés par le Fonds (DGM/GOUV, DUE/RELEX, DAOI, ANMO, DCSD, CDCS,), le ministère de l'Intérieur (Direction de la Coopération Internationale, Direction Générale des Etrangers en France), le Ministère des Armées, le SGAE et les opérateurs (AFD, Expertise France, CIVIPOL, OFII).

¹⁴ Les gestion déléguée consiste pour les agences française à obtenir un mandat du Fonds fiduciaire après habilitation, dans le but de gérer tout ou en partie les financements mis à disposition par le Fonds.

La lecture de ce schéma permet d'apprécier la **concentration des processus d'intervention des acteurs français à Paris**, entre les Ministères des Affaires étrangères et la DG Trésor. C'est uniquement sur l'aspect plus opérationnel de la vie des Fonds, à savoir la mise en œuvre des activités, que les acteurs français « du terrain » sont responsables.

Figure 12 Intervention des acteurs français aux différentes étapes de la vie des FFMB-CPC



De plus, au sein des différentes institutions présentées dans ce schéma, de nombreux services sont impliqués. Le tableau ci-dessous dresse la liste des différentes directions impliquées pour le MEAE, l'AFD et la DG Trésor. Cette liste d'acteurs montre à la fois la difficile et la nécessaire coordination des acteurs français. (cf. infra).

Figure 13 Instances impliquées dans la contribution et le suivi des Fonds Fiduciaires Multi-bailleurs Crise Post Crise

			
 <p>Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</p>	<p>Volet diplomatique</p> <ul style="list-style-type: none"> • DUE/RELEX • CDCS • Directions géographiques : DAOI et ANMO • NUOI • RECDEV <p>Volet Coopération</p> <ul style="list-style-type: none"> • DGM/DDD/GOUV • DGM/DDD/DEV 	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation permanente de la France auprès de l'UE (Bruxelles) • Représentation permanente de la France auprès de la BM (Washington) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades de France dans les pays de mise en œuvre des projets : chancellerie politique et SCAC
 <p>Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MF3 • MF2 • MF5 • Europe3 	<ul style="list-style-type: none"> • Bureau administrateur français auprès des IFI (Washington) 	
	<p>Direction des opérations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cellule crise et conflit • Pôles géographiques : AFR, MED, ALC • Pôles sectoriels <p>Direction des partenariats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pôle EUROPE 	<ul style="list-style-type: none"> • Agence AFD à Bruxelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Agences AFD dans les pays de mise en œuvre des projets

Source : Technopolis

Sur la question spécifique de la contribution de la France à la gouvernance des Fonds, l'analyse a montré que **la France participe à ce jour plus activement à toutes les instances de direction et gestion des FFMB-CPC auxquels elle contribue**. Cela n'était pas le cas il y a encore deux ans pour le SRTF et le PDRP. En accord avec les déclarations de politique étrangère de la France courant 2017, notamment un regain de soutien à la crise syrienne, la DG Trésor et le MEAE ont haussé le montant de leurs contributions en décembre 2017 afin de s'assurer des sièges dans les deux comités des FFMB-CPC. En ce qui concerne le Fonds Békou, il est intéressant de noter que la première contribution avait été opérée par l'AFD qui a représenté la France pendant un temps au comité stratégique. Suite à un audit de la Cour des comptes, ce positionnement a été considéré comme un conflit d'intérêt, et depuis c'est le MEAE qui est représenté au comité stratégique et l'AFD au comité de gestion.

3.4.3 Autres aspects du fonctionnement des FFMB-CPC

La gestion des FFMB-CPC par des administrateurs

Peu d'organismes internationaux ont les **capacités structurelles et financières pour devenir administrateur d'un FFMB**. Historiquement, les administrateurs principaux sont les Nations Unies

et la Banque Mondiale. L'Union européenne devient administrateur de fonds pour la première fois en 2013¹⁵ lorsque le nouveau règlement financier l'autorise à créer et à gérer des fonds fiduciaires européens en vertu d'un accord conclu avec d'autres donateurs.

La KfW intervient de manière plus exceptionnelle. Elle a été choisie pour gérer le fonds pour la Reconstruction de la Syrie dans le cadre de son expérience dans plusieurs pays fragiles, notamment la Syrie en 2013.

Les administrateurs ont des équipes localisées à la fois aux sièges de l'institution (Washington, Bruxelles, Francfort) et sur le terrain, sauf dans certains cas où le territoire présente trop de dangers comme en Syrie ou en RCA (dans ce dernier cas, de vives critiques ont été formulées, notamment par la France : le Fonds était géré depuis Bruxelles car les conditions de sécurité dans le pays n'étaient pas réunies selon les standards de la Commission Européenne, quand les personnels de l'AFD et de l'Ambassade étaient en poste à Bangui). Les équipes sur place représentent une véritable valeur ajoutée pour améliorer les échanges avec les partenaires nationaux ainsi que ceux du terrain.

Encadré 3 Responsabilités des administrateurs des FFMB-CPC

Les responsabilités des administrateurs qui gèrent les Fonds Fiduciaires sont inscrites dans les accords de fondation de ces derniers. Les accords de fondation des FFUE indiquent que : « Le gestionnaire et le comptable du fonds fiduciaire sont notamment responsables des tâches suivantes: i) assurer le secrétariat du conseil d'administration et du comité de gestion; ii) assurer la gestion financière; iii) assurer la mise en œuvre des actions, directement ou indirectement, par délégation des tâches d'exécution à des partenaires chargés de la mise en œuvre ; iv) préparer et soumettre les comptes et rapports annuels opérationnels et financiers ; v) préparer les prévisions de décaissements ». Tous les administrateurs de Fonds respectent les exigences de transparence et de redevabilité formelle auprès des actionnaires et diligentent des évaluations des actions conduites. Quant à la Banque mondiale, il est mentionné explicitement et en sus qu'elle doit s'assurer que tous les fonds ont été utilisés aux fins prévues en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacités ; et veiller à l'adoption des lignes directrices anti-corruption de la Banque.

Par ailleurs, les contributions versées dans les FFMB sont systématiquement placées pour générer des intérêts. Ces intérêts sont réinjectés dans les activités des Fonds. Ce fonctionnement est similaire à celui du canal multilatéral lorsqu'il passe via les Banques de développement qui font systématiquement fructifier les contributions sur les marchés financiers (mais pas via les agences Onusiennes) et bilatéral (AFD, KfW). Concernant les FFUE, les accords instituant les Fonds mentionnent que « Les revenus provenant du placement des actifs liquides du fonds fiduciaire sont répartis deux fois par an et constituent la seule rémunération des fonds versés sur les comptes du fonds fiduciaire. Cette rémunération tient compte des risques de liquidité et de transformation assumés par la Commission dans le cadre de son activité d'investissement pour respecter à tout moment l'exigence de liquidité nécessaire à la gestion des comptes bancaires du fonds fiduciaire ».

La Banque mondiale quant à elle affiche 1% d'intérêts sur l'ensemble des contributions versées par les bailleurs. En outre, il est prévu dans le manuel opérationnel du Fonds que l'AID « investisse et réinvestisse les ressources du Fonds en attendant leur décaissement conformément aux politiques et procédures de l'Agent fiscal pour l'investissement des Fonds fiduciaires qu'il administre ». Par exemple le portefeuille liquide du Fonds Fiduciaire FRH¹⁶ qui totalise approximativement 21,57 millions de dollars américains au 30 septembre 2016 a généré 3,19 millions en revenus d'investissement depuis son établissement. Dans ce total, il faut noter que des revenus d'investissement de 1 million de dollars ont été reçus des Entités partenaires PNUD et BID »¹⁷.

Dans le cas des FFMB gérés par la Banque mondiale, les bailleurs bilatéraux cherchent à s'appuyer sur son expertise (c'est d'ailleurs aussi l'expertise de la KfW qui est recherchée dans le SRTF) ou à se positionner dans son sillon sur des gros projets d'infrastructures notamment. Ce sont avant tout les financements qui sont recherchés auprès des FFUE. Pour nos interlocuteurs, la CE n'a pas toujours ni

¹⁵ Le cadre juridique applicable en matière de création de fonds fiduciaires de l'Union en faveur des actions extérieures est régi par les dispositions de l'article 187 du règlement financier (règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1)))).

¹⁶ dans sa gestion des fonds fiduciaires, l'AID investit dans le portefeuille liquide du Fonds Commun d'Investissement de la Banque Mondiale pour les Fonds Fiduciaires.

¹⁷ Rapport financier préparé par le Fiduciaire du FRH, septembre 2016.

l'expertise, ni la capacité de mise en œuvre sur le terrain. De plus, les FFUE n'apportent pas d'ingénierie de projet ; ils ne sont aujourd'hui que des plateformes de financement.

Les Fonds gérés par la Banque mondiale (PRDP-MDTF, PPI-PDTF, LSC-TF) mais aussi le SRTF de la KfW offrent des services d'ingénierie de projet plus développés (accompagnement à la définition et mise en œuvre du projet) et dans le cas des interventions en aide budgétaire, une expertise dans le suivi du respect des conditionnalités de l'aide.

Les mécanismes de financement et de mise en œuvre des activités

A l'exception d'une contribution de l'AID allouée au Rwanda sous forme de prêt dans le cadre du MDRP porté par la Banque mondiale, **l'ensemble des contributions a été versé sous forme de dons**. Cela correspond d'une part, aux contextes de crise dans lesquels les Fonds sont déployés et d'autre part, aux règles d'intervention des bailleurs dans ces états en crise.

Les projets et programmes financés sont issus d'appels à projets lancés par les FFMB-CPC ou déterminés à la création des Fonds dans le cas de l'aide budgétaire globale (PRDP, PPI).

Dans le cas des appels à projets, les exigences formulées aux différentes étapes du cycle de l'instruction des projets en vue de leur soumission aux comités de gestion sont souvent comparables à celui des outils classiques de financement ; pour certains en revanche comme Békou, un mécanisme en deux temps, plus léger, a été institué, avec un appel à manifestation d'intérêt puis un appel à projet complet.

Les financements des projets approuvés sont versés directement aux porteurs de projets ou en délégation de crédit à des entités partenaires qui gèrent les financements auprès des porteurs de projets. On peut toutefois noter que dans quelques cas, les fonds des FFMB ont été **associés à d'autres outils du financement de la coopération internationale, les facilités de « mixage prêt-dons »**. En Colombie par exemple, sur un projet de développement rural dans les zones reculées, l'AFD, en partenariat avec l'Office National des Forêts et Action contre la Faim (Espagne) mettra en œuvre un projet financé en partie par le Fonds de l'UE et en partie par des prêts de l'AFD. C'est aussi le cas du projet Irbid en Jordanie financé en partie par des prêts de l'AFD et du don provenant du Fonds Madad.

Certains Fonds (exemple du FRH, du Fonds pour l'Afghanistan ou LSC-TF) interviennent à la fois sous forme **d'aide projet et sous forme d'aide budgétaire** (qu'elle soit globale ou sectorisée). D'autres fonds comme le PRDP et PPI n'interviennent qu'en aide budgétaire. Pour les partisans de l'aide budgétaire, il s'agit en effet d'une application directe des engagements pris par la déclaration de Paris, dans la mesure où l'instrument incorpore ses principes d'action: une plus grande appropriation par les pays partenaires, un meilleur alignement des interventions extérieures sur les priorités définies localement, une plus grande harmonisation des pratiques des bailleurs, un accent plus marqué sur les résultats de la coopération ou encore la responsabilisation mutuelle des pays partenaires et des bailleurs face aux résultats de la coopération. Les financements entrent dans le cadre de mise en place de réformes ou de programmes nationaux, et sont conditionnés par les résultats obtenus.

Les Fonds prévoient ainsi une variété d'opérateurs pour la mise en œuvre des projets :

- Des agences locales et nationales (Fonds pour l'Afghanistan, Fonds pour Palestine, LSC-TF, SRTF): le recours aux instances nationales pour la mise en œuvre du Fonds doit concourir pour ces Fonds à l'objectif global des Fonds de renforcement des capacités des États et des autorités publiques en contexte crise ou post-crise ;
- Des agences internationales (pour le Fonds pour la reconstruction d'Haïti, les organisations de mises en œuvre sont la BID, la BM et les agences onusiennes) ;
- Des agences et des opérateurs bilatéraux (Fonds Békou, FFU, TDRP par exemple);

- De la société civile et des ONG des pays bénéficiaires, des pays donateurs ou non (Fonds Békou, Madad mais aussi SRTF à la marge).

La France est présente via son opérateur pivot de coopération l'AFD, ses opérateurs d'expertise technique (Expertise France, Civipol, etc.) et ses ONG, et très marginalement ses entreprises.

Les procédures utilisées par les FFMB sont déterminées par l'administrateur du Fonds. Dans le cas des FFUE pour la gestion déléguée, ce sont les procédures PAGODA qui prévalent (voir encadré).

Encadré 4 Les procédures PAGODA

La Commission Européenne mobilise ses ressources internes et externes via un cadre pluriannuel auquel est attaché un règlement d'utilisation. Le premier modèle de règlement était nommé IMDA (Indirect Management Delegation Agreement), puis DA (Delegation Agreement), et en novembre 2015 PAGODA (Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement). Suite aux difficultés de signature des accords de délégations selon PAGODA avec les opérateurs de l'aide, la Commission a rapidement mis en place PAGODA2 en juin 2016. Pour être signataire d'un accord de délégation, les organisations doivent subir un audit de leurs procédures internes autour de 7 piliers afin d'être accréditées (contrôle, back office, audit etc..). Cette accréditation demande un travail juridique important de la part des organisations et est donc lourde et coûteuse. L'AFD est accréditée depuis 2015 sur les 7 piliers et EF depuis sa création. Une nouvelle réglementation de la CE signifie pour les organisations de devoir de nouveau être auditées.

PAGODA s'applique à tous les FFUE à ce jour dont Békou par dérogation. Malgré tout :

- Le modèle contractuel de PAGODA n'est pas adapté aux contextes de crise post-crise et d'interventions rapides mais pour des projets de développement. Il ne permet pas de révision ni de fongibilité des lignes de budget ou indicateurs. De fait, s'il y a un gain de temps dans la phase d'instruction des projets grâce aux FFUE, le temps passé par les porteurs de projets pour la signature de la convention est très lourd. Par ailleurs, il n'y a pas de possibilité offerte via le cadre PAGODA pour ré-orienter le projet en cours de mise en œuvre, afin qu'il puisse s'adapter au changement de contexte.
- Concernant les délégations de crédit, l'UE demande un niveau de reporting à l'AFD comme si elle était opératrice. L'AFD n'est pas outillée pour cela.
- Concernant la mise en œuvre de PAGODA. Sur le 1^{er} FFUE les bailleurs bilatéraux devaient monter en compétences sur leur connaissance de PAGODA (procédures, interlocuteurs à Bruxelles et dans les DUE). La commission a, quant à elle, alterné entre dérogations et contestation de dérogations, différentes interprétations entre Bruxelles et les Délégations pays. Par ailleurs, certains aspects de « micro-management » (sur le budget et le détail des lignes budgétaires) et le nombre élevé d'aller-retour entre la DUE et les porteurs sont fréquemment soulignés. Au-delà des exigences de la CE/PAGODA, c'est plus la culture professionnelle des interlocuteurs de la DUE qui peut interroger (habitudes de travail liées au FED/PIN peu adaptées au contexte urgence/sécurité du FFU). Par ailleurs, les porteurs de projets indiquent souvent qu'un temps de rodage de la DUE est nécessaire et retarde le lancement des projets.
- PAGODA 2 semble plus adapté au regard des besoins des opérationnels. Il existe un SSA (*Special system of assistance*) qui pose les règles et ouvre des possibilités de dérogations.

Des mécanismes de suivi-redevabilité des administrateurs auprès des contributeurs

Les administrateurs des FFMB s'astreignent aux exigences de transparence et de redevabilité formelle auprès des contributeurs au travers de plusieurs canaux : i) des réunions annuelles et bi/annuelles au sein du Comité de direction ; ii) un reporting financier mensuel ; iii) un reporting financier annuel ; iv) des fiches projets (objectifs, montant, durée, résultats).

Dans une logique de redevabilité de l'aide (en général et aux contributeurs des Fonds en particulier), les FFMB font par ailleurs l'objet **d'évaluations externes**, soit commandées par les Fonds et effectuées par des cabinets de conseil et évaluation, soit réalisées par les instances de contrôles des organisations internationales (exemple : Cour des comptes européenne pour l'évaluation du Fonds Békou). Ces évaluations externes sont ensuite rendues publiques et publiées sur les sites Internet des Fonds. Des évaluations externes ont par exemple été effectuées pour les Fonds suivants : Fonds pour la

Reconstruction de l'Afghanistan (2017) ; Fonds pour la Reconstruction d'Haïti (2015) ; Fonds Békou (Cour des comptes européenne, 2017) ; SRTF (2017), Madad (en cours de publication).

Certains Fonds notent pourtant de grandes déficiences en termes de suivi et évaluation. Le MDRP et le TDRP en particulier disent avoir souffert de l'éparpillement des projets, et avoir peu bénéficié de retours d'expérience transversaux. La difficulté du terrain, les limites des partenaires, et une structure de gestion limitée, ont affecté l'appréhension des résultats au cours de la phase d'exécution.

Frais de gestion et coûts de transaction

L'identification et l'analyse des coûts de transaction est un exercice extrêmement complexe, qui pourrait largement faire l'objet d'une étude dédiée, sans pour autant, au-delà de la théorie, parvenir à identifier précisément tous les aspects.

La plupart du temps, les études concernant l'aide au développement produites par les bailleurs (Banque mondiale, bilatéraux, OCDE) et les praticiens de l'aide mentionnent les coûts de transaction sans donner de définition précise.

Dans ses lignes directrices sur l'harmonisation des pratiques des donneurs pour une aide efficace, le Comité d'aide au développement de l'OCDE identifie deux types de coûts dans la relation d'aide :

- Les coûts administratifs de l'aide : ils comprennent les coûts de transfert de l'aide des donateurs aux bénéficiaires et les coûts de la planification de l'aide et du suivi de ses progrès et de son impact.
- Les coûts de la perte de développement des institutions partenaires : pertes d'efficacité associées à une faible appropriation par le manque de développement des institutions partenaires. Ces pertes augmentent les coûts de transaction futurs et encouragent les donateurs à continuer à travailler par le biais de structures parallèles.

Dans ses lignes directrices sur le soutien aux programmes sectoriels, EuropeAid (2007) fournit quelques explications supplémentaires pour comprendre les coûts de transaction. Il précise que : « Les coûts de transaction interviennent à tous les stades du cycle de gestion de l'aide, depuis la négociation initiale de l'aide jusqu'au décaissement, la mise en œuvre (y compris l'approvisionnement, la construction, etc.) et le suivi des activités financées. Il peut également y avoir des coûts de conversion lors du passage d'un instrument de financement à un autre et de différents éléments de risque pour différents types de transaction. Les coûts de transaction sont difficiles à quantifier ».

Certaines activités génératrices de coûts de transaction (par exemple, réunions de coordination entre donateurs et gouvernements) génèrent également des externalités positives telles que l'apprentissage des groupes de travail, l'atténuation des risques grâce à des garanties fiduciaires (EuropeAid, 2007), expertise technique pour les politiques nationales, la confiance et le renforcement des capacités.

Une étude dédiée à l'analyse des coûts de transaction dans les fonds humanitaires des Nations Unies¹⁸ rappelle dans son introduction que le concept de coûts de transaction est un concept de théorie économique qui désigne initialement les coûts autres que monétaires encourus dans l'échange de biens et de services. Cela couvre donc notamment, l'identification de partenaires commerciaux, les négociations, les frais de déplacement, les frais juridiques, etc. L'étude souligne qu'il n'existe pas de définition généralement admise des coûts de transaction pour les fonds de l'aide humanitaire et du développement international, même au sein d'une même organisation (l'étude porte sur différents fonds des Nations Unies) et retient comme définition « les coûts cumulés de l'adaptation et de l'intégration des spécificités des fonds humanitaires mutualisés/multi bailleurs, tant en termes de temps, d'énergie et d'argent dépensé qu'en termes d'opportunités manquées ».

Les chercheurs qui se sont penchés sur les effets de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et une meilleure coordination de l'aide s'accordent soit sur une définition restrictive des coûts de transaction,

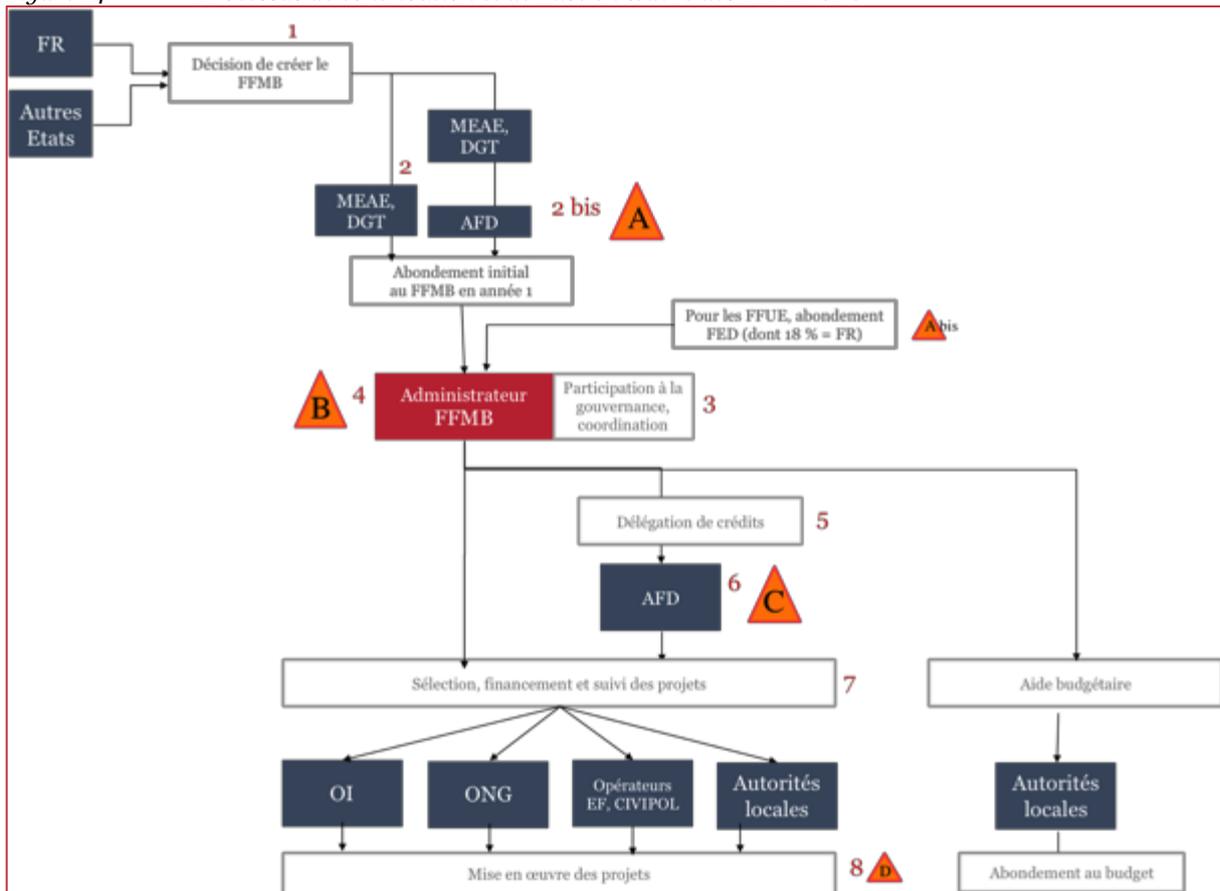
¹⁸ « Study of Transaction Costs Associated with Humanitarian Pooled Funds », The Praxis Group, 2009

à savoir les frais administratifs (comme Bigsten & Tengstam¹⁹), et d'autres vont un peu plus loin (comme Frieda Vandeninden and Elisabeth Paul²⁰) et soulignent la nécessité de distinguer entre les coûts de transaction nets et les coûts d'investissement, à savoir ceux qui produisent des externalités positives sur la transaction (amélioration de la coordination, de l'information, de la confiance et renforcement des capacités) et devraient favoriser une diminution des coûts de transaction nets futurs à moyen terme.

La présente étude a tenté d'approximer au plus près les coûts de transaction des FFMB-CPC dans une optique de déterminer s'il était possible de sérier les coûts supplémentaires à ceux de l'aide bilatérale et multilatérale classique. Ainsi elle a reconstitué le processus de contribution et de mise en œuvre des FFMB-CPC en notant les étapes de la vie des FFMB-CPC génératrices de coûts de transaction pour le bailleur, le récipiendaire et les opérateurs de l'aide (voir *Figure 20* : les plus grands triangles sont les étapes les plus « critiques » pour l'analyse).

L'étude a par ailleurs retenu que les coûts de transaction ont deux composantes principales, à savoir : i) **les coûts de nature financière** (frais de gestion contractuellement prélevés par les différents intervenants le long de la chaîne de mise en œuvre des fonds fiduciaires - de la constitution des fonds à la mise en œuvre des projets- mais aussi frais inclus dans les budgets de fonctionnement des contributeurs aux Fonds - frais relatifs au temps passé, frais de déplacements et frais d'études engagés pour piloter, mettre en œuvre et suivre les FFMB-CPC - ainsi que les frais bancaires et pertes de change liés aux flux financiers) ; ii) **les coûts d'adaptation et d'intégration des spécificités des FFMB-CPC**, notamment la modification de la chaîne de responsabilité au sein des tutelles et de l'AFD, les nouvelles compétences développées, les externalités positives mais aussi les opportunités manquées.

Figure 14 Processus de contribution et de mise en œuvre des FFMB-CPC



Source : Technopolis Group (2018) Légende : 1. Négociations et décisions de plusieurs États de créer un FFMB-

¹⁹ World Development, Volume 69, May 2015, Anne Bigsten, Sven Tengstam, International Coordination and the Effectiveness of Aid

²⁰ Foreign Aid Transaction Costs: What Are They and When Are They Minimised? Development policy review, 2012

CPC ; 2. Décision et mise en œuvre d'un abondement à un FFMB-CPC ; 2 bis. Décision et mise en œuvre d'un abondement à un FFMB-CPC via l'AFD qui agit au nom de et pour le compte de l'État ; 3. Participation à la gouvernance du FFMB (Board et comités), réunion de coordination entre acteurs français, suivi des dossiers par la France ; 4. Administration et gestion du FFMB-CPC ; 5. Candidature et négociations pour l'accès à la délégation de crédits –concerne essentiellement les FFUE ; 6. Gestion de la délégation de crédits – concerne essentiellement les FFUE ; 7. Préparation des présentations de projets, identifications des projets ; 8. Mise en œuvre des projets ; A. Frais de gestion versés à l'AFD pour son intermédiation pour le versement et le suivi de la contribution (couvrant l'activité 2 bis.). Pour le MEAE il s'agit de 10% de délégation du P.209 ; A bis. Frais de gestion du FED ; B. Frais de gestion du FFMB-CPC ; C. Frais de gestion versés aux agences pour la gestion de la délégation de crédits faites par les FFMB-CPC ; D. Frais de gestion des opérateurs pour la mise en œuvre des projets (dont le montant est défini par les FFMB).

Concernant le montant prélevé par l'AFD pour la gestion de la délégation de contribution au FFMB-CPC (A), il est de 10%.

Concernant les frais versés aux administrateurs des FFMB-CPC (B), les informations collectées permettent de penser que les frais appliqués sont assez similaires entre FFMB.

Encadré 5 Frais versés aux administrateurs des FFMB-CPC

Pour le fond géré par la KfW, le montant est fixé à 3% des contributions. Pour les Fonds gérés par l'UE, il est indiqué dans le règlement financier²¹ que la Commission est autorisée à *prélever un montant de 2,75 % des montants investis par l'Union européenne dans le fonds fiduciaire et de 5 % des montants investis par les autres donateurs pour couvrir ses frais de gestion dus au cours des années lors desquelles les contributions ont commencé à être utilisées. En Juin 2016, le fonds Madad rapportait que les coûts de mises en œuvre des projets étaient de 3% et que le coût du comité de gestion était également de 3%.*

Jusqu'il y a peu, la Banque mondiale n'avait pas de suivi des coûts réels de la gestion des FFMB, mais avec la multiplication de ces derniers, elle a souhaité mettre en place un mode de calcul qui relève les coûts payés par les bailleurs. Il n'est néanmoins pas aisé pour les administrateurs de Fonds de déterminer et facturer le coût réel : les équipes en charge des FFMB-CPC ne sont pas toujours dédiées ; les systèmes de gestion extracomptable internes qui peuvent éventuellement être mis en place ont leur propres limites et le calcul du temps passé, des frais de bureau et des moyens généraux fongibles avec d'autres activités est forcément un calcul imprécis.

Encadré 6 Augmentation des frais de gestion de la Banque mondiale

Les frais de gestion des administrateurs de la Banque mondiale sont variables, mais s'élèvent théoriquement entre 1 et 3% des contributions et en pratique entre 1 et 5.7%. Les frais de gestion peuvent en effet augmenter au fil de la vie du Fonds, ce qui est souvent justifié par une meilleure évaluation des coûts réels de gestion des fonds par les administrateurs mais souvent mal compris par les États contributeurs, par manque d'explications fournies à ces derniers. Ainsi la perception de ces frais de gestion est quasi systématiquement négative. *Les frais du Fonds pour l'Afghanistan étaient initialement fixés à 1,25% et ont augmenté progressivement à partir de 2012, pour être fixés en 2017 à 4%²². Pour le Fonds MDRP, les coûts de gestion du fonds étaient estimés à 2.1% (10,5M\$) du coût total du programme. A la fin du programme ils ont atteint 5.7%, soit 24,9M USD²³. Dans l'accord administratif du PRDP-MDTF, les frais de gestion de la Banque mondiale devaient représenter 1% de la contribution des EM. En réalité, 3% ont été prélevés, et début 2016, la Banque Mondiale a introduit une réforme des frais administratifs du Fonds portant augmentation des taux de frais sur les contributions et d'une dégressivité (5% de frais pour les premiers 50 M\$, 4% de frais sur les 450 M\$ suivants, 3% sur les 500 M\$ suivants et 2% au-delà de 1 Md\$). Concernant le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti, le montant de la rémunération de l'administrateur IDA était de 1,4%, le fonds ayant été vigilant sur une gestion prudente de ses effectifs et de ses coûts administratifs.*

²¹ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/regulations/financial_regulation_2017_fr.pdf

²² Entretien avec Wezi Marianne Msisha, Senior Operations Officer à la Banque Mondiale (Novembre 2017)

²³ Banque Mondiale, *MDRP Final Report*, 2010

Concernant les frais prélevés par les bailleurs bilatéraux et les entités partenaires dans le cas des délégations de crédit (C), ils varient fortement : sur les FFUE, les frais sont plafonnés à 7% (ce que l'AFD considère trop faible au regard de la lourdeur administrative induite par la délégation de crédit) ; dans le cas du FRH, les frais des Entités Partenaires ont représenté 3% des allocations au global mais 8% pour la filière des Nations Unies (1% pour le fiduciaire et 7% pour les Agences) et 0% pour les Banques. Dans le cas de Madad, les frais prélevés par l'AFD sur le projet Eau Irbid sont de 7% alors même que la composante dons fait partie d'une opération de mixage plus large.

Concernant les opérateurs de projets, les frais autorisés (D) sont identiques à ceux d'autres mécanismes de financement à savoir 7% sur les FFUE²⁴. Ce montant semble très insuffisant alors que la charge administrative induite est beaucoup plus importante (contexte de crise volatile, projets volumineux, multipartenaires, exigence de redevabilité accrue), et a **un effet dissuasif auprès d'éventuels porteurs de projets**. Par exemple, Expertise France a estimé que les coûts de gestion sur les projets FFU sont de l'ordre de 12 à 13% et indique également que les projets portés par la GIZ sont cofinancés par le BMZ sur ce volet frais de gestion afin de couvrir la différence.

En effet, la gestion de projets dans des contextes de crise nécessite des adaptations de la part des gestionnaires compte tenu des contextes difficiles de travail. Le réseau des praticiens (PN) a émis en février 2017 un certain nombre de constats sur le développement des FFUE et notamment concernant les coûts liés à la mise en œuvre des projets dans les contextes fragiles. Le PN reconnaît « les coûts supplémentaires et la nécessité d'une rémunération plus élevée, prenant en compte les risques inhérents aux environnements fragiles tels que la volatilité des prix, l'inflation, l'augmentation du taux de rotation du personnel etc... et la complexité des procédures administratives et financières ».

3.5 Les activités financées par les Fonds

Les secteurs d'intervention des Fonds sont souvent définis sur la base des besoins locaux (analysés ou non selon les Fonds par une analyse des besoins approfondie). L'analyse globale des secteurs dans lesquels sont intervenus les Fonds montre que les Fonds peuvent aussi bien cibler :

- des thématiques uniques : les Fonds MDRP et TDRP se sont attachés avant tout à prévenir les conflits et en réparer les conséquences, le Fonds PDRP vise uniquement le développement économique des Territoires Palestiniens en soutenant l'Autorité palestinienne, le SRTF, LSC-TF et PPI-MDTF interviennent pour financer les infrastructures de base
- des thématiques variées dans une approche globale et intégrée de la réponse à la crise : par exemple, le FRH visait la reconstruction du pays dans les dimensions suivantes : infrastructures, reconstruction économique, reconstruction sociale et reconstruction politique. De la même façon, le FFU a défini quatre grands secteurs d'intervention sensés apporter une réponse intégrée à la crise des réfugiés (gestion des migrations, résilience, développement économique et renforcement de la gouvernance et de l'Etat de droit).

La figure²⁵ ci-dessous présente la ventilation des interventions des Fonds selon leurs principales thématiques.

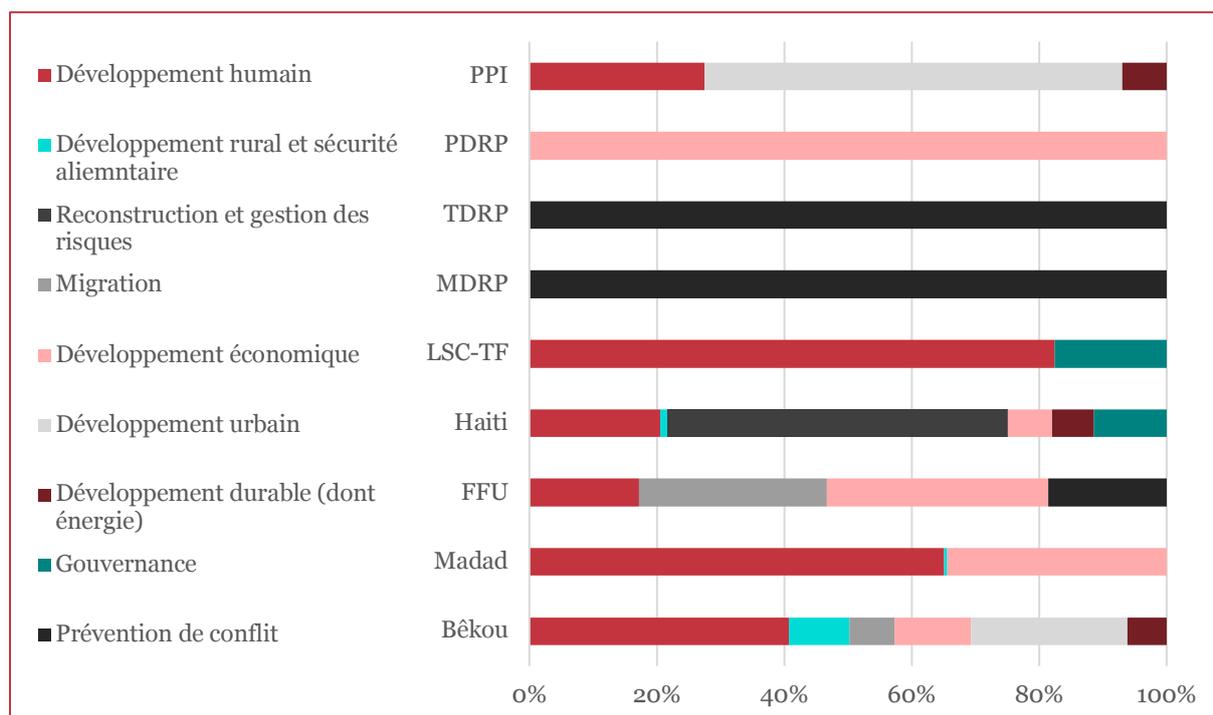
²⁴ Plafonnement sous PAGO DA2

²⁵ La lecture de ce graphique doit être faite avec prudence. Plusieurs biais sont à prendre en considération :

- Les données ventilées par secteur ne sont pas disponibles pour tous les Fonds (Colombie, LSC-TF par exemple) ;
- Les secteurs d'intervention ne sont pas présentés de la même façon entre les Fonds ; ils recourent des réalités différentes. De plus, un travail d'harmonisation a été nécessaire (nous avons par exemple créé une catégorie développement humain intégrant la santé et l'éducation ou agrégé les données sur Développement agricole et sécurité alimentaire) ;

Il fournit toutefois un éclairage intéressant sur les secteurs d'intervention des Fonds.

Figure 15 Secteurs d'intervention des projets financés par les FFMB-CPC suivant les secteurs d'intervention (part des financements programmés sur chaque secteur par les différents Fonds)



Source : base de données des 12 FFMB-CPC consolidée et traitée par Technopolis (sources premières : rapports d'activités et rapports d'évaluation des Fonds)²⁶

3.6 Les FFMB-CPC, des objets très hétérogènes

Les FFMB-CPC sont ainsi des outils financiers de la coopération internationale extrêmement divers. Malgré la logique d'intervention globalement commune à tous les FFMB-CPC (cf. supra), des différences majeures existent entre les Fonds.

Il est donc important de mettre en évidence les caractéristiques communes et les spécificités des différents Fonds en fonction des contextes, des stratégies définies et des moyens mobilisés. Des fiches descriptives à chacun des Fonds font l'objet d'un livrable spécifique complémentaire.

Le tableau ci-dessous présente une lecture synthétique croisée des 12 FFMB-CPC concernés par l'étude²⁷:

Tableau 5 Présentation synthétique des 12 FFMB-CPC

- Les données de suivi de l'APD de l'OCDE n'ont pas permis de faire une analyse des secteurs par les FF ne sont pas isolés dans la base de données comme des variables qui peuvent être suivies.

²⁶ Les Fonds ARTF et SRTF ne sont pas présentés dans cette figure car les données disponibles sur la ventilation sectorielle des interventions ne représentent pas une part assez significative du budget total des Fonds. Les données relatives aux 10 Fonds représentés dans la figure sont issues des derniers rapports d'activités ou rapport d'évaluation de chacun des Fonds (voir Bibliographie détaillée)

Critère	Indicateur	Fonds concernés
Stratégie d'intervention des Fonds		
Contexte/crise justifiant la création	Conflit armé	ARTF, MDRP, PRDP, TDRP, PPI, SRTF, Békou, Colombie
	Catastrophe naturelle	FRH
	Migrations et réfugiés	LSC-TF, FFU, Madad
Stratégie définie en concertation avec les autorités locales	Oui	SRTF, LSC-TF, Colombie, ARTF, MDRP, PRDP, HRF, TDRP, PPI
	Non	Békou, FFU, Madad
Zone d'intervention	1 pays	ARTF, PRDP, HRF, PPI, SRTF, Colombie, Békou
	7 à 9 pays	MDRP, TDRP, LSC-TF, Madad
	+ 10 pays	FFU
Prise en compte du nexus sécurité/humanitaire/développement	Humanitaire/développement	ARTF, HRF, SRTF, LSC-TF, Colombie, Madad
	Sécurité/humanitaire/développement	Békou, FFU
	Non	MDRP, PRDP, TDRP, PPI
Financement des Fonds		
Nombre de contributeurs	< 10	9 PRDP 8 TDRP 8 PPI 7 LSC-TF 6 Békou 19 Colombie
	10 << 20	19 FRH 12 SRTF
	> 20	34 ARTF 30 dont 13 principaux MDRP 25 FFU 22 Madad
Possibilité pour les bailleurs d'afficher des préférences dans l'utilisation des contributions	Oui	ARTF, FRH
	Non	FFU, Békou, SRTF, LSC-TF, Madad, Colombie, MDRP, PRDP, TDRP, PPI
Gouvernance des Fonds		
Comité des bailleurs institué dans la gouvernance	Oui	MDRP, TDRP, PPI
	Non	ARTF, PRDP, HRF, SRTF, LSC-TF, Békou, FFU, Madad, Colombie
Mise en œuvre du Fonds		
Administrateur du Fonds	Banque mondiale	LSC-TF, ARTF, MDRP, PRDP, HRF, TDRP, PPI
	UE	Colombie, Békou, FFU, Madad
	KfW	SRTF
Premiers bénéficiaires des Fonds	Administrations d'Etat	ARTF, MDRP, PRDP, TDRP, PPI, LSC-TF, Madad
	Agences de développement bi et multilatérales	FRH, FFU
	ONG, autorités locales, entreprises	ONG (Békou, Madad) ONG et municipalités (SRTF) ONG et entreprises (Colombie)
Frais de gestion (Administrateur)		Moins de 5% (ARTF, 4%), PRDP 1%, HRF 1,40%) FFU, 2,75%), Madad ,3%),

		Plus de 5% (Colombie, 5%), MDRP (10%), Békou (5%) SRTF 3%
Contribution française au Fonds		
Montant de la contribution française	<2	2M\$ MDRP, 0,8M\$ TDRP, 3,5M\$PPI-TF
	2<<10	7M€ LSC-TF, 30 M€ Békou, 3M€ Fonds Madad, 9M€ FFU, 3M€ Fonds Colombie, 3,5M€ PPI-TF
	>10<20	20M€ USD ARTF, 20M€ SRTF
	>20	48,8M€ USD PRDP, 24,8M€ USD HRF
Part de la contribution française dans le budget du Fonds	Moins de 1%	ARTF, MDRP, TDRP, FFU, Madad
	Entre 1 et 5%	PRDP, PPI, Colombie
	Plus de 5%	HRF, SRTF, Békou, LSC-TF
Rang de la France parmi les contributeurs	1 ^{er} Békou 2 ^{eme} Colombie 5 ^{eme} SRTF, HRF, PPI 6 ^{eme} Madad, PRDP 8 ^{ème} TRDP 10 ^{eme} FFU, MDRP 19 ^{eme} ARTF Égalité avec les autres bailleurs LSC-TF	
Contribution : ticket minimum ou davantage	Minimum	ARTF, MDRP, PRDP, HRF, TDRP, PPI, Madad, Colombie, Békou,
	Davantage	SRTF, LSC-TF, FFU
Réabondement au Fonds	Oui	Békou, ARTF, PRDP, FFU, SRTF
	Non	Madad, Colombie, MDRP, HRF, TDRP, PPI, LSC-TF

Source : Technopolis (2018)

4 Pertinence de la contribution française aux FFMB-CPC

La pertinence de la contribution française aux FFMB-CPC s'apprécie au regard :

- Des priorités de la coopération française telles qu'elles sont définies dans différentes stratégies et de l'intervention dans les pays prioritaires de la coopération française ;
- De la pertinence même des Fonds et donc de leur capacité à prendre en compte les stratégies locales de ces pays et répondre aux besoins des pays partenaires et à évoluer pour s'adapter aux changements de ces besoins.

Synthèse des réponses aux questions de la revue évaluative

- Bien qu'il n'y ait pas de stratégie spécifique de contribution française aux FFMB-CPC, les interventions de la France dans ces Fonds s'inscrivent dans la droite ligne de plusieurs stratégies de la coopération française, que ce soit géographique (stratégie Sahel 2015-2020) ou thématiques (stratégie humanitaire 2012-2017, approche française pour une réduction de la violence armée 2012, approche pour une justice transitionnelle 2014). L'intervention française sur ces Fonds dès 2002 (ARTF) intervient en un sens comme un prémices de l'affirmation française sur la priorité à donner aux États en crise et post-crise (loi d'orientation pour la coopération internationale juillet 2014).
- Les Fonds auxquels la France a contribué interviennent globalement sur des géographies prioritaires pour la coopération française (pays en crise et pays prioritaires de la coopération).
- Les stratégies et objectifs des FFMB-CPC affichent tous un alignement avec les besoins des pays et leurs stratégies locales de réponse aux crises-post-crise ; la réalité de cet alignement sur les stratégies locales est toutefois très variable selon les Fonds et certains Fonds (FFUE notamment) font l'objet de critiques pour leur déconnexion des réalités de terrain et le manque de priorisation dont il font preuve dans la sélection des opérations.
- Les FFMB-CPC sont généralement des outils de financement flexibles de coopération : leurs stratégies ont pu évoluer dans le temps (quand les outils de coopération traditionnelle sont souvent plus rigides – exemple du FED pour les outils européens).

4.1 La contribution française aux FFMB-CPC s'inscrit dans la droite ligne de plusieurs stratégies de la coopération française

Il n'existe à ce jour **pas de cadrage stratégique formalisé de la contribution française aux Fonds fiduciaires multi-bailleurs dans un contexte crise/post-crise.**

Cette contribution est toutefois encadrée par plusieurs stratégies qui définissent les priorités et les orientations de la France sur des sujets très proches de l'intervention des FFMB-CPC et dessinent ainsi par « touches juxtaposées » les éléments d'une doctrine sur la contribution française aux FFMB-CPC.

La contribution française aux FFMB-CPC s'inscrit ainsi dans la droite ligne des stratégies suivantes :

- **Le plan d'action Sahel de l'AFD 2015-2020 (FFU uniquement)** : la stratégie prône en effet le rapprochement de l'AFD avec le FFU comme relais de financement. Le FFU est mentionné dès le résumé du plan d'action : « *Ces inflexions (fragilités, objectifs de développement économique, réponses aux défis démographiques et développement territorial équilibré) nécessitent que les ressources en subventions soient maintenues, voire augmentées. L'Agence plaidera pour un accroissement des moyens budgétaires mis à sa disposition par l'État français au bénéfice du Sahel, tout en approfondissant ses liens avec les institutions européennes, qui peuvent être des relais de financement, via notamment le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) de l'Union européenne pour l'Afrique, auquel l'Agence est étroitement associée* ». Il est aussi mentionné sous l'angle de la

mobilisation des ressources (Point 4.2) : « *L'agence s'efforcera donc de s'insérer pleinement dans le système d'aide européen et dans ses principes de mutualisation des équipes, des analyses et des capacités de mise en œuvre : L'agence s'impliquera dans la mise en œuvre du nouveau fonds fiduciaire d'urgence de l'union européenne pour la stabilité et les migrations dans le Sahel, le lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord, un instrument complémentaires des instruments existants pour la mise en œuvre d'actions en faveur de la résilience et de stabilisation de l'ensemble du Sahel* ».

- **La stratégie humanitaire française 2012-2017** qui prône le renforcement de l'articulation entre aide humanitaire d'urgence et développement, tout comme le font les FFMB-CPC (cf. Bêkou, FRH, Madad, FFU, etc.). Le deuxième axe de cette stratégie est en effet « *d'inscrire l'action humanitaire dans un cadre global qui la relie à la fois à une stratégie de développement visant au renforcement des capacités locales et à des actions de prévention et de renforcement de la résilience des populations* ».
- **L'approche française pour la justice transitionnelle de 2014** qui marque la volonté de la France de contribuer à la promotion du droit et de l'État de droit et de mener des actions de coopération pour le soutien aux acteurs des droits de l'homme, la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre la traite des êtres humains ou la lutte contre la corruption. « *Dans les situations de fragilité en particulier, ces actions visent à judiciariser la lutte contre les grands trafics et toutes les formes de violence* ». L'approche globale du renforcement de la gouvernance est un des piliers des stratégies de l'ensemble des FFMB-CPC, et certaines priorités de cette approche pour la justice transitionnelle se retrouvent même dans certains des Fonds : régulation des trafics pour le FFU ou réforme des systèmes de sécurité (RSS) et le lien avec les programmes Désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR) comme axe central d'intervention des Fonds MDRP et TDRP.
- **L'approche française pour une réduction de la violence armée de 2012** qui rappelle le rôle important de la contribution des armées françaises à la stabilité internationale, à leur rôle dans les opérations de stabilisation et la prévention des crises, etc. Les FFMB-CPC qui ont un positionnement fort sur le nexus sécurité-humanitaire-développement (notamment Bêkou et le FFU) s'inscrivent à ce titre dans les orientations de cette stratégie. La complémentarité de l'intervention française dans le Sahel entre sa contribution au FFU et l'intervention des forces armées françaises (opération Barkhane notamment), est la mise en pratique de cette approche.

Par ailleurs, la contribution française aux FFMB-CPC a en un sens « devancé » l'adoption de stratégies et priorités affichées plus récemment :

- Le recours à la coopération multilatérale est un fondement de la coopération française mais ce n'est qu'en 2017 que la France s'est dotée d'une stratégie ad hoc publiée en septembre 2017, la **Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021**. Cette stratégie fait référence aux Fonds fiduciaires pour rappeler la nécessité de limiter leur nombre et assurer la cohérence de leurs interventions : la France doit « *promouvoir l'alignement stratégique des fonds fiduciaires sur les orientations générales de leur organisation de rattachement et limiter leur prolifération, cet alignement devant être démontré pour qu'un financement soit envisagé*²⁸ » ;
- L'accent mis par la France sur les crises par son recours aux FFMB-CPC se fait en parallèle de **l'affirmation de la priorité française sur les situations de crise et post-crise**. En effet, c'est par la loi d'orientation de juillet 2014 sur la solidarité internationale que la priorité française aux pays en crise et post-crise a été affirmée. Elle a été renouvelée notamment dans la stratégie française de réponse aux fragilités de 2018-2022²⁹. Dans le relevé de conclusions sur CICID de

²⁸ Action n°6 « Promouvoir l'efficacité des actions des organisations internationales et réduire la fragmentation de l'aide multilatérale » de l'objectif n°2 de la Stratégie à savoir « Un système multilatéral performant et adapté aux enjeux de l'agenda 2030 »

²⁹ https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_etatsfragiles_bd_web_cle091a27.pdf

2002 par exemple³⁰, les pays sortant de conflit ou de crise sont mentionnés mais leur importance n'est pas celle d'aujourd'hui dans les priorités de la coopération française ;

- La priorité pour le **Sahel** : en juillet 2017, la Déclaration sur l'Alliance pour le Sahel rappelle l'importance stratégique du Sahel pour la France et mentionne le FFU comme outil commun de l'intervention européenne dans le Sahel : « *L'Alliance ne dupliquera aucune initiative existante, telle que Les Amis du Sahel ou la Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel (SINUS), et aucun cadre de coordination de l'aide existant, mais contribuera à focaliser les ressources des initiatives telles que de la programmation conjointe de l'UE et à organiser sur le long terme la redevabilité des partenaires de développement impliqués. Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne est proposé comme un des véhicules communs pour concentrer les ressources et mettre en œuvre des projets dans un certain nombre de secteurs et de zones. Le Plan d'Investissement Extérieur de l'Union européenne, une fois que sa mise en œuvre aura commencé, est aussi suggéré comme l'un des mécanismes pour promouvoir les investissements privés dans la région* ».

Par ailleurs, en plus des stratégies mentionnées ci-dessus, le dernier CICID (février 2018) aborde les interventions françaises dans les contextes de crise, mais aussi le recours au multilatéralisme et aux Fonds fiduciaires. Il est à ce titre intéressant de voir que le relevé de décisions cite le FFU et met l'accent sur la gestion des crises et les situations de fragilités, la mise en œuvre du nexus sécurité-développement et la nécessité d'optimiser l'articulation entre aide bilatérale et aide multilatérale (cf. Encadré ci-dessous).

Encadré 7 Relevé de décisions sur CICID 2018 : éléments en lien avec les FFMB-CPC

Les principales décisions sont présentées ci-dessous :

- Mention des Fonds fiduciaires (du FFU uniquement) : « L'aide au développement est un facteur déterminant pour favoriser l'emploi et l'insertion professionnelle ce qui contribue à réduire les incitations aux départs par les réseaux de passeurs et, ce faisant, l'immigration irrégulière. A cet égard (...) la France poursuivra son soutien au Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique (FFU), dont une partie est mise en œuvre par les opérateurs français ».
- Accent mis sur les crises et les fragilités et mention du nexus sécurité-développement :
 - « La France renforcera son approche globale des crises et des fragilités. Le gouvernement adopte la nouvelle stratégie française de réponse aux situations de fragilité, qui fixe des orientations pour l'ensemble des interventions de la France menées à l'égard des États et des sociétés fragiles, y compris les États accueillant réfugiés et déplacés internes, et établira un plan d'action interministériel en vue de son opérationnalisation.
 - En lien avec les pays bénéficiaires et ses partenaires, il mettra en œuvre l'Alliance pour le Sahel qui vise à articuler les problématiques de sécurité avec le développement, en favorisant des méthodes innovantes, un système de redevabilité des bailleurs et des objectifs ciblés afin d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables. La mise en œuvre des projets privilégiera des circuits courts, transparents et qui permettront d'atteindre directement les populations concernées.
 - Le gouvernement doublera les montants alloués à la facilité d'atténuation des vulnérabilités, pour atteindre 200 M€ par an d'ici 2020, dont une partie significative sera consacrée au Sahel. Les méthodes expérimentées dans le cadre de l'Alliance pour le Sahel pour la mise en œuvre des projets seront étendues à l'utilisation des fonds de la facilité.
 - Une nouvelle stratégie humanitaire sera adoptée lors de la Conférence nationale humanitaire du 22 mars 2018.
 - La France contribuera à la mise en œuvre du nexus humanitaire-développement, réformera son dispositif conformément aux orientations du « Grand Bargain » et prendra sa part dans l'augmentation mondiale des financements destinés à l'action d'urgence humanitaire et de stabilisation en sortie de crise à laquelle ce processus doit aboutir. Elle consacrera en 2022 une contribution bilatérale et multilatérale qui s'élèvera à 500

³⁰ Nous avons sélectionné le CICID de 2002, date de la première contribution française à l'un des 12 FFMB-CPC de l'étude.

M€, transitant notamment par le Fonds humanitaire d'urgence, les agences humanitaires de l'ONU et les engagements bilatéraux tels l'aide alimentaire programmée ».

- Accent mis sur la coopération bilatérale, et son articulation avec le multilatéral : « La composante bilatérale de notre aide au développement retrouvera une part plus importante, pour cibler plus efficacement nos pays prioritaires, et son articulation avec la composante multilatérale sera renforcée. Les deux-tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement de la mission budgétaire APD d'ici à 2022 contribueront à la composante bilatérale de l'APD ; 12.2. La politique de développement articulera avec plus d'efficacité ses activités bilatérale et multilatérale, en concentrant les moyens bilatéraux en priorité dans les secteurs où la France dispose d'un avantage comparatif clair, notamment en termes d'expertise, de savoir-faire ou de stratégie ».

4.2 La France contribue à des FFMB-CPC qui interviennent sur des géographies et secteurs prioritaires de la coopération française (pays en crise et pays prioritaires de la coopération)

Les FFMB-CPC ciblant par définition des pays en crise ou post-crise, **la contribution française à ces Fonds est conforme aux orientations de la coopération française qui font de l'intervention dans les États fragiles et dans les contextes crises et post-crise une priorité**³¹. Comme indiqué précédemment, le recours aux FFMB-CPC devance même en un sens cette stratégie française car les contributions françaises aux FFMB-CPC sont intervenues avant la définition d'une doctrine sur le sujet, notamment pour l'AFD.

Par ailleurs, **la contribution française aux FFMB-CPC est également conforme aux orientations de la coopération française qui identifient des pays prioritaires de coopération** (liste dressée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement – CICID – et actualisée au rythme des différents CICID).

Une première analyse du positionnement de l'intervention de ces Fonds sur les pays prioritaires pour la coopération française (PPP, pays pauvres prioritaires) montre que parmi les 17 pays identifiés par le CICID (liste de 2016³²) :

- 13 pays sont ou ont été des pays bénéficiaires des 12 FFMB-CPC de l'étude ;
- 10 pays sont encore actuellement bénéficiaires des FF (9 pour le FFU et 1 pour Bêkou) ;
- le Burundi, la RDC et la RCA ont été ou sont bénéficiaires de plusieurs Fonds (Burundi et RDC : MDRP et TDRP ; RCA : MDRP, TDRP et Bêkou) ;
- Certains Fonds couvrent uniquement des pays prioritaires d'intervention pour la coopération française : FRH en Haïti, Bêkou en RCA et ARTF en Afghanistan³³.

A ce titre, les FFMB auxquels la France contribue se positionnent donc fortement sur les pays prioritaires de la coopération française.

Toutefois, l'analyse des montants alloués par les Fonds aux différents États amène à nuancer ce constat : si 66% des montants des 12 Fonds ont été alloués à des pays prioritaires pour la coopération française, l'Afghanistan représente à lui seul (par le Fonds ARTF uniquement) 55% des fonds alloués à des PPP.

³¹ Quelle que soit la nature de la crise (y compris les crises d'un nouveau type comme la crise des réfugiés depuis juillet 2015 et perçue comme crise avant tout par les États européens

³² La liste des pays prioritaire de la coopération française est définie depuis 1998 par le CICID. Cette liste a évolué au cours des dernières années : le dernier CICID (février 2018) a par exemple défini une liste de 19 pays prioritaires pour la coopération française.

³³ L'Afghanistan ne figure pas dans la liste des pays prioritaires de l'APD française de 2016 ; il a toutefois été inclus dans la ZSP (zone de solidarité prioritaire) de la coopération française de 2004 à 2014.

Hors Afghanistan, seuls 25% des montants des 12 Fonds sont allés aux pays prioritaires de la coopération française³⁴.

Tableau 6 Allocation des financements des 12 FFMB-CPC à des pays prioritaires de la coopération française (montants engagés par les Fonds sur les différents pays, en M€)

Fonds	Montant total du Fonds	Fonds exclusivement PPP	Montants alloués à des PPP par des Fonds mixtes (PPP et non PPP)	Fonds sans PPP	Montants alloués à des non PPP par des Fonds mixtes (PPP et non PPP)
AR-TF	9 068,71	9 068,71 Afghanistan			
Békou	86,00	86,00 RCA			
Colombie	95,00			95,00	
FFU	3 400,00		1 164,20 Burkina Faso, Djibouti, Éthiopie, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad		2 235,80
FRH	300,31	300,31 Haïti			
LSC-TF	67,65			67,65	
Madad	1 268,00			1 268,00	
MDRP	363,06		266,24 Burundi		96,82
PPI	78,42			78,42	
PRDP	1 542,00			1 542,00	
SRTF	137,98			137,98	
TRDP	36,26		24,23		12,03
TOTAL	16 443,38	9 455,02	1 454,67	3 189,05	2 344,65
Total		10 909,69 (soit 66%)		5 533,70 (soit 34%)	

Source : données consolidées sur les différents FFMB³⁵, traitement Technopolis 2018

³⁴ Données financières des différents consolidées et traitées par Technopolis

³⁵ Pour les Fonds couvrant des PPP et des Etats non PPP : rapport d'activité 2017 du FFU, rapports d'évaluation externe des Fonds MDRP et TDRP

Tableau 7 Allocation des financements des 12 FFMB-CPC à des pays prioritaires de la coopération française (hors ARTF)

Fonds	Montant total des Fonds (hors ARTF)	Montants alloués à des PPP par Fonds exclusivement PPP (hors ARTF)	Montants alloués à des PPP par des Fonds mixtes (PPP et non PPP)	Fonds sans PPP	Montants alloués à des non PPP par des Fonds mixtes (PPP et non PPP)
TOTAL hors ARTF	7 374,67	386,31	1 454,67	3 189,05	2 344,65
Total PPP		1 840,98 (soit 25%)		5 533,70 (soit 75%)	

Source : données consolidées sur les différents FFMB³⁶, traitement Technopolis 2018

Ceci s'explique par l'importance des Fonds alloués :

- en Afrique aux pays non prioritaires de la coopération française : MDRP et TDRP, mais aussi FFU (pour le FFU par exemple, même si l'intervention sur les pays prioritaires de la France est importante, elle reste plus importante sur les pays non prioritaires pour la France – 65% des Fonds engagés au 31 décembre 2017³⁷),
- au Proche Orient (dont Palestine et crise syrienne).

Par ailleurs, si l'on considère uniquement la contribution française aux Fonds (et non l'allocation des montants des Fonds dans leur globalité)³⁸, on peut constater que :

- La contribution française la plus importante ne cible pas un PPP (mais la Palestine avec la contribution au PRDP). Les cinq contributions les plus importantes qui représentent plus de 80% des contributions françaises à ces FFMB ciblent 3 pays prioritaires de la coopération française (Afghanistan, Haïti et RCA) et deux autres pays non prioritaires (Palestine et Syrie). L'importance de la contribution française au Moyen-Orient traduit une tendance à utiliser les FFMB-CPC dans les zones et pays non prioritaires de la coopération française (donc avec une moindre connaissance des écosystèmes d'aide au développement, des moyens de coopération bilatérale plus limités³⁹ et des équipes de mise en œuvre de l'aide bilatérale moins étoffées) mais **prioritaires dans l'agenda politique** (cf. engagement français sur le Moyen Orient). Sur une crise comme la crise syrienne, la France a décidé de contribuer à trois FFMB. Les deux premiers (SRT et LSC-TF) ont été créés en 2014 et au tout début de l'année 2015 sur des logiques d'intervention différentes (le SRTF n'intervient qu'en Syrie dans les zones contrôlées par l'opposition et doit préparer une transition « post-Bachar » et le LSC-TF n'intervient qu'au Liban dans l'objectif de renforcer les autorités devant l'afflux de réfugiés syriens). La contribution au Fonds Madad intervient plus tard (2016) et en quelque sorte s'impose, car il s'agit de soutenir l'action européenne. Le Fonds a par ailleurs des missions plus larges que les autres Fonds (réfugiés et populations hôtes dans les pays touchés par les déplacements de réfugiés syriens). De plus, si la France a contribué au LSC-TF en 2015, elle n'a pas renouvelé sa contribution depuis et le fonds est aujourd'hui en cours de clôture.
- La contribution française sur des Fonds affichés comme prioritaires comme le FFU peut même être très faible (3M€ versés en contribution initiale et 6M€ annoncés en contribution supplémentaire

³⁶ Id.

³⁷ Données financières du FFU traitées par Technopolis.

³⁸ Il n'est pas possible de présenter pour la contribution française de calcul sur son fléchage sur les PPP car la contribution française est attribuée à un Fonds qui devient un « pot commun » finançant les projets, et non à des pays.

³⁹ Concernant la crise syrienne, la France a notamment mis en place l'initiative SAWA et le centre crise du MEAE intervient via des actions humanitaires et de stabilisation.

en décembre 2017 et versés en mars 2018). Face aux critiques des États membres de l'UE sur cette faible contribution française (contribution d'autant plus faible qu'on la compare au retour pour les opérateurs français via le FFU), les acteurs français mettent en avant une intervention déjà importante via le FED « classique », une intervention plus large dans le Sahel et une contribution aux objectifs de paix et stabilité dans le Sahel par les opérations militaires dans la région.

Par ailleurs, les projets des FFMB-CPC s'inscrivent dans une grande diversité de secteurs qui s'explique par la diversité des crises et la diversité des réponses que souhaitent apporter les Fonds (cf. supra). **Ces actions peuvent recouper les secteurs d'intervention de la coopération bilatérale française.** Pour un Fonds comme le FFU qui a une spécialisation marquée sur les questions de migrations et sécurité (sujets sur lesquels la coopération française bilatérale est peu présente), des recouvrements existent tout de même entre les secteurs d'intervention du Fonds et les secteurs d'intervention des acteurs de la coopération française (AFD et SCAC). On citera notamment le soutien à l'agriculture et au secteur privé, l'appui à la gouvernance. Dans le cas du Fonds Bêkou en RCA qui a une stratégie d'intervention plus « classique » de reconstruction et résilience, les secteurs de recouvrement entre champs d'intervention de la coopération française et champs d'intervention du FFMB sont plus importants :

- Avec l'AFD, appui aux ONG, renforcement des Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (THIMO) ou relance du soutien à la formation professionnelle et au secteur de l'éducation ;
- Avec le SCAC, Aide humanitaire et appui à la société civile par le biais du Fonds Social de Développement, formation professionnelle, coopération éducative et culturelle.

4.3 Les stratégies et objectifs des FFMB-CPC affichent un alignement avec les besoins des pays et leurs stratégies locales de réponse aux crises-post-crise ; la réalité de cet alignement est toutefois très variable selon les Fonds

Les stratégies et les objectifs des Fonds affichent en règle générale leur alignement sur l'évaluation des besoins réalisés en concertation avec les autorités locales et sur les stratégies locales de réponse aux crises et de reconstruction. C'est ainsi que la stratégie du Fonds pour l'Afghanistan a été réalisée en concertation proche avec le Ministère des finances et le gouvernement afghan et basée sur son plan national pour le développement (*Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) et ses priorités stratégiques (*National Priority Programs* - NPPs)). La stratégie pour le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti a également été réalisée sur la base de l'évaluation des pertes et des dommages (PDNA, *Post Disaster Needs Assessment*) faite par une équipe d'experts nationaux et internationaux. Le Fonds pour la Colombie complète et coordonne l'accord de paix signé entre les autorités colombiennes et le groupe FARC. La mise en place du Fonds fiduciaire multi-donateur pour le Liban et la Syrie (LSC-TF) a été étayée par l'évaluation de l'impact économique et social (ESIA) du conflit syrien menée par la Banque mondiale et la feuille de route des interventions prioritaires du gouvernement libanais (« *Lebanon Roadmap of Priority Interventions for Stabilization from the Syrian Conflict*⁴⁰ » (2013)⁴¹). En Palestine, les PPI-MDTF et PRDP-MDTF financent respectivement les programmes et l'aide budgétaire s'inscrivant dans le Plan de Réforme et de Développement palestinien. Dans les pays où les instances gouvernementales sont plus faibles ou instables, les Fonds s'appuient moins fortement sur une évaluation des besoins réalisée avec les autorités locales. En Syrie, le Groupe des amis de la Syrie (pays bailleurs dont la France fait partie) travaillait initialement conjointement avec la *National Coalition of Revolutionary and Opposition Forces* (SOC) qu'il reconnaissait comme représentant légitime du peuple syrien. L'évaluation des besoins est faite au cas par cas au niveau local, par le SRTF, les entités chargées de la mise en œuvre et les autorités locales syriennes de l'opposition.

⁴⁰ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=307752&nodeid=17379&contentlan=2&culture=en-US>

⁴¹ <http://www.worldbank.org/en/region/mena/brief/world-banks-response-to-the-syrian-conflict-september-2016>

Pour des questions de sécurité, l'unité de gestion du SRTF ne peut se rendre sur place pour participer à cette évaluation de besoins et se repose donc sur des agents délocalisés.

Il est important également de regarder la qualité des évaluations des besoins réalisées et des stratégies déclinées, de leur pertinence, de leur mode de définition et notamment de l'association des acteurs locaux dans ce processus, de leur déclinaison en plan d'action servant de base à la définition et à la sélection des projets.

Dans le cas du FFU par exemple, selon le rapport d'activité du FFU de 2016, « *l'identification des priorités du Fonds est le résultat d'un dialogue approfondi avec les partenaires africains et les parties prenantes nationales/régionales concernées. Le processus repose sur l'examen de données quantitatives (données les plus récentes issues de nombreuses sources telles que les statistiques nationales, l'OIM, Eurostat, Frontex, l'ACLED, le HCR, la FAO, la Banque mondiale, l'UNICEF et le CILSS) ainsi que sur une analyse qualitative de la situation sur le terrain. Ce travail bénéficie des compétences acquises par les délégations de l'UE et leurs partenaires, d'un dialogue permanent avec les parties prenantes et l'expertise développée par les délégations de l'UE et les missions civiles et militaires CSDP au Sahel et leurs partenaires issus des projets précédents* ». Selon les acteurs rencontrés toutefois, l'identification des besoins a en fait été avant tout réalisée par la Commission Européenne et les Délégations, sans réelle association des États bénéficiaires. Le FFU, en ciblant les questions de migration, répond ainsi avant tout aux enjeux des États européens, et non des États africains. Certains interlocuteurs soulignent à ce titre que la stratégie d'intervention est biaisée et repose sur des hypothèses fausses (connexions entre enjeux de lutte contre les migrations et enjeux de développement). La stratégie du FFU fait ainsi l'objet de fortes critiques : certains mettent en avant que les actions de contrôle des migrations dans des pays comme le Mali ou le Niger augmentent le risque pour le migrant (en déstabilisant les économies locales du trafic, détournant les routes de migrations vers des routes plus dangereuses notamment⁴²) ; d'autres critiquent notamment le lien fait entre développement économique local et maîtrise des migrations qui repose sur un postulat biaisé (plusieurs études montrent en effet que pour émigrer, un jeune Africain doit avoir un pécule financier – le voyage clandestin entre Bamako et Paris coûterait 5000€ - et donc que dans un premier temps, le développement économique local favorise l'immigration – critique des ONG reposant sur des travaux de recherche notamment⁴³).

Dans le cas du SRTF, la qualité de l'évaluation des besoins techniques est considérée comme très satisfaisante par nos interlocuteurs. Néanmoins il n'y a pas d'évaluation suffisamment robuste du contexte politique et mouvant de la guerre. Ainsi la réponse technique apportée ne paraît-elle pas pertinente : opérations de reconstruction dans des zones sujettes à bombardement répétés, voire dans des zones reprises par le gouvernement ou des zones où les conseils locaux mènent des négociations pour se rallier au régime gouvernemental.

Ces exemples soulignent la faiblesse de la stratégie d'intervention que peuvent avoir les Fonds : il n'existe pas pour le FFU ni pour Madad d'évaluations des besoins et de stratégies d'intervention fines faites à l'échelle nationale ou régionale, en phase avec les objectifs d'intervention des Fonds et qui surtout permettraient de décliner une priorisation des actions soutenues et d'orienter la sélection des projets (il existe certes dans chaque pays de très nombreuses études et documents stratégiques sur la situation économique et sociale mais ceux-ci ne sont pas utilisés pour décider de la stratégie d'intervention du Fonds dans un pays, ni de la priorisation des interventions). Cette approche a été critiquée par certains des États membres (Allemagne notamment) au moment de la création des deux Fonds. L'intervention du FFU dans un pays comme le Mali est en fait la somme de l'intervention des projets, même si cette intervention représente finalement un budget de 186 M€. Il faut noter que le FFU devait pour cela créer des facilités de recherche permettant d'orienter la stratégie du Fonds et des

⁴² <https://reliefweb.int/report/niger/protection-fallout-how-increasing-capacity-border-management-affects-migrants>

⁴³ <https://reliefweb.int/report/niger/protection-fallout-how-increasing-capacity-border-management-affects-migrants>

projets, mais leur mise en œuvre (notamment pour les fenêtres Lac Tchad Sahel et Afrique du Nord) tardive limite la pertinence de cet outil⁴⁴.

Encadré 8 Facilité recherche mise en œuvre dans le cadre du FFU

Le FFU a prévu la création d'une facilité de recherche pour ses trois fenêtres. « *Soucieux de suivre l'évolution continue des schémas de migration irrégulière et les besoins émergents, le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique fait également appel à des facilités de recherche afin de mobiliser les meilleurs partenaires de recherche, d'améliorer la connaissance et la compréhension des causes profondes et complexes de l'instabilité, de l'insécurité, de la migration irrégulière et des déplacements forcés, ainsi que de leurs moteurs et facteurs sous-jacents* » (rapport annuel FFU 2017). La facilité a été créée dès 2016 pour la fenêtre corne de l'Afrique ; c'est l'Université De Londres SOAS qui gère cette facilité et publie sur un site dédié des travaux de recherche sur des sujets d'importance de la fenêtre. Ces travaux doivent pour le FFU, orienter les réflexions sur la stratégie d'intervention et la sélection des projets et pour les projets, apporter des éléments d'analyse détaillés sur les contextes de mise en œuvre des projets. La facilité recherche commune pour la fenêtre Lac Tchad/sahel et la fenêtre Afrique du Nord a été lancée en 2017 seulement ; elle cible la production de données pour analyser les causes profondes de l'instabilité, de l'insécurité et des migrations irrégulières mais aussi la capitalisation sur les bonnes pratiques des projets. Compte-tenu de son adoption tardive, elle n'a pas permis d'éclairer la définition de la stratégie d'intervention du Fonds.

Source : Rapport d'activité du FFU 2017 et entretiens CE

Cette question de l'adéquation avec les besoins locaux et les stratégies locales fait écho à l'association des autorités locales dans la mise en œuvre des Fonds. Si les Fonds affichent tous la volonté de travailler de concert avec les autorités locales, la pratique peut être différente. Pour les FFUE notamment, les États partenaires sont associés au Comité opérationnel du Fonds mais uniquement en tant qu'observateurs. Sur le FFU, un projet régional sur le Sahel a pu être validé avec la présence au Comité d'un seul des ambassadeurs des pays concernés. Sur les FFUE régionaux, ni Madad ni le FFU n'ont prévu de cellule de coordination avec les autorités locales dans les pays d'intervention. Les critiques des États membres de l'UE, des ONG et du Parlement européen sur ce point sont très vives⁴⁵. Dans sa résolution du 13 septembre 2016, le Parlement Européen rappelle que « *les collectivités régionales et locales, la société civile et les ONG sont des partenaires naturels pour une politique de développement efficace, et qu'un dialogue constant avec les autorités nationales et les communautés locales est essentiel pour définir des stratégies et des priorités communes et pour permettre une démarche fondée sur des preuves dans la mise en œuvre du fonds, en particulier dans les États dont les garanties d'une bonne gouvernance et de transparence sont insuffisantes; demande que les principes de subsidiarité et d'appropriation soient respectés dans ce domaine d'action également; souligne que les organes gouvernementaux locaux, la société civile locale, les ONG et d'autres organisations internationales devraient être étroitement associés à la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne; demande à la Commission de clarifier et formaliser les procédures de consultation avec ces parties intéressées de manière à assurer leur participation effective aux débats se déroulant aux comités opérationnels, avec des critères d'éligibilité clairs et transparents* ». En revanche, le dialogue avec les autorités nationales sur les Fonds gérés par la Banque Mondiale semble plus aisé : cela tient notamment à la durée de vie du Fonds – le Fonds ARTF a été créé en 2002 et est toujours actif - et dans certains cas aux modalités d'intervention des Fonds de la Banque dans les pays (aide budgétaire pour le PDRP et aide programmatique conditionnée par des réformes, mesurées par des indicateurs de réalisation dont l'atteinte permet d'enclencher le paiement des tranches de financement, pour le PPI et le LSC-TF).

Par ailleurs, à cette évaluation des besoins faite au niveau global s'ajoute l'évaluation des besoins qui doit être faite au niveau des projets pour la définition de leurs plans d'actions. A ce titre, il faut noter que les FFUE ont créé une possibilité nouvelle pour les opérateurs, à savoir le

⁴⁴ Pour la fenêtre Corne de l'Afrique, la facilité de recherche a pu permettre à l'UE non pas de définir une stratégie *ex ante* mais d'orienter la sélection des projets en fonction des enjeux identifiées par les recherches et des cibles spécifiques qu'elle voulait atteindre.

⁴⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0337+0+DOC+PDF+Vo//EN>

financement de projets en deux temps avec dans un premier temps, le financement de la phase de diagnostic et de définition du projet et dans un second temps, le financement du projet en lui-même. Néanmoins, les acteurs (à Paris, Bruxelles et Bamako, Beyrouth ou Amman) nous ont indiqué que dans le cycle des projets, l'identification des besoins et l'idée de projet émanaient souvent de la Commission et/ou de la DUE et/ou des opérateurs présents localement, mais rarement des autorités locales. Au Liban, nombre de projets financés par le Fonds Madad voient des retards de mise en œuvre très importants car les autorités libanaises n'ont pas été impliquées en amont et bloquent certaines interventions.

4.4 Les FFMB-CPC sont des outils de financement souples dont les stratégies peuvent évoluer dans le temps

Les FFMB-CPC sont des outils de financement souple en ce sens qu'ils permettent de mobiliser l'aide internationale là où les autres canaux ne sont **pas mobilisables ou adéquats**. A ce titre, la Commission européenne justifie par exemple la création du FFU en plus du FED/ PIN⁴⁶ de la façon suivante : le FED / PIN est un programme pluriannuel négocié avec l'Etat partenaire dans le cadre d'un processus long au terme duquel les projets et les lignes de dépenses sont décidés dans leur quasi globalité et il n'est pas possible, au cours de la mise en œuvre du PIN, de proposer de nouveaux projets (à la hauteur de ce que fait le FFU). Le FED/PIN et le FFU n'interviennent pas selon les mêmes modalités (recours à l'ordonnateur national notamment pour le FED et association plus faible des autorités nationales via le FFU) et selon le même calendrier (négociations plus en amont pour le FED) et avec les mêmes moyens (compte-tenu de ce que représente les montants du FFU par rapport au FED, un avenant financier au PIN n'est pas envisageable).

Encadré 9 Analyse de la valeur ajoutée de Békou par rapport au FED

Dans l'évaluation du Fonds Békou par la Cour des comptes de l'UE, un accent net est mis sur la pertinence de la création de l'outil. Après avoir indiqué qu'aucune analyse spécifique des besoins et de la valeur ajoutée de la création du Fonds n'avait été faite (contrairement à ce que font les Nations Unies et la Banque Mondiale qui ont défini des principes de recours aux FF)⁴⁷, la Cour indique que le FED n'était pas opérant (le Programme indicatif national n'ayant pu être signé avec les autorités du fait de la crise), que les autres FF actifs en RCA ne sont pas positionnés sur des champs d'intervention comparable à celui de l'UE.

Les interlocuteurs rencontrés soulignent par ailleurs que les FFMB-CPC permettent de mettre en place des projets à vocation régionale et concrétisant le nexus « sécurité / humanitaire / développement ; c'est le cas notamment des FFUE.

Les Fonds ont parfois vu **leur stratégie évoluer dans le temps**, lorsque le contexte l'exigeait ; ils ont pu alors apparaître pour certains (notamment leurs administrateurs) comme des véhicules agiles pour porter ce changement (cette souplesse des Fonds doit notamment être mise en regard avec la souplesse des autres outils des administrateurs : les administrateurs des FFUE soulignent à ce titre la grande capacité de réaction et d'évolution des Fonds par rapport aux classiques de développement de l'UE et notamment du FED/PIN) –. On peut citer à titre d'exemple :

⁴⁶ Fonds européen de développement / Programme indicatif national

⁴⁷ « Le règlement financier subordonne la création d'un fonds fiduciaire au respect d'un certain nombre de conditions: i) l'intervention de l'Union doit apporter une valeur ajoutée, ce qui signifie que les objectifs du fonds fiduciaire peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union qu'au niveau national; ii) le fonds doit apporter une visibilité politique et des bénéfices évidents en matière de gestion, iii) les fonds fiduciaires ne devraient pas être créés s'ils font purement et simplement double emploi avec des sources de financement existantes ou des instruments semblables sans qu'il y ait additionnalité ».

- Le Fonds pour l'Afghanistan, qui a vu au fil du temps le ratio des affectations entre la fenêtre « dépenses de fonctionnement » (paiement de fonctionnaires, soutien hospitalier de première nécessité, etc.) et la fenêtre « dépenses d'investissement » évoluer. L'accent était davantage mis sur la fenêtre de fonctionnement au début du Fonds, mais à partir de 2010, le Fonds rééquilibre le flux des ressources et soutient davantage des dépenses d'investissement.
- Le FFU s'est, au cours de la première partie de 2016, concentré sur l'un de ses piliers (gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination). A partir de mi-2016, il a cherché à établir une approche plus équilibrée entre ses quatre axes d'intervention⁴⁸.
- Le Fonds Madad a vu sa stratégie évoluer avec l'intensification de la crise des réfugiés, le conflit en Iraq et la menace terroriste pesant sur la région et l'Europe. Le Fonds ne devait initialement que traiter des réfugiés syriens, mais a très vite ouvert ses financements aux populations hôtes (libanaises et jordaniennes avant tout), aux réfugiés irakiens, d'abord dans les pays jouxtant la Syrie et l'Irak, puis dans les Balkans. De nouveaux pays ont d'ailleurs été ajoutés au ciblage géographique du Fonds (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Croatie, Macédoine, Serbie).

⁴⁸ Les quatre axes d'intervention du Fonds sont les suivants : renforcement des opportunités économiques et d'emploi, résilience des communautés et notamment des plus vulnérables (y compris les réfugiés et autres personnes déplacées), amélioration de la gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination et amélioration de la gouvernance et de la prévention des conflits et réduction des déplacements forcés et des migrations irrégulières.

5 Cohérence de la contribution française aux FFMB-CPC

La question de la cohérence de l'intervention française via les FFMB-CPC recoupe plusieurs éléments développés dans cette section :

- La cohérence de l'intervention française via les FFMB-CPC avec l'intervention française bilatérale ;
- La cohérence des interventions des différents bailleurs, coordination organisée ou non par les Fonds et le rôle de la France dans cette coordination ;
- La cohérence de l'intervention française via les FFMB-CPC avec les principes d'intervention dans les États fragiles de l'OCDE.

Synthèse des réponses aux questions de la revue évaluative

- Les FFMB-CPC interviennent sur des secteurs souvent clés pour la coopération bilatérale française ou selon des approches qu'elle promeut (nexus sécurité / humanitaire / développement par exemple). Ces interventions sont, en fonction des Fonds, mises en cohérence a minima ou intégrées pleinement dans les stratégies des acteurs français de la coopération.
- Malgré une volonté affichée par tous, la création d'un Fonds n'est pas la garantie d'une coordination effective et efficace des acteurs sur le terrain : cela tient parfois aux modalités mêmes de mise en œuvre des Fonds (pratique du préférencement dans les Fonds de la Banque Mondiale qui contrevient par définition à l'objectif de mutualisation des Fonds par exemple), cela tient souvent à la difficile mise en œuvre des projets sur le terrain dans un contexte de crise.
- De la même façon, malgré l'adoption de principes d'intervention reprenant souvent les principes d'intervention de l'OCDE dans les pays fragiles, les FFMB ont encore des difficultés à se mettre réellement en cohérence dans la pratique avec ces principes.

5.1 Des interventions sectorielles des FFMB-CPC qui, en fonction des Fonds, sont mises en cohérence a minima ou intégrées pleinement dans les stratégies des acteurs français de la coopération

Les situations sont très diverses, selon que les Fonds permettent (FFUE) ou non (BM) une implication des opérateurs des États contributeurs comme opérateurs de projet.

Pour les Fonds de la Banque mondiale, on constate que **les interventions françaises bilatérales sont en règle générale mises en cohérence a minima, avec les interventions des Fonds**. La mise en cohérence est assurée par la participation française aux instances du Fonds puis dans les groupes de travail sectoriels des bailleurs. Dans le cas du FRH par exemple, suite au séisme, l'intervention française (en dehors du FRH) s'est concentrée sur la reconstruction des infrastructures de santé (projet AFD/USAID pour la reconstruction de l'Hôpital de l'Université d'Haïti), la reconstruction des quartiers de Martissant et Baillergeau, l'agriculture. Les autorités françaises ont également fortement soutenu les ONG françaises intervenant en Haïti, notamment dans le secteur de la reconstruction et le logement (CRF, MSF, Cités Unies France). Ces secteurs d'intervention sont aussi ceux du FRH (reconstruction des zones affectées, développement de l'agriculture et d'un secteur moderne de construction, soutien aux systèmes éducatif et de santé, remise en marche des fonctions étatiques). Or, l'analyse réalisée sur deux projets de reconstruction financés via le FRH (PNUD et BM) n'a pas fait apparaître de connexions avec les actions françaises. Nos interlocuteurs rappellent à ce titre la multitude d'acteurs présents en Haïti suite au séisme⁴⁹ et la gestion des urgences du quotidien qui

⁴⁹ Il est intéressant de noter à ce titre que la création du FRH n'a pas eu les effets escomptés (cf. Avantages théoriques des Fonds fiduciaires) sur la limitation et la rationalisation du nombre d'acteurs dans une situation de grave crise. La situation d'Haïti est

rendait très difficile toute tentative de coordination des actions. Dans le cas de la reconstruction, la coordination s'est limitée à la répartition géographique des interventions et n'a pas eu d'objectifs plus ambitieux (limitation du nombre d'interlocuteurs avec les autorités locales, harmonisation des pratiques, etc.).

La logique pour les FFUE est différente car les opérateurs français peuvent voir leurs projets financés par les Fonds. Dans ce cas, ils utilisent donc les Fonds dans une logique d'opportunité financière pour mettre en œuvre des projets répondant à leurs stratégies d'intervention dans les pays. La cohérence des actions peut donc être forte car les Fonds sont utilisés comme des sources de financement pour le développement des stratégies des opérateurs. Cela vaut notamment pour l'AFD et les ONG qui ont défini des stratégies dans les pays où ils interviennent et sollicitent les financements en fonction de leurs stratégies (la logique d'intervention d'Expertise France est plus « pragmatique » car EF ne se positionne pas en fonction d'une stratégie pays définie ex ante mais en fonction des possibilités de financement de projets). Les projets de l'AFD financés par le Fonds Madad sont articulés avec les autres interventions de l'Agence dans la zone et affichés comme faisant partie de l'initiative Sawa (les contributions françaises aux Fonds Madad, LSC-TF, SRTF sont d'ailleurs également présentées comme faisant partie des actions de l'initiative SAWA - cf. encadré ci-dessous). De la même façon sur le FFU au Mali, l'AFD a bénéficié de deux financements du Fonds pour ses projets, dont le projet diaspora (cf. analyse projet). Il s'agit d'un projet de développement « classique », correspondant au cœur de métier de l'AFD, au préalable financé par un projet FSP puis par un financement AFD. Il a été présenté au FFU dans une logique d'opportunité de financement et s'intègre à la stratégie d'intervention de l'AFD au Mali. **La valeur ajoutée du FFU dans ce cas ne tient pas à la spécificité de l'intervention mais à la possibilité d'un financement.**

Encadré 10 L'initiative SAWA

La France répond à la crise qui affecte le Moyen-Orient via l'initiative SAWA qu'elle a lancée en considérant toutes les dimensions de la reconstruction et du développement et sur le long terme (2017-2021). Conformément aux engagements de la France au Sommet humanitaire mondiale, et au sein de SAWA, l'AFD agit en concertation avec les acteurs locaux et internationaux, pour une meilleure articulation entre aide humanitaire et développement. Cette initiative a permis de mobiliser 86 M€ en dons en 2017, dont 37M€ issus du Fonds Paix et Résilience (Minka) et 49M€ de fonds délégués par la Commission européenne. Elle s'adresse au Liban, à la Jordanie, Syrie, Irak et Turquie et vise à construire des réponses à la fragilisation (sociale, économique et politique) des territoires et des sociétés générée par la crise, à savoir déplacement de population dû au conflit ; tensions sociales et pression sur les ressources dans les pays voisins liées à l'afflux massif de réfugiés ; saturation de services publics essentiels (eau, soins, éducation). Les bénéficiaires sont les réfugiés de Syrie et d'Irak, les populations vulnérables dans les pays d'accueil, les institutions nationales et locales, premières concernées par la gestion de la crise. L'AFD bénéficie de subvention de l'État mais aussi met à disposition des prêts. Ainsi, la contribution au LSC-TF de la Banque mondiale en 2014 (3,5M€), au SRTF en 2014 et 2017 (16,5M€) fait partie de l'initiative SAWA. Les projets Croix Rouge France, Action contre la Faim et ACTED (chacune de 2M€) ont été subventionnés via le Fonds Madad. Le projet Gouvernement Jordanien/Action contre la Faim de 2016 de 72M€ a été financé via des prêts de l'AFD et de la KfW et un apport en subvention (qui permet de faire effet levier) du Fonds Madad et de la KfW (21 M€ de subvention de Madad).

Par ailleurs, il faut noter aussi dans certains cas, la bonne communication ou les bonnes relations interpersonnelles entre les équipes (cf. Békou) qui facilitent la mise en cohérence des actions. Un bon niveau d'échange existe au niveau tant formel qu'informel, la visite de terrain ayant démontré que le choix des opérateurs et des projets permet de créer de bonnes complémentarités et des reprises des actions des uns et des autres. L'évaluation a pu observer une bonne coordination des projets, par exemple des reprises d'activité d'un projet à l'autre, et l'obtention de financements complémentaires, tels que la Banque de Développement des États d'Afrique Centrale ajoutant un volet au PRESU.

en ce sens vraisemblablement très spécifique car la très médiatisation de la crise a entraîné une forte sensibilisation des opinions publiques et l'afflux de financements pour des ONG qui étaient déjà très nombreuses dans le pays avant la crise.

De plus, la question de la cohérence entre l'intervention française dans un pays via les Fonds et l'intervention française en dehors des Fonds ne concerne pas uniquement les questions de coopérations. Au Sahel actuellement, les **interventions militaires françaises** sont un aspect essentiel de la politique étrangère française dans ces pays et doivent être prises en compte. A titre d'exemple, la contribution française au FFU et l'intervention massive du FFU dans la zone sahélienne s'inscrivent en cohérence avec l'intervention militaire de la France au Mali et au Sahel via l'opération Barkhane (dont les objectifs sont de lutter contre les groupes djihadistes armés du Sahel) et doit compléter cette intervention sur le volet sécurité / Humanitaire / développement.

5.2 Malgré une volonté affichée par tous, la création d'un Fonds n'est pas la garantie d'une coordination effective et efficace des acteurs sur le terrain

La définition et la mise en œuvre d'une stratégie commune entre les bailleurs est un des avantages théoriques souvent mis en avant par les administrateurs des Fonds et les États contributeurs lors de la création du Fonds. La création du Fonds permettrait en effet « quasi-mécaniquement » d'organiser la concertation des bailleurs et la répartition du travail en fonction de leurs compétences. Dans les grandes lignes, cette coordination des acteurs est effective notamment pour les Fonds de la Banque mondiale (FHR et Fonds palestiniens). Par exemple pour le FRH, le Fonds a désigné trois opérateurs partenaires pour la mise en œuvre des projets (ONU, BID et BM) sur la base à la fois de leurs compétences respectives et de partage du travail de reconstruction. Or, une analyse approfondie montre que les contre-exemples sont nombreux.

Cela tient parfois aux modalités mêmes de mise en œuvre de certains Fonds : en effet, en créant la possibilité du « préférencement⁵⁰ » ou de fléchage des Fonds par les bailleurs sur certains secteurs ou certains projets, les Fonds de la Banque Mondiale ouvrent la possibilité pour les États de « sortir du jeu collectif » créé par le Fonds et de cibler leurs propres priorités de développement dans le pays. Dans le cas du FRH, 80% des fonds reçus au 30 juin 2014 avaient fait l'objet de ciblage par les bailleurs⁵¹ ; pour le Fonds ARTF, les bailleurs peuvent exprimer leurs préférences jusqu'à 50% de leurs contributions totales⁵². Cette pratique du fléchage ou du ciblage des contributions contrevient à l'idée même de mutualisation des moyens attendus par un FFMB et les évaluations externes décrivent les effets de cette faible mutualisation : « *La part croissante des fonds de donateurs qui font du « fléchage » mine le principe de base du fonds fiduciaire. Bien que certaines préférences soient attribuables à des décisions politiques prises au siège social, d'autres sont attribuables aux préoccupations de visibilité et de responsabilisation de l'organisme. Il en résulte un risque de rigidité dans l'affectation des ressources, de divergence potentielle avec les priorités du gouvernement et d'éviction des autres bailleurs de fonds, qui ne se sentent pas propriétaires et partenaires des projets populaires qui sont financés en grande partie par des fonds privilégiés.* » (Evaluation externe du Fonds ARTF, 200853)

Cela tient souvent à la difficile mise en œuvre des projets sur le terrain, dans les contextes de crise et parfois avec des pressions politiques très fortes. Pour le FFU par exemple, l'importance politique du Fonds et la volonté d'agir très vite qui en résulte rendent extrêmement difficile d'organiser une réelle coordination des actions sur le terrain : les projets sont définis et validés rapidement, ils doivent être mis en œuvre également rapidement. Le temps nécessaire à la définition d'un programme de travail conjoint et à la coordination des actions sur le terrain fait défaut. Pour le FFU ou Madad par exemple, la répartition du travail entre les agences de coopération, en fonction de leurs compétences spécifiques (expertise métier, connaissance des zones d'intervention) mais aussi comme indiqué par les acteurs selon une logique de « partage du gâteau entre les chancelleries », est

⁵⁰ La pratique du préférencement (*preferencing* en anglais) permet à des États de flécher de façon contraignante leur contribution sur un secteur d'activité du Fonds. Sur le FRH, la France a ainsi fléché sa contribution sur l'aide budgétaire en matière d'éducation. Les Fonds de la Banque Mondiale offrent cette possibilité, contrairement aux Fonds de l'UE

⁵¹ External Evaluation of the Haiti Reconstruction Fund (Universalia, 2015)

⁵² <http://www.artf.af/who-we-are/frequentlyaskedquestions>

⁵³ http://www.artf.af/images/uploads/ARTF_External_Review_2008.pdf

organisée par la Commission, en lien avec les délégations de l'Union européenne. Dans le centre du Mali par exemple, la Commission et la Délégation à Bamako ont fait le constat de besoins essentiels en termes de sécurité, de développement et de réconciliation des populations (notamment grâce au relais des missions européennes EUCAP et EUTM pour le volet diagnostic sécurité et grâce au relais des projets FED pour l'éducation). Elles ont donc souhaité organiser via le FFU une intervention intégrée des différents opérateurs du développement dans cette zone et assurer le continuum entre les projets en alliant un volet sécuritaire (projet PARSEC d'EF), un volet développement et services sociaux de base (projet PROJES de la GIZ) et un volet réconciliation des populations (projets de HD et SIPRI). Ce rôle d'ensemblier est rendu possible par la relation de la CE et de la DUE avec les opérateurs du FFU, soit dans le dialogue et la co-construction de projets, soit dans une « commande de projets » faite aux opérateurs, soit par la sélection des projets qui lui sont soumis. Toutefois, cette répartition du travail entre les opérateurs est à ce jour encore théorique : le PARSEC est le seul projet dont les activités ont démarré (avec toutefois un grand retard, les équipements commandés n'ayant à ce jour toujours pas été livrés), au détriment de la logique globale de l'intervention, de la pertinence et de la capacité d'action des projets pris individuellement. Les interactions entre les projets sont demandées par la CE, organisées ponctuellement par la DUE (association au COPIL des projets des responsables des autres projets) mais l'articulation réelle sur le terrain doit encore être construite.

La création d'un Fonds n'est donc pas la garantie d'une coordination effective et efficace des acteurs sur le terrain, malgré la volonté affichée par tous.

Dans ce contexte, il est difficile pour les acteurs français via la contribution française aux FF d'agir effectivement sur la coordination de la coopération française avec celle des autres bailleurs. Il existe malgré tout des exemples de coopérations facilitées par les Fonds. Les acteurs indiquent que ces espaces de concertation créés par les Fonds peuvent non seulement avoir un effet sur les actions du Fonds mais aussi en dehors : en marge des échanges au FRH par exemple, la coopération entre l'USAID et l'AFD s'est renforcée et a amené à une intervention conjointe sur l'hôpital de l'Université d'État d'Haïti (le premier cofinancement de projet entre l'USAID et l'AFD).

5.3 Les FFMB ont encore des difficultés à se mettre en cohérence avec les principes d'intervention de l'OCDE dans les pays fragiles

L'appréciation de la prise en compte des principes d'intervention de l'OCDE dans les États fragiles (2007) est une question complexe qui comprend de nombreuses sous-questions (parfois développées par ailleurs dans ce rapport). ; elle mériterait une évaluation complète et approfondie (comme le fait l'OCDE par pays sur le suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires⁵⁴).

Si chaque Fonds définit sa stratégie en fonction des fragilités des États qu'il vise à soutenir et si les principes d'intervention de l'OCDE sont devenus « un standard de coopération », aucun des Fonds ne fait mention explicite de ces principes d'intervention. Les fonds affichent des principes d'intervention qui reprennent parfois dans les grandes lignes les principes de l'OCDE. A titre d'exemple, le FFU affiche notamment les éléments suivants comme principes essentiels de son intervention (rapport annuel 2017) :

- Des processus stratégiques efficaces basés sur le dialogue politique avec les pays partenaires et des approches adaptées aux défis spécifiques.
- Rapidité et flexibilité pour garantir une mise en œuvre rapide et des programmes adaptables à des contextes changeants.
- Approche globale, intégrée et coordonnée avec les autres acteurs pour un impact maximal.

⁵⁴ Exemple de rapport pour Haïti : <https://www.oecd.org/countries/haiti/44654672.pdf>

- Appropriation locale et partenariat pour comprendre les contextes locaux et répondre aux besoins des pays partenaires et des communautés bénéficiaires.
- Approche fondée sur des données factuelles pour comprendre les moteurs, la dynamique et les causes de la migration, et cartographier les réponses.
- Approche bienveillante (do-no-harm) ou sensible aux conflits pour maximiser la contribution des acteurs du développement à la paix et à la stabilité.
- Principes de subsidiarité et de complémentarité avec les autres instruments de l'UE et les donateurs.

Au-delà des déclarations de principe, il est important de voir comment ces principes sont concrètement appliqués dans la mise en œuvre du Fonds. Nous présentons ci-dessous quelques illustrations de la prise en compte de trois de ces principes par les Fonds :

- **Prendre le contexte comme point de départ : pour le FFU**, les projets réalisent une évaluation des besoins spécifique à leur action, mais il n'y a pas d'évaluation plus globale au niveau du Fonds des besoins, réalisée à l'échelle du pays et permettant une priorisation des interventions. Pour le SRTF, l'évaluation des besoins est faite au cas par cas au niveau local, par le SRTF, les entités chargées de la mise en œuvre et les autorités locales syriennes de l'opposition. Pour des questions de sécurité, l'unité de gestion du SRTF ne peut se rendre sur place pour participer à cette évaluation de besoin et se repose donc sur des agents délocalisés. Chaque projet a ses propres objectifs et modalités de mise en œuvre. Il n'y a pas eu pour les FFUE de diagnostic partagé entre les pays contributeurs, ayant un effet d'entraînement sur leurs propres programmes et leurs modes opératoires.
- **Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental** : MADAD affiche un objectif de renforcement des États hôtes et de résilience face à la crise des réfugiés syriens. Néanmoins, les premiers projets financés n'ont pas tous cet objectif (ex : QUDRA : au Liban, les acteurs locaux (étatiques, municipaux), ne souhaitent pas bénéficier d'actions de soutien (AT), mais plutôt gérer elles-mêmes les sommes mobilisées par le Fonds). Pour les Fonds européens de façon plus générale, alors que le renforcement de l'État est un objectif important, les États et les autorités locales peuvent se trouver contournés dans la prise de décision sur les projets : pour le FFU au Mali par exemple, l'État malien n'est pas pleinement et réellement associé aux décisions de sélection des projets au Mali (cf. statut d'observateur).
- **Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement** : Cette dimension est très forte pour le FFU, notamment dans son action au Mali (cf. projet PARSEC par exemple). Pour la France, l'intervention du FFU est également perçue en complémentarité de son action militaire dans la zone. Pour d'autres fonds en revanche comme le SRTF, l'action est très opérationnelle et cible l'urgence et le court terme (secours aux populations) ; elle est éloignée aujourd'hui d'objectifs politiques sur les enjeux de l'ère post-Bachar ou d'objectifs de développement.

6 Efficacité de la contribution française aux FFMB-CPC

L'analyse de l'efficacité de la contribution française aux FFMB-CPC s'apprécie au regard :

- De l'efficacité politique et de l'efficacité opérationnelle des Fonds, de la réponse apportée aux besoins des populations, et donc de l'efficacité de l'intervention des FFMB-CPC ;
- Du respect des critères de la Déclaration de Paris, et donc de l'efficacité de l'aide ;
- Des effets produits pour la France, et donc des co-bénéfices pour la France.

Nous présentons ces trois points dans la section ci-dessous.

Synthèse des réponses aux questions de la revue évaluative

- Les FFMB-CPC sont un outil généralement efficace de la communauté des bailleurs internationaux pour assurer la visibilité des crises, des États contributeurs, des administrateurs. Les Fonds ont parfois été conçus comme des outils de coopération devant accompagner des enjeux politiques mais n'ont pas toujours été, sur ce point, couronnés de succès (exemple notamment du FFU qui a été positionné en accompagnement de négociations politiques sur les pactes migratoires et dont le bilan sur ce point est très mitigé).
- Les Fonds ont en général pu atteindre leur objectif de mobilisation financière renforcée de la communauté internationale, tout en apportant l'avantage de solutions de mixage de différents instruments financiers répondant aux lignes communes d'un guichet de financement unique. Pour certains Fonds toutefois (FFUE notamment et Fonds Bêkou en particulier), la mobilisation importante de fonds et la possibilité d'additionnalité revendiquée sont restées limitées : il s'agit en fait davantage de fongibilité ou de transfert de fonds d'un outil de financement à un autre que d'additionnalité. Les contributions spécifiques des États (États membres de l'Union européenne ou autres États) sont une part marginal du budget global des Fonds.
- Sur un plan opérationnel, la volonté de concevoir et mettre en œuvre différemment des projets est souvent rattrapée par la réalité du terrain : les projets des Fonds ne sont pas forcément de nature différente des projets des outils de financement classiques (dimension régionale, nexus sécurité / humanitaire / développement par exemple) ; ils ne sont pas toujours mis en œuvre plus rapidement que les projets financés autrement (fortes critiques sur ce point sur les FFUE). Par ailleurs, l'efficacité des projets soutenus par les Fonds est très hétérogène.
- La contribution aux FFMB-CPC a pu permettre à la France de mettre en avant ses priorités dans l'agenda politique et les stratégies d'intervention des Fonds, qu'il s'agisse de zone d'intervention (Sahel pour le FFU), de secteurs ou d'approches dans l'intervention (promotion du nexus sécurité/humanitaire/développement) ou de modalités de mise en œuvre (aide budgétaire pour le FRH). Sur le plan opérationnel, les FFMB (FFUE uniquement dont les projets peuvent être mis en œuvre par les opérateurs des États membres) ont pu avoir un effet retour extrêmement fort pour les opérateurs français, en termes de montants alloués à des projets d'opérateurs français, mais aussi en termes plus qualitatifs (effets d'apprentissage, renforcement de la visibilité sur la scène internationale, développement de nouvelles pratiques, etc. mais aussi mise en lumière de fragilités).

6.1 Une forte efficacité politique des Fonds, une efficacité opérationnelle relative

L'analyse proposée repose sur le diagramme logique d'intervention des Fonds présenté précédemment dans le rapport et traite des résultats des Fonds selon trois grands « blocs » :

1. Niveau politique/stratégique, c'est-à-dire les résultats des Fonds en tant qu'outil de mobilisation de la communauté internationale et parfois en tant qu'élément financier d'un dialogue politique plus large (cf. FFU) ;
2. Niveau des financements (moyens mobilisés – les questions d'efficience de la mobilisation des financements sont traités dans la section suivante) ;
3. Niveau opérationnel, c'est-à-dire les spécificités et les résultats des projets, en réponse aux besoins des populations et déployés de façon spécifique via le Fonds.

Nous présentons dans ce paragraphe ces trois aspects successivement.

6.1.1 Au niveau politique et stratégique

Comme indiqué précédemment, les FFMB-CPC ont été créés, certes pour apporter une réponse opérationnelle à une situation de crise, mais aussi pour permettre à la communauté internationale **de marquer de façon visible sa mobilisation et la réponse qu'elle souhaite apporter à la crise**. Cet objectif est en règle générale atteint par les différents Fonds :

- **Les Fonds sont un outil visible pour les décideurs politiques des États** permettant de marquer leur volonté d'intervenir sur la crise. L'annonce de la création du FRH à la conférence de New York rassemblant plus de 100 pays sous l'égide du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon et la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton ou l'annonce de la création du FFU lors du sommet européen de La Valette illustrent particulièrement cette volonté d'affichage politique fort. En Colombie, la création d'un FF répond à la volonté de la communauté internationale d'afficher un effet de « *big push* » pour accompagner le gouvernement
- **Les Fonds apportent également une visibilité forte à leurs administrateurs** : nos interlocuteurs nous indiquent, notamment dans le cas des FF de l'UE, que la création de ses Fonds et leur gestion par la Commission ont conféré un poids fort à l'Union européenne dans les pays d'intervention. Le rapport d'évaluation de la Cour des comptes européenne sur le Fonds Békou souligne cette visibilité nouvelle pour l'UE.
- **Cette visibilité des Fonds est également une visibilité des crises** : les FF apportent une **visibilité forte aux crises** sur lesquelles ils interviennent. Ils facilitent ainsi le maintien de la crise dans l'agenda politique des diplomates et permettent d'y apporter des moyens à court et à moyen terme. Cet argument vaut notamment pour des crises très médiatisées, mais dont l'effet de la médiatisation s'émeuse rapidement (ex. Haïti) ou des pays orphelins de l'aide (ex. RCA et Fonds Békou). Créer un Fonds dans ces deux cas permet de sanctuariser des moyens à 3 ans et d'éviter un **effet falaise** (où l'arrêt rapide des financements au lendemain d'une crise quand elle quitte l'agenda politique ou la une des médias). Dans le cas du FRH, des projets ont été approuvés jusqu'en janvier 2012, soit deux ans après la crise.

Par ailleurs, les Fonds ont parfois été pensés comme l'un des éléments d'un dialogue politique plus large, **en accompagnement de négociations politiques** avec les États partenaires : tel est notamment le cas du FFU qui devait être le volet financier du Plan d'action conjoint de la Valette sur les migrations africaines en Europe⁵⁵. Ce plan d'action prévoyait en effet de faire le lien entre négociations avec certains États (Niger, Nigeria, Sénégal, Éthiopie, Mali) de pactes migratoires (dialogue de haut niveau menés avec certains pays d'origine et de transit pour faciliter le retour et la réadmission de migrants) et le déploiement du FFU (et son réabondement de 500M€ avec les réserves du FED pour cinq pays). S'il n'y a pas de conditionnalité expressément formulée entre le FFU et la signature de ces accords migratoires, l'accompagnement des négociations par le déploiement de financement du FFU était pensé comme un relais politique important. Or, le bilan du FFU sur ce point est très mitigé : le FFU n'a pas forcément aidé les négociations entre l'UE et les États de départ et de transit des migrations. Si un accord a été signé avec le Niger, l'un des principaux bénéficiaires du FFU, et que des effets sur les chiffres des migrations sont évoqués par les autorités françaises), le Mali – autre principal bénéficiaire du FFU - a refusé la signature d'un tel accord. Les démarches menées à l'échelle européenne en lien avec le FFU

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

n'ont pas eu le succès escompté et la France (comme d'autres États) reprend ses négociations avec les États de transit et de départ dans un dialogue bilatéral.

6.1.2 Au niveau des financements et de la mobilisation de fonds importants

Comme indiqué précédemment, les montants qui transitent par les FFMB-CPC ont pu atteindre des sommes très importantes (le Fonds ARTF pour l'Afghanistan dépasse 9 milliards d'euros par exemple). Il est donc important de souligner ici que **les Fonds ont en général pu atteindre cet objectif de mobilisation financière renforcée de la communauté internationale** : sans un outil comme le FRH, nombre de « petites contributions » n'auraient pu être versées (pour mémoire, ce sont 23 bailleurs qui ont contribué au FRH, dont le Nigéria et Chypre ; pour le FFU, 28 États ont contribué, dont deux États non membres de l'Union européenne, la Norvège et la Suisse) ; sans le Fonds pour la Colombie, la France n'aurait vraisemblablement jamais engagé 3M€ en dons dans un pays de coopération non prioritaire.

De plus, à cet enjeu de mobilisation importante de fonds s'ajoutent l'avantage créé par mixage de différents instruments financiers répondant **aux lignes communes d'un guichet de financement unique** : le Fonds Madad par exemple permet de mutualiser des fonds de l'ICD (instrument pour la coopération au développement), de l'IEV (Instrument européen de voisinage), de l'IPA (Instrument d'aide de pré-adhésion), d'ECHO (instrument d'aide humanitaire d'urgence) et de IcSP (Instrument contribuant à la stabilité et à la paix). Le Fonds FFU rassemble des lignes de financement de 23 programmes européens de financement différents (dont près d'un tiers est issu des réserves du 11^{ème} FED)⁵⁶. Mutualisées dans le Fonds, ces ressources sont ensuite mobilisées par les opérateurs selon des procédures uniques.

Toutefois, **pour certains Fonds, la mobilisation de fonds internationaux n'a pas été aussi importante que prévue et pour un Fonds comme le Fonds Békou, il s'agit d'une réelle « contre-performance »** : créé avec l'objectif clairement affiché de permettre à des États absents de RCA de s'impliquer dans la réponse de la communauté internationale de la crise, la mobilisation des moyens est restée limitée à un petit nombre de contributeurs. Des pays approchés comme le Japon ou le Canada n'ont à ce jour par apporté de contribution au Fonds. Le Fonds a manqué de capacité d'attractivité sur ces bailleurs : il a pu donner l'image d'être trop européen, voire trop français et a pêché par son manque d'ambition politique sur la crise en RCA (malgré la conférence des bailleurs de 2017) et de suivi de dialogue stratégique, ainsi que par son manque de redevabilité.

De plus, la mobilisation importante de Fonds et la possibilité d'additionnalité revendiquée sont restées limitées : il s'agit en fait davantage de **fongibilité ou de transfert de fonds** d'un outil de financement à un autre que d'additionnalité. Cela vaut notamment pour le FFU : en effet, sur un budget total annoncé de plus de 3,3 milliards d'euros, la contribution de l'UE (et donc des réallocations de fonds non utilisés sur différents outils) représente 89% du budget du Fonds, l'additionnalité de la contribution volontaire des États membres est de 10%.

6.1.3 Au niveau opérationnel

Une volonté d'agir différemment souvent rattrapée par la réalité du terrain

Il apparaît que les Fonds et les « bonnes intentions » (forte mobilisation des acteurs, politiques et techniques, engagement réaffirmé sur la coordination de l'aide, etc.) qui prévalent à leur création sont rapidement confrontés aux réalités de terrain, au potentiel de projets, et au besoin d'engager des fonds.

Les projets des Fonds fiduciaires ne sont pas toujours très différents, dans leurs approches ou dans leurs modalités de mise en œuvre, des projets financés par les outils

⁵⁶ Rapport annuel FFU 2017

classiques du développement international. Certes, des Fonds comme le FFU ont affiché un accent fort sur le lien sécurité / humanitaire / développement et ont financé un nombre important de projets sur la sécurité⁵⁷, provoquant d'ailleurs une forte contestation des acteurs du développement et notamment des ONG⁵⁸, mais il a également financé de nombreux projets de développement très classiques. Les entretiens menés au Mali permettent ainsi de souligner que nombre de projets du FFU sont des projets finançables par le FED ou par l'ICSP et donc des **projets « traditionnels » de développement**, sans réelle spécificité FFU. Rappelons que la pression des États membres et de la Commission européenne sur une mise en œuvre rapide du FFU a fait que dans un premier temps, les projets financés étaient des « projets sur les étagères, auxquels on a ajouté quelques « mots valises » spécifiques au FFU comme « migrations, sécurité, résilience ». Pour le FRH par exemple, les acteurs indiquent que le Fonds a certes soutenu des projets dédiés au déblaiement et à la reconstruction mais aussi des projets « *business as usual* » : l'évaluation du Fonds indique par exemple que seuls 44% des financements ont été dédiés à la zone touchée par le séisme ; le plan national de reconstruction du gouvernement haïtien auquel était adossée la stratégie du Fonds comprenait quatre piliers dont un seul dédié à la reconstruction des infrastructures (les autres concernent la reconstruction économique, politique et sociale).

De la même façon, pour le Fonds Békou, il nous a par exemple été mentionné lors des entretiens en RCA qu'ECHO était intervenu en RCA sur des missions humanitaires au sens strict mais que des besoins différents (lien entre humanitaire et développement) devaient être pris en compte par le Fonds⁵⁹. Or, un certain nombre de projets, notamment au lancement du Fonds, restent des projets « traditionnels » de développement et n'ont pas assuré la jonction entre les enjeux humanitaires et ceux de développement (cf. constats faits par la Cour des comptes européenne dans son analyse de la pertinence du recours à un FF pour apporter une réponse à la crise centrafricaine).

De plus, certains des Fonds (FFU et Madad) ont également pu afficher leur intention de soutenir des projets de dimension régionale : les projets régionaux soutenus par le Fonds Madad sont en fait avant tout des juxtapositions d'interventions nationales mises en œuvre par des opérateurs différents dans les différents pays (ex. projet Qudra de 72M€ sur la résilience pour les réfugiés où les quatre opérateurs se sont partagé les pays d'intervention et n'assurent pas de coordination entre eux).

La **mise en œuvre rapide** des projets est une autre question importante, notamment pour les projets financés par les FFUE. Les **délais de mise en œuvre** des projets financés par le FFU ont cristallisé les tensions entre la Commission européenne et les États membres⁶⁰. Sur ce point, il faut indiquer que la Commission, notamment par rapport à ses pratiques habituelles, a fortement raccourci les délais d'approbation des projets (certains projets ont pu être élaborés et approuvés en moins de six mois après le lancement du FFU). Cependant, la phase après l'approbation, c'est-à-dire la phase de contractualisation entre la Commission et l'opérateur, puis la phase de mise en œuvre du projet sont encore très longues. Commission et opérateurs se reprochent des torts mutuels dans l'accumulation de ces délais :

- Principales critiques formulées par les opérateurs sur la Commission et les DUE :
 - Rattrapage après la contractualisation de l'analyse détaillée non réalisée avant la contractualisation ;

⁵⁷ 27 projets financés pour un montant total de 617M€ sur sécurité et prévention des conflits

⁵⁸ https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/11/CONCORD_EUTF_Monitoring_short.pdf?1fdb40&1fdb40
<https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa>

⁵⁹ Par exemple, ECHO peut intervenir sur la fourniture de produits alimentaires pour les personnes déplacées ou réfugiées mais ne peut plus agir sur la fourniture d'intrants agricoles pour des populations installées. Le Fonds aurait pu assurer cette continuité.

⁶⁰ Cf. échange de lettre entre le Commissaire à la coopération internationale et au développement et les ministres des affaires étrangères des États membres dont les opérateurs étaient en retard dans la mise en œuvre des projets

- Manque de lisibilité et de stabilisation au niveau des processus d’instruction⁶¹ et de formalisation⁶² ;
- « Micro-management » de la Commission et notamment de certaines DUE sur les projets ;
- Lourdeurs des procédures Pagoda que la Commission n’a pas su adapter aux contextes de crise ;
- Lenteurs dans la mise en place des chargés de projets pour les Fonds dans les DUE ou à Bruxelles puis turnover de ces équipes qui peut amener à de nouvelles instructions des projets ;
- Principales critiques formulées par la Commission sur les opérateurs des États membres, notamment en comparaison avec les agences internationales :
 - Très grande lenteur dans l’exécution des projets ne répondant pas aux attentes de la Commission et des États partenaires, liée aux procédures de décision internes (instances de validation des projets en interne à l’AFD par exemple) ou aux modalités d’intervention dans les pays (l’AFD intervient en règle générale dans ses États partenaires en appui à la maîtrise d’ouvrage publique et devient tributaire des capacités de mise en œuvre de ces États).

Pour le projet RESILAC de l’AFD par exemple (redressement économique et social inclusif du Lac Tchad) – qui ne saurait toutefois être un exemple représentatif de tous les projets des FFUE mais mérite d’être mentionné car il a pu crispé les relations entre l’AFD et la CE -, l’AFD a comptabilisé les périodes suivantes de mise en œuvre : 9 mois pour l’instruction et l’approbation du projet par les instances de l’AFD et de l’UE + 6 mois pour un avenant suite à une erreur du FFU sur le montant de la délégation + 6 mois de négociations sur le budget + 6 mois de finalisation avant le lancement officiel du projet. Ce projet officiellement lancé en mai 2018 avec les autorités nigériennes, françaises et européennes avait fait l’objet d’une première mission d’identification des besoins en mars 2016 (plus de deux ans avant). Sur un projet comme QUDRA sur le Fonds Madad, Expertise France mentionne un délai de 3 ans pour le démarrage du volet du projet dont elle a la charge. L’AFD mentionne quant à elle 2 ans de négociation pour la mise en place d’une délégation de crédit pour le projet Irbid en Jordanie.

Enfin, les Fonds n’ont pas **toujours mis en œuvre les outils mutualisés annoncés**. Dans une note interne⁶³, l’AFD indique que la mutualisation des moyens financiers ne s’est à ce jour que peu traduite en termes de mutualisation des capacités d’analyse, d’identification de projets, de stratégies communes. Pour le FFU par exemple, la facilité recherche a été créée très rapidement sur la fenêtre Corne de l’Afrique et a pu aider la fenêtre à positionner sa stratégie sur les migrations. Sur les deux autres fenêtres, elle a été adoptée en 2017 seulement et ne permet donc pas d’accompagner la définition de la stratégie du Fonds et la sélection des projets. Nos interlocuteurs indiquent que la fenêtre Corne de l’Afrique est influencée par les pratiques professionnelles de DFID (intérêt fort des Britanniques pour les pays couverts par cette fenêtre) et que dans cette culture professionnelle de la coopération où la recherche est associée aux décisions publiques, la création de la facilité recherche faisait partie des premiers chantiers lancés. En revanche, sur les deux autres fenêtres, la priorité des États membres était avant tout de programmer des projets ; l’intérêt porté à la facilité recherche était relativement faible et la Commission s’est donc avant tout concentrée sur les premières étapes de la vie du Fonds sur la programmation de projets. Les Fonds Madad et Békou n’ont pas créé de facilité de recherche. Par ailleurs, le FFU a également fait un très gros effort de communication et de redevabilité de son action avec la création d’un site Internet dédié donnant accès aux fiches actions de tous les projets et à une série d’indicateurs harmonisés traduisant les résultats du Fonds.

Encadré 3 *Constats et suggestions du Réseau des praticiens (PN) pour la coopération européenne au développement sur les FFUE (février 2017)*

Introduction

⁶¹ Circuit d’approbation des projets complexe, dédoublement du dialogue opérationnel au niveau du siège des Trust Funds et des DUE etc.

⁶² Il s’agit des premiers projets signés sous le modèle de convention PAGODA 2.

⁶³ cf. Note de capitalisation AFD sur les FF

- *Le PN reconnaît et apprécie l'énorme potentiel des fonds fiduciaires à contribuer à la mise en place d'une architecture européenne de l'aide efficace et visible, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour agir rapidement dans des contextes de crise et de fragilité. Grâce à ces fonds fiduciaires, l'UE a pu mettre à disposition des enveloppes importantes pour fournir conjointement l'aide de l'UE ciblée sur des objectifs spécifiques dans des régions stratégiques d'intervention, en partageant les capacités d'analyse et de mise en œuvre sous l'égide commune d'une variété d'acteurs européens. Cela fait des fonds d'affectation spéciale l'un des outils les plus avancés pour la mise en œuvre conjointe.*
- *Le PN s'engage à respecter les principes de renforcement des capacités des Etats et de pérennité des actions. Ces objectifs peuvent être atteints en s'alignant sur les stratégies nationales, sur les approches ascendantes et multi-acteurs. Ici aussi, le PN croit que les fonds d'affectation spéciale peuvent être un outil indispensable pour atteindre ces objectifs.*

Saisir le potentiel des fonds fiduciaires de l'UE pour renforcer la réponse de l'UE en termes d'efficacité, d'impact, d'influence et de visibilité

- *Améliorer la **clarté et la transparence de la stratégie et du processus de sélection** (objectifs clairement définis pour chaque TF et chaque fenêtre respective) et les communiquer de manière cohérente. Fournir des critères précis pour l'attribution des projets aux différents piliers des fonds fiduciaires de l'UE.*
- *Encourager l'**action collective européenne** et mettre en commun les capacités des différents acteurs européens (analyse partagée, renforcement des capacités et mise en œuvre conjointe) par la mise à disposition par la CE des ressources humaines et financières appropriées.*
- *Une plus grande **souplesse pour une mise en œuvre plus rapide**, notamment en ce qui concerne le cadre contractuel - travaux de mise en œuvre des partenariats.*
- *Le PN apprécie les efforts entrepris par la CE en faveur d'une **approche plus équilibrée entre les organisations internationales, les agences des États membres et les organisations de la société civile** en ce qui concerne le choix des partenaires d'exécution des fonds fiduciaires. C'est pourquoi le PN appelle à maintenir cette approche et à une plus grande reconnaissance de l'expertise européenne combinée et de sa valeur ajoutée.*
- *Maintenir un équilibre entre des engagements rapides et des normes de qualité élevées dans la mise en œuvre elle-même afin d'assurer une **approche axée sur les résultats**.*
- *Aligner l'action bilatérale et l'action de l'UE par le biais des fonds fiduciaires de l'UE afin d'obtenir une efficacité et un impact maximaux (Par exemple, par le **renforcement de la coordination préalable, des mécanismes de programmation conjointe ou par le cofinancement**).*

Renforcer le dialogue entre tous les acteurs impliqués tout au long du cycle du projet

- *En ce qui concerne l'analyse partagée, le PN se félicite de la création de **facilités de recherche** au sein des fonds fiduciaires d'urgence de l'UE pour les migrations et s'engage à mieux comprendre la manière dont les agences des États membres peuvent à la fois contribuer et utiliser cet outil.*
- *La CE pourrait mettre en place une **plate-forme avec tous les acteurs impliqués dans le Fonds pour favoriser le partage des connaissances, l'apprentissage et l'innovation** : institutionnaliser les échanges entre les TF (CE et délégations), les agences des États membres (via PN) et les partenaires locaux.*
- *Renforcer le **dialogue technique et la confiance** tout au long de la programmation, de l'identification et de la mise en œuvre. Par exemple, lorsqu'un avis de non-objection de la CE est nécessaire avant de modifier les indicateurs dans le cadre logique ou lorsque la CE demande de participer à la supervision des procédures d'appels d'offres, la mise en œuvre est ralentie.*

Clarification des règles et procédures relatives au processus de décision pour tous les fonds fiduciaires

- *Le **règlement financier** suscite encore quelques inquiétudes. Le PN souhaite que ce règlement révisé prenne en compte les spécificités des actions dans un contexte de crise et de fragilité.*
- *Clarifier le rôle et les engagements de chaque acteur (DUE, Siège, agences des États membres et partenaires locaux).*
- ***Adopter, appliquer et communiquer des règles et procédures cohérentes, équitables et transparentes** à l'intérieur de chaque fonds fiduciaire. Le PN est confronté à des divergences importantes dans les processus décisionnels qui s'appliquent aux différents fonds fiduciaires, ou même aux différents guichets d'un même fonds fiduciaire.*

Augmentation des coûts liés à la mise en œuvre des fonds fiduciaires de l'UE dans des contextes fragiles

- Reconnaître les **coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre et donc la nécessité d'une rémunération plus élevée**. Cela devrait prendre en compte les risques inhérents aux environnements fragiles tels que la volatilité des prix, l'inflation, la nécessité de localiser sur les composés, l'augmentation du taux de rotation du personnel, etc. et la complexité des procédures administratives et financières. En outre, maximiser la flexibilité et l'éligibilité des coûts au titre de PaGoDA et créer des dérogations spéciales pour la mise en œuvre au titre des fonds fiduciaires de l'UE.
- Fournir des enveloppes pour la **préparation du projet** afin d'assurer la meilleure adéquation avec le cadre stratégique des fonds d'affectation spéciale et les plus hauts standards de qualité pour les actions sélectionnées. Confirmer **l'admissibilité rétroactive** des coûts pendant la phase de préparation des actions du fonds d'affectation spéciale.

Une efficacité des projets très hétérogène

Les Fonds les plus anciens ont fait l'objet d'évaluations globales (le Fonds Afghanistan par exemple a fait l'objet de quatre évaluations externes depuis 2002) ; les projets financés par les Fonds ont également parfois fait l'objet d'évaluation. Pour les Fonds les plus récents, et notamment ceux créés à partir de 2014 et ceux dont les projets ont tardé à être mis en œuvre (cf. supra – critiques formulées sur le fonctionnement des Fonds), l'analyse des résultats des projets devient possible. Le Fonds Madad fait l'objet d'une évaluation indépendante et le Fonds FFU d'une évaluation de la Cour des comptes européenne qui devaient être publiées à la fin de l'année 2018 et approfondir l'analyse de l'efficacité des projets.

Néanmoins, compte-tenu du nombre important de projets, de la diversité des acteurs, des contextes, des secteurs d'intervention, etc., il est **difficile de tirer un message global sur les résultats des projets**. Dans une note interne sur les FFMB, l'AFD indique à ce titre : « le bilan (des FFMB) est hétérogène : alors que certains de ces fonds ont permis d'améliorer la qualité de l'aide dans des contextes exigeants la mobilisation de sommes importantes et une bonne coordination des bailleurs, d'autres ont contribué à complexifier l'architecture de l'aide et à accroître les coûts de transaction »⁶⁴.

Les appréciations portées par les évaluations des Fonds sur les résultats des projets varient d'un fonds à un autre. Nous en citons quelques-unes ici, que nous complétons par des éléments d'une analyse projets réalisés dans le cadre de la mission.

- L'évaluation de la Cour des comptes européenne sur le Fonds Békou indique par exemple que :
 - « *Malgré des circonstances difficiles, le fonds fiduciaire Békou a donné à ce jour des résultats globalement positifs ; la plupart des projets ont produit les résultats escomptés, dans un contexte difficile*⁶⁵».
 - « *Toute une série de facteurs, tant endogènes qu'exogènes, expliquent que les objectifs n'aient pas été atteints dans certains cas, le plus décisif étant les conditions de sécurité difficiles dans lesquelles les projets ont été mis en œuvre* »
 - « *Si beaucoup de réalisations tangibles ont été obtenues, les résultats ayant des effets plus fondamentaux à long terme mettent habituellement plus de temps à se concrétiser. Ainsi, dans le cadre du projet sur la sécurité alimentaire, les campagnes de vaccination du bétail ont été couronnées de succès, tandis que la prévention des conflits et la redéfinition des voies de transhumance pourraient devoir se poursuivre au cours d'une éventuelle deuxième phase. Pour ce qui est du projet en matière de santé, la première phase de fourniture de services de santé par les six ONG a été couronnée de succès et une étude sur la réforme de la centrale nationale d'achat*

⁶⁴ Source : Note AFD « Contributions de l'AFD à des fonds multi bailleurs – Enseignements tirés et perspectives », mars 2017

⁶⁵ Analyse des résultats des projets réalisée sur la base de l'examen de l'atteinte des cibles des indicateurs de réalisation

des médicaments a été réalisée comme prévu ; cependant, les actions visant à reformer les services publics de santé nécessitent davantage de temps ».

La mission en RCA confirme ces éléments. Les projets étudiés plus particulièrement pour cette évaluation, ainsi que les informations collectées sur les autres projets, démontrent un bon niveau d'efficacité. Ceci est confirmé par les rapports ROM⁶⁶ et évaluations de l'Union européenne. Hormis les retards inévitables dans un contexte aussi difficile que celui de la République Centrafricaine, force de constater que les contributions de Bêkou sont marquées par une bonne emprise de terrain et le choix de travailler en priorité avec les acteurs locaux. Ceci se démarque par exemple des pratiques d'autres fonds de sortie de crise, dont les rapports d'évaluation évoquent une multiplication des niveaux contractuels, et une préférence pour travailler avec les agences de l'ONU⁶⁷.

Encadré 11 Illustrations par trois projets mis en œuvre en RCA sur le Fonds Bêkou

Projet PRESU, Réhabilitation urbaine /HMIO : "Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain » - AFD : La phase 1 (d'environ 18 mois), a vu l'exécution d'une série d'actions d'urgence à vocation sociale à court terme sous l'égide de ACTED, DRC et Oxfam, qui ont été finalisées en mars 2017. Les activités apportant une première réponse aux besoins essentiels des populations, principalement dans les quartiers du KM5, de Sara/Yakité et Miskine (Travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre, activités génératrices de revenus, formation, assainissement et drainage) ont été retardées, ainsi que les études de faisabilité technique du fait des retards des bureaux d'études techniques

Redéploiement des services déconcentrés, Renforcement de la cohésion sociale et Relèvement précoce, Expertise France : L'étude diagnostic a été réalisée fin 2016, les bureaux de Bria et Berberati ont été ouverts en mars 2017. Dix-sept missions de terrain ont été conduites par les équipes d'Expertise France et de ses partenaires techniques avec des séjours allant de sept à dix-huit jours par localité. Plus de quatre cent quatre-vingt personnes ont été contactées, soit individuellement, soit en groupes de discussion.

Programme d'appui à la relance économique et à l'autonomisation des acteurs économiques " - DRC-Mercy Corps-ACTED. L'objectif spécifique 1 a été réalisé : Permettre aux acteurs économiques qui ont particulièrement souffert de la crise de créer de la valeur ajoutée, de l'emploi, de la croissance, via un accompagnement et un appui conseil de proximité. Ce premier objectif spécifique vise à identifier les acteurs économiques les plus susceptibles de développer des activités durables dans les domaines du commerce, de l'artisanat, de la production de biens ou de services, de l'agriculture et de l'élevage et à les accompagner par de la formation professionnelle, un appui dans le montage de leurs projets, la fourniture des outils essentiels à leurs activités et un accès durable et intégré aux services financiers de base. L'objectif spécifique 3 n'est pas réalisé encore : Promouvoir le recours aux services de paiement par téléphonie mobile dans le cadre du déploiement d'une nouvelle offre de services par les opérateurs téléphoniques. Le système de transactions par téléphonie mobile représente beaucoup d'intérêts et d'avantage en Centrafrique, en raison de la faible densité de population sur un très vaste territoire, en raison de l'absence de réseau bancaire structuré, des difficultés de déplacement et des conditions précaires de sécurité. Plusieurs opérateurs ont travaillé à l'opérationnalisation de ce système. Il vise à permettre aux populations d'être sensibilisées aux avantages de ces systèmes et à son fonctionnement.

Sources : analyse documentaire et entretiens avec les chefs de projet réalisés par Technopolis

- Pour le programme MDRP, à l'exception du programme du Rwanda (satisfaisant), les programmes nationaux ont été évalués comme moyennement satisfaisants. Le programme spécial pour la République de Centrafrique a été noté comme insatisfaisant⁶⁸.
- Pour le FRH, les évaluations menées indiquent que les projets financés par le FRH sont aussi très « diversifiés, sinon éparpillés »⁶⁹. De plus, le FRH s'était fixé comme deuxième principe le « financement stratégique », en lien direct avec les conséquences du séisme. Toutefois, l'évaluation externe souligne qu'il y a eu certes certains financements « stratégiques » comme en matière de ramassage de débris, mais **la majorité des projets ne peuvent prétendre être des projets**

⁶⁶ Results-Oriented Monitoring, suivi axé sur les résultats

⁶⁷ Évaluation du Fonds de Consolidation de la Paix en Guinée, avril 2017

⁶⁸ Evaluation externe du MDRP

⁶⁹ Evaluation externe du FRH

structurants dans leurs secteurs. Il s'agit de projet « classiques » de développement. 51% des financements sont ainsi consacrés à la priorité sur les conséquences du séisme et 49 % aux autres priorités et projets classiques de développement.

Encadré 12 Illustrations par trois projets mis en œuvre en Haïti sur le FRH

Pour le projet Programme d'appui budgétaire Éducation, l'évaluation externe du projet rapporte qu'une majorité des objectifs fixés n'avaient pas été atteints par l'ensemble du programme d'appui budgétaire. En effet, sur 7 indicateurs de performance pour ce programme d'appui budgétaire, seul un a été jugé satisfaisant (Gestion des ressources pour la trésorerie du Ministère de l'Éducation). Fin 2015, les écoles n'avaient pas reçu les accréditations nécessaires. En revanche, selon le porteur de projet, le programme d'appui a permis deux choses essentielles pour la structuration et l'opérationnalisation du secteur éducatif en Haïti : d'abord, l'opérationnalisation de l'agence ONAPE (Office national de partenariat en éducation) et ensuite, le référencement et la géolocalisation de toutes les écoles privées en Haïti. Dans un entretien que nous avons réalisé avec le porteur de projet, ce dernier a également souligné qu'une grande difficulté dans la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire était dû à la multiplicité des acteurs et des secteurs à traiter.

Projet 16 quartiers/6 camps : l'évaluation externe du projet présente des résultats globalement très positifs, malgré des contraintes budgétaires (8 quartiers sur 16 prévus). En revanche la Fédération Internationale des Droits Humains (FIDH) offre une lecture bien plus critique sur la méthode du projet (« projet court-termiste », « choix des camps fait des critères de visibilité plutôt que du niveau de précarité », « agrandissement de bidons villes, création de nouvelles zones à haut risques pour des installations précaires »...). La Frakka (Force d'Action et de réflexion sur la question du logement qui réunit différentes organisations communautaires haïtiennes) a également été très critique de la méthode du projet pour déplacer les haïtiens.

Projet de Reconstruction de Logements dans les communautés de Port-au-Prince (PREKAD) : Le PREKAD peut être selon l'évaluation externe du Fonds considéré comme un financement stratégique du Fonds, c'est-à-dire que les ressources du FRH ont pu « accroître la flexibilité en apportant des financements pour la reconstruction qui ne sont pas attribués par les financements spécialisés venant d'autres sources ». De plus, ce projet a atteint, dans des délais jugés raisonnables par le Fonds, les objectifs qu'il s'était fixés en termes de reconstruction et de relogement. Les évaluations à mi-parcours et finale du projet, les indicateurs des objectifs de développement et de résultats intermédiaires ainsi que les rapports sur l'état d'avancement et les résultats des projets²² permettent de donner un assez bon aperçu des réalisations et des résultats du projet PREKAD selon les objectifs d'origine. Le taux d'engagement des fonds, en 2015, était bon (99% des fonds étaient engagés). Le taux de décaissement était également bon (90% en mai 2015).

Sources : analyse documentaire et entretiens avec les chefs de projet réalisés par Technopolis

- Pour le PPI-MDTF, l'évaluation indique que le Fonds est une réalisation majeure en termes d'amélioration de la coordination et de l'harmonisation de l'aide et que le PPI s'est avéré être un instrument précieux pour la Banque mondiale et les bailleurs de fonds participants afin d'optimiser leur financement. Le Programme a également démontré sa valeur ajoutée pour le processus de réforme dans le domaine de l'eau et du développement urbain.
- Pour le FFU, sur les trois projets de l'analyse spécifique pour le Mali : le projet Diaspora de l'AFD n'a pas encore commencé alors qu'il a été approuvé en 2016 (plusieurs missions du chef de projet de l'AFD ont été nécessaires à sa réorganisation et le projet devrait maintenant démarrer) ; le projet PARSEC a mis en œuvre efficacement sa première phase de diagnostic des besoins mais la phase de fournitures des équipements, formations et infrastructures a pris beaucoup de retard (l'ambassade de France à Bamako indique qu'elle avait formulé un avis négatif sur ce projet pour un problème de pertinence et de conception) ; le projet G5 Sahel a mis en place et déployé les formations prévues mais la pérennité du projet est à ce jour menacée compte-tenu du manque de moyens et de relais pris par le G5 Sahel.

Encadré 13 Illustrations par 3 projets mis en œuvre au Mali sur le Fonds FFU

Trois projets ont fait l'objet d'une rapide analyse spécifique : Collège sahélien de sécurité du G5 Sahel par Civipol, projet d'appui à la diaspora malienne de l'AFD et projet de renforcement des forces de sécurité maliennes dans la région de Mopti par Expertise France. Pour ces trois projets, les principaux messages sont les suivants : les projets G5 Sahel et PARSEC ont démarré, notamment le projet G5 Sahel qui a mis en œuvre presque la totalité de ses activités. Les projets ont eu pour consigne de mettre en place leurs activités le plus rapidement possible, or cela s'est

avéré impossible pour le projet de l'AFD (sur la diaspora malienne) en raison de changements institutionnels et de direction qui ont provoqué un retard important de la mise en œuvre. A ce jour, après plusieurs missions du chef de projet et de nombreux allers-retours avec les partenaires maliens et la DUE, le projet devrait démarrer.

Le projet PARSEC a mis en œuvre rapidement une première phase de diagnostic qui lui a permis de définir précisément sa stratégie d'intervention (et d'achats, d'équipements et de formations) en lien avec les autorités maliennes mais tarde depuis à livrer les équipements prévus, causant le mécontentement des autorités maliennes et de la DUE. L'attaché de sécurité intérieure de l'Ambassade de France indique qu'il avait émis un avis défavorable sur ce projet quand il lui avait été soumis pour avis.

La composante collège sahélien de sécurité de CIVIPOL a été mise en œuvre conformément au plan d'action. Toutefois, la pérennité des résultats peut être limitée par l'absence de moyens et d'investissement du G5 Sahel dans le projet.

Par ailleurs, pour les autres projets rencontrés lors de la mission (développement rural de l'AECID et développement local de la coopération luxembourgeoise), les chefs de projet indiquent que ces projets se déroulent bien car ils sont le déploiement dans de nouvelles régions de projets déjà menés par le passé (et donc à ce titre des projets très classiques de développement).

Sources : analyse documentaire et entretiens avec les chefs de projet réalisés par Technopolis

6.2 Quelques succès de la diplomatie française et un très fort retour pour les opérateurs français

Si la contribution française aux FFMB-CPC a pour but de contribuer aux objectifs des Fonds en termes de résultats sur le terrain de coordination des bailleurs, etc., elle vise également à soutenir les priorités politiques de la France et le positionnement de la France dans le jeu diplomatique et peut engendrer des co-bénéfices pour elle (en termes de positionnement diplomatique, de retour pour ses opérateurs, de positionnement de son expertise, etc.). Ces différents aspects sont présentés dans la section ci-dessous.

6.2.1 Capacités d'influence française

Comme indiqué précédemment (cf. pertinence), les FFMB-CPC interviennent dans des géographies et sur une problématique (les États en crise) prioritaires pour la diplomatie française. A ce titre, la contribution française aux FFMB-CPC sert donc bien les intérêts stratégiques français, en complément de moyens de la coopération bilatérale (pays d'Afrique subsaharienne avant tout) ou pour combler la faiblesse des moyens bilatéraux, notamment en subventions (Moyen Orient avant tout ; Colombie également).

Par ailleurs, la contribution française aux Fonds fiduciaires a pu lui permettre de mettre en avant ses priorités dans l'agenda politique et les modalités d'intervention des Fonds. Il est possible d'identifier quelques succès quant à la capacité d'influence de la France dans les instances de décisions des Fonds :

- **Sur les zones d'intervention** : au sein du FFU par exemple, la France a, avec d'autres États membres, pu obtenir qu'une part essentielle de l'enveloppe soit dédiée à la fenêtre Région du Sahel et Lac Tchad (1 263 M€ sur un total de 2 388, soit près de 50% du Fonds). De plus, parmi les trois nouveaux pays bénéficiaires du FFU intégrés en février 2017, trois sont des pays prioritaires pour la coopération française (Côte d'Ivoire et Guinée, le troisième pays étant le Ghana).
- **Sur les actions soutenues** :
 - Au sein du FFU, la France a pu mettre en avant sa conception du nexus sécurité/humanitaire/développement et mobiliser les partenaires européens pour que la continuité de cette chaîne soit éligible aux financements européens. Dans une note diplomatique, le MEAE souligne à ce titre que « *sur le plan politique, le FFU a répondu et continue de répondre à certaines priorités françaises. Il a notamment permis un développement du « nexus sécurité-développement* », avec une augmentation correspondante des montants alloués à des projets ayant

une dimension sécuritaire. Il a en outre illustré la pertinence du lien humanitaire-développement, lorsqu'il s'est agi de répondre aux déplacements de population et aux concentrations de personnes déplacées » ;

- Au sein du FRH, la France a souhaité qu'une partie de l'aide soit allouée sous forme d'aide budgétaire (soit une aide budgétaire globale, soit une aide budgétaire sectorielle) dans une logique de renforcement des capacités des autorités nationales. Malgré l'opposition de certains contributeurs du Fonds, cette proposition a finalement été adoptée.

Ces quelques succès ne sauraient toutefois laisser penser que la marge de manœuvre et d'influence de la France comme des autres États contributeurs dans les Fonds est grande. En règle générale, nos interlocuteurs déplorent leur faible capacité d'action sur des Fonds qui sont avant tout pilotés par leurs gestionnaires. Une fois les orientations principales définies lors de la création des Fonds, les capacités d'influence de la diplomatie française sont donc très mesurées.

Dans le cas des FFUE, les États contributeurs pointent notamment du doigt l'absence de consultation sur les décisions de réabondement provenant des instruments européens (IEV, PIR, PIN) et le manque de transparence et de débat lors des comités opérationnels (en effet, tous les projets soumis aux Fonds par les opérateurs ne sont pas présentés en comité opérationnel, la Commission effectuant un premier tri des projets qu'elle soumet au vote des États membres).

6.2.2 *D'importants retours financiers, des effets d'apprentissage, le développement de nouvelles pratiques, mais aussi la mise en lumière de fragilités, induits par ces Fonds pour les opérateurs français*

Les modalités de mise en œuvre varient d'un Fonds à l'autre et les opérateurs et ONG internationales ne sont pas toujours éligibles aux financements des Fonds (exemple de Fonds dédiés aux autorités locales comme le Fonds ARTF ou le Fonds SRTF ou à des acteurs multilatéraux comme le FRH). Quand ils le sont (c'est-à-dire uniquement dans le cas des FFUE), les acteurs français **parviennent à se positionner très fortement sur les Fonds**. Dans une note d'avril 2017, la RPUE fait le constat suivant : sur les trois FFUE que sont Bêkou, le FFU et Madad, de 2014 à 2016, « les opérateurs français (AFD et Expertise France notamment), avec 302 M€ de projets attribués arrivent en première place devant les Allemands (GIZ et KfW, 207 M€), les Espagnols (AECID, FIIAPP, 119 M€), UK (DFID, 104 M€) et IT (Ministère de la coopération et CDP, 85 M€). Par ailleurs, les organisations internationales (onusiennes et grandes ONG internationales) occupent le premier rang avec 735 M€⁷⁰. Pour le FFU par exemple, alors que la France a contribué, à ce jour, à hauteur de 3 M€ et annoncé une contribution complémentaire de 6M€ en décembre 2017, ses opérateurs bénéficient au titre des projets mis en œuvre d'un retour de 195 M€ au 31/12/2017, sur un total de 608M€ de contrats signés avec les opérateurs des États membres (soit près d'un tiers), loin devant l'Allemagne (138M€), l'Italie (91M€) et l'Espagne (52M€)⁷¹. Le montant des contrats signés avec les opérateurs français est ainsi près de 22 fois supérieur à la contribution française annoncée. Pour le Fonds Colombie, le retour pour la France est le plus faible car à ce jour, seul un projet français de partenariat entre Action contre la Faim et l'AFD (en prêt) est en cours de validation

Par ailleurs, pour le Fonds SRTF, les organisations non gouvernementales françaises sont éligibles au même titre que d'autres, mais l'essentiel des financements est dirigé vers des opérateurs syriens.

Rappelons toutefois qu'il n'y a pas de lien direct entre contribution française à un Fonds et retour pour les opérateurs français : les modalités de mise en œuvre des Fonds prévoient la possibilité de financer les projets des opérateurs des États membres, des agences internationales ou des

⁷⁰ Limites méthodologiques à ce calcul présentée par la RPUE dans sa note : Afin de déterminer cette présence, nous ne nous sommes intéressés qu'aux seuls projets menés par un seul acteur dont la nationalité était clairement indiquée. Ces projets représentaient une enveloppe de 1,7 Md€ (soit 65% du total des projets attribués). A l'inverse, 510 M€ n'ont pu être liés à aucune nationalité et le solde (400 M€) a été attribué à plusieurs nationalités.

⁷¹ Source : rapport d'activité du FFU 2017, publié en février 2018

ONG. En « théorie », si la France ne contribuait pas à ces Fonds, les opérateurs français seraient malgré tout éligibles. Par ailleurs, l'annonce d'une nouvelle contribution française au FFU en décembre 2017 s'est faite sans attente de retour pour les opérateurs français : elle visait avant tout à renouveler le soutien de la France au Fonds et à atténuer les critiques des autres Etats membres sur le décalage entre la contribution française et le retour pour ces opérateurs.

Ce positionnement très fort des opérateurs français sur les projets des Fonds de l'Union européenne s'explique avant tout par :

- **Leur présence parfois historique dans les pays** (cf. pays d'intervention du FFU, notamment fenêtre Sahel / Lac Tchad ou de Bêkou) ;
- **La reconnaissance de leur expertise** (AFD sur les différents secteurs de développement mais aussi **expertise très spécifique** de CIVIPOL ou Expertise France sur les enjeux de sécurité) ;
- **La possible mobilisation d'autres outils de financement** en plus des subventions de Fonds et la possibilité de proposer un mixage de financement sur les projets (l'AFD est en mesure d'octroyer des subventions avec des ressources limitées au Moyen-Orient, mais elle peut accompagner les projets par des prêts et ainsi permettre un effet levier des financements des Fonds et le financement de projet de plus grande envergure (mixage de financement dons Madad et prêt AFD par exemple).

Ces financements importants attribués par les Fonds aux opérateurs français revêtent une importance toute particulière dans un contexte de tensions sur les finances publiques et de maîtrise des budgets de l'APD. Toutefois, les derniers engagements présidentiels sur la hausse de l'APD, notamment en subventions et notamment par le canal bilatéral (2017), amènent certains de nos interlocuteurs à relativiser l'importance que pourront avoir ces Fonds si la France conforte effectivement ses moyens bilatéraux d'intervention.

Toutefois, ce positionnement des opérateurs français sur les FFUE est source de nombreuses critiques de la part des autres États contributeurs aux Fonds qui reprochent aux Fonds de ne s'adresser qu'aux opérateurs de certains États membres. Ce débat est notamment très important pour le FFU au sein duquel la place prédominante des opérateurs français est régulièrement critiquée par les États membres (notamment quand dans le même temps, la Commission européenne et les DUE soulignent les faiblesses des opérateurs français dans la mise en œuvre des projets⁷²).

Au-delà de ces retours financiers importants pour les opérateurs français présentés ci-dessus dans le cas des FFUE, il est important d'analyser les effets retours plus qualitatifs (effets d'apprentissage, image et visibilité, positionnement d'expertise, etc. mais aussi mise en évidence de fragilités) sur les acteurs français, et notamment l'AFD et les opérateurs, sur l'ensemble des Fonds. Nous les présentons ci-dessous.

Opérateur pivot de la politique de coopération française et à ce titre fortement impliqué dans la mise en œuvre des Fonds fiduciaires crise et post-crise, **l'AFD a pu bénéficier largement de la contribution française aux FFMB-CPC**. Les effets de l'implication de l'AFD dans ces Fonds portent notamment sur :

- **Une intervention facilitée dans des géographies nouvelles pour l'AFD** : l'AFD est très présente dans des Fonds intervenant dans ses « géographies traditionnelles » (Afrique subsaharienne notamment, par le Fonds Bêkou ou le FFUE avant tout). La contribution française aux FFMB lui a aussi permis de développer son intervention dans des pays dans lesquels elle intervenait avant tout sous forme de prêts ou par les financements Proparco). Tel est notamment le cas du Proche-Orient où l'AFD, via le Fonds Madad, a pu développer plusieurs projets nouveaux ou de la Colombie où elle développe un projet en partenariat avec l'ONG Action contre la Faim.

⁷² Cf. Infra, analyse des retours pour les différents opérateurs français

- **Une intervention facilitée dans des secteurs relativement nouveaux pour l'AFD** : nos interlocuteurs indiquent à ce titre que l'intervention via les FFMB a permis à l'AFD de renforcer son intervention sur les contextes de crise. Ce chantier est en cours depuis quelques années à l'AFD avec notamment la création de la cellule crise et conflits puis son positionnement au sein de la direction des opérations de l'AFD, la création d'une facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises et la création d'outils dédiés. Ce chantier a également été facilité par la possibilité pour l'AFD de développer des projets répondant aux critères d'outils de financement dédiés aux crises. Il en va de même pour le secteur de la gouvernance, dont la compétence a été transférée du MEAE à l'AFD en 2016. Via les FFMB, l'AFD a pu développer des projets comme le projet « Appui à la justice et à la sécurité et au Niger » avec CIVIPOL au Niger (financement FFU) et le projet « Renforcement de la protection des enfants victimes de la crise syrienne » avec Terres des Hommes Suisse au Liban et en Jordanie (financement Madad).
- **Un accompagnement des pratiques professionnelles en développement à l'AFD** : en lien avec le développement de l'intervention de l'AFD dans des contextes de crise, la contribution française aux FFMB et l'implication de l'AFD dans les projets des FFMB a pu lui permettre de **renforcer ou renouveler ses pratiques de coopération avec les ONG**. Les interlocuteurs rencontrés à l'AFD nous ont ainsi indiqué qu'à part les services de l'AFD directement impliqués dans la coopération avec les OSC, les autres directions, géographiques ou sectorielles, avaient une plus faible expérience de coopération avec ses opérateurs. Par les relations et les consortia créés pour les projets financés par les FFUE, nos interlocuteurs indiquent avoir gagné une meilleure connaissance des OSC et un nouveau regard sur leurs propres pratiques professionnelles. De même, les FF et notamment les FFUE ont affiché de souci de soutenir des projets incluant des actions à impacts rapides et des actions plus structurantes de long terme, dans une approche plus systémique des enjeux de développement abordés. Cette préoccupation est également un enjeu pour l'AFD : elle avait par exemple développé des projets en ce sens (exemple d'un projet sur le développement urbain à Port-au-Prince – hors financement FFMB - avec des actions THIMO⁷³ de court terme et des actions sur les infrastructures de long terme) qu'elle a pu adapter à d'autres contextes et soumettre au financement des FFMB (Projets PRESU et PRESUII en RCA sur financement Bêkou). En ce sens, les FFMB ont ainsi accompagné des pratiques en développement à l'AFD, qui, sans revenir sur son principe d'intervention prioritaire (celui de la maîtrise d'ouvrage publique) est amenée à le faire évoluer (car souvent critiqué pour sa lenteur) pour répondre au mieux aux besoins des pays partenaires, et des financeurs.

L'AFD a également parfois pu tirer parti des outils mutualisés proposés par les FFMB et par exemple avoir accès à des études et informations utiles et de qualité, auxquelles l'AFD n'aurait pas eu accès autrement, ou dans un délai plus important (exemple du SRTF pour lequel les informations sont particulièrement sensibles et donc précieuses).

A ces effets d'apprentissage s'ajoutent des retours importants en termes de positionnement, de visibilité et de valorisation de l'expertise de l'AFD dans l'écosystème du développement international. La contribution française aux Fonds de la Banque Mondiale en Palestine a permis à l'AFD de renforcer ses relations avec la Banque Mondiale dans cette partie du monde, elle lui a permis de mettre en œuvre des projets en cofinancement avec la Banque. Elle a pu permettre également d'offrir « **une vitrine nouvelle** » aux projets de l'AFD notamment dans les secteurs dans lesquels elle a une très forte expertise (exemple des projets Eau et assainissement en Jordanie). Via les FFMB et les relations tissées dans les instances de concertation des Fonds, l'AFD a également pu développer des relations avec les autres acteurs bilatéraux (le dialogue mené par les PTF sur le FRH ont ainsi permis d'aboutir au premier projet cofinancé par l'AFD et l'USAID pour l'Hôpital de l'Université d'État d'Haïti).

Ces effets en termes d'apprentissage, d'image ou de positionnement d'expertise sont directement liés à la capacité de l'AFD (comme des autres opérateurs français) à se mobiliser dans la mise en œuvre du Fonds (exemple : Syria Recovery Trust Fund notamment, où faute d'agence sur place le suivi de l'AFD

⁷³ Très haute intensité de main d'œuvre

est limité par la méconnaissance du contexte. Voir infra - section sur l'efficacité de la contribution française aux Fonds).

Ces effets sont donc très importants pour l'AFD. Ils ne sont toutefois pas sans contrepartie. La première des contreparties tient aux coûts de transaction parfois très élevés de l'implication de l'AFD sur ces Fonds, et notamment de son rôle d'opérateur de projets des FFUE (cf. infra – efficacité) ou dans le rôle moteur qu'elle a pu avoir au lancement du Fonds Békou, avant que le Fonds soit administré par l'UE. Une autre contrepartie de la présence importante de l'AFD sur ces fonds est son exposition aux vives critiques de la Commission sur le rythme de mise en œuvre des projets⁷⁴.

Pour Expertise France, les FFUE ont un impact majeur. Le nombre de projets portés par EF sur les différents FFUE est très élevé (EF est impliqué dans sept consortia internationaux pour des projets sur le FFU, 2 sur le Fonds Békou et 1 sur le Fonds Madad⁷⁵). Les montants en jeu sont très importants (30M€ par exemple pour le projet PARSEC au Mali financé par le FFU). Ces projets ont été élaborés et validés de façon concomitante à la création d'Expertise France en 2015 et ont donc « accompagné » ou accéléré la naissance et la croissance d'Expertise France.

Ces projets des FFUE ont donc **conféré à Expertise France une forte visibilité et une forte crédibilité** aux yeux des acteurs du développement international (partenaires techniques et financiers et opérateurs) et des pays partenaires, visibilité particulièrement appréciable pour EF au moment de son lancement. Via les FFUE, EF a ainsi pu se positionner comme un opérateur européen important de la coopération internationale, dans les pays partenaires et à Bruxelles. Le bureau d'EF à Bruxelles joue par exemple aujourd'hui un rôle important dans le réseau de coordination des acteurs du développement (*European practitioners' network*).

Néanmoins, cette croissance a pu avoir des effets forts sur Expertise France et mettre en lumière les faiblesses d'une structure en développement. Sur le Fonds Békou par exemple, la DUE et les autorités centrafricaines ont développé un projet de désenclavement du pays par le déploiement de ponts mobiles et ont souhaité le confier à EF. Avant de finalement accepter, EF s'est longtemps interrogé sur sa capacité à gérer et « absorber » au sein de l'équipe un projet d'une telle ampleur. La mise en œuvre de ces projets d'envergure sur le terrain a aussi pu montrer des faiblesses structurelles d'EF comme le manque d'outils et procédures internes de gestion des projets (guide des marchés publics, manuel de procédure, etc.). De plus, Expertise France est gestionnaire délégué sur les fonds des FFUE et doit donc répondre aux exigences de procédures imposées par ce fonctionnement, ce qui a pu engendrer des difficultés de fortes et des coûts de transaction élevés, au siège d'EF comme au sein des équipes pays.

De plus, Expertise France fait aujourd'hui l'objet de fortes critiques formulées par la Commission européenne, les DUE et parfois les partenaires locaux (tel est par exemple le cas du projet PARSEC au Mali pour lequel la Commission et la DUE à Bamako soulignent les retards de mise en œuvre et auquel la Commission, à la demande des autorités maliennes, devrait adosser un projet « top up » de 10M€ pour fournir rapidement les équipements prévus par le PARSEC).

Pour CIVIPOL, les effets sur la structure sont importants également car CIVIPOL est impliqué dans quatre projets sur le FFU pour des projets allant de 7 à 30 M€ en coût total⁷⁶ (CIVIPOL n'est pas impliqué sur les autres FFUE). Fort d'une expertise très spécifique (sécurité intérieure et protection civile) et d'une grande expérience dans les pays d'intervention du FFU, CIVIPOL a pu se placer dans des

⁷⁴ Cf. critiques formulées par une lettre du Commissaire Mimica au Ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères

⁷⁵ Les informations transmises par les Fonds sur les projets ne nous permettent pas d'identifier, au sein des budgets des projets alloués aux consortia, la part revenant aux opérateurs français.

⁷⁶ Les informations transmises par les Fonds sur les projets ne nous permettent pas d'identifier, au sein des budgets des projets alloués aux consortia, la part revenant aux opérateurs français.

consortia internationaux de projet. Le FFU a ainsi permis à CIVIPOL de se positionner davantage sur la scène internationale, aux yeux des partenaires techniques et financiers comme des États partenaires. A la différence d'Expertise France et de l'AFD, CIVIPOL n'intervient pas en gestion déléguée sur les Fonds européens (mais en subvention)⁷⁷ ; les modalités de gestion de la subvention sont donc plus simples et CIVIPOL ne rencontre pas les difficultés et les coûts de transaction liés à la gestion déléguée que rencontrent l'AFD et Expertise France.

Les ONG françaises sont éligibles aux fonds des FFUE. Cependant, compte-tenu des montants mobilisés sur les projets et de la contrainte liée aux procédures, les ONG françaises (ACTED, ACF, Care France) sont avant tout présentes au sein de consortia, soit d'ONG (avec des consortia souvent portés par de grosses ONG internationales comme *Danish Refugee Council*, Oxfam, Care, *Concern Worldwide*, etc.) soit portés par des opérateurs des États membres (dont l'AFD). Sur ces Fonds, les ONG font souvent état de leurs réticences et de leurs difficultés à travailler dans le sillage de la politique française (en RCA pour le fonds Békou notamment) ou de la politique européenne (sur le FFU notamment, avec une critique forte des ONG sur le positionnement migrations et sécurité du Fonds et les risques opérationnels pour elles liés au nexus sécurité / humanitaire / développement). Cependant, dans un contexte où les possibilités de financement de leurs actions sont limitées, ou les partenariats avec les opérateurs des États membres délimitent les lignes de partage claires, elles ont également sollicité des financements de ces Fonds. Les ONG françaises restent toutefois peu représentées sur ces Fonds par rapport aux grandes ONG internationales.

Un dernier élément à mentionner ici est les effets des FF **sur le dialogue entre les opérateurs français des projets** (voir infra en complément sur les capacités des acteurs français à se coordonner). L'AFD et EF (projet en cours sur la mise en œuvre de la stratégie migratoire en Tunisie) ou l'AFD et CIVIPOL (projet d'appui à la justice sécurité et à la gestion des frontières au Niger) ont par exemple été amenés à travailler ensemble sur des projets pour pouvoir proposer des projets répondant aux différents volets des Fonds (notamment sur le nexus sécurité / humanitaire / développement). Les Fonds n'ont pas bouleversé les pratiques de coopération entre ces acteurs mais ont créé une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, des passerelles et des relations nouvelles sur les projets. Ils ont également induit une meilleure perception du travail de chacun et de la complémentarité des interventions, malgré des cultures professionnelles très différentes et des préjugés parfois forts (notamment sur la coopération entre acteurs du développement local au sens AFD et acteurs du champ de la sécurité d'EF ou CIVIPOL).

6.2.3 *Hors financement de projets portés par des opérateurs français, un positionnement de l'expertise française difficilement appréciable et un faible positionnement des entreprises françaises*

Hormis les projets portés par des acteurs français (et très nombreux sur certains Fonds, notamment FFU, Békou et Madad), les données sont peu nombreuses sur le positionnement d'une expertise française (individuelle ou collective par les centres de recherche par exemple) dans les Fonds (phase d'analyse des besoins, positionnement dans les facilités Recherche créées par les FFU par exemple) et dans les projets financés par les Fonds et portés par des opérateurs internationaux (exemple : NU, BID ou BM pour Haïti, OIM pour le FFU).

La Cour des comptes française, dans son rapport sur l'aide française en Haïti au lendemain du séisme **regrette que l'expertise française n'ait pas été davantage mobilisée**, notamment au moment clé de l'évaluation des besoins et de la définition de la stratégie. Sur d'autres Fonds comme le FFU qui a créé des facilités de recherche et d'assistance technique, les acteurs français sont peu nombreux. La

⁷⁷ CIVIPOL, société de droit privé, n'est pas habilitée à gérer des fonds délégués de la Commission Européenne selon les procédures PAGODA.

facilité Recherche du FFU/Fenêtre Corne de l'Afrique est portée par l'Université de Londres (SOAS, *School of Oriental and African Studies*) ; celle commune aux fenêtres Lac Tchad Sahel et Afrique du Nord est portée par le réseau *Global initiative against organized crime*. Les centres de recherche français (pourtant nombreux et compétents sur la zone, comme l'IRD ou la FERDI) ne se sont pas positionnés sur cette fenêtre.

Par ailleurs, les investigations menées ont rapidement montré que :

- Les données sur le positionnement d'entreprises françaises sont très rares ;
- Le retour pour les entreprises françaises n'est pas une priorité des acteurs rencontrés dans la contribution française aux Fonds. Certains de nos interlocuteurs rappellent d'ailleurs qu'intervenant par définition dans des contextes de crise/post-crise, les entreprises internationales ne sont pas forcément désireuses d'intervenir dans ces zones et les marchés ne sont pas très importants (notamment au regard des risques encourus et de la complexité).
- Les entreprises attributaires de marchés dans le cadre de projets financés par les FFMB le sont au terme de procédure d'appel d'offres internationaux. La proximité avec les opérateurs français des projets est certes un avantage mais ne saurait être un élément décisif.

Les effets constatés pour quelques entreprises françaises résultent avant tout de leur positionnement sur le marché et dans les pays, ainsi que de leurs produits et services, et non de l'intervention (ou non) via un FFMB-CPC. Dans son rapport sur Haïti, la Cour des comptes française indique par exemple que le marché de la reconstruction s'est fait en anglais, et que les entreprises françaises n'ont pas su se positionner sur ce marché. Sur les marchés des Fonds au Proche-Orient, les appels d'offres internationaux pour les marchés d'achat de matériels et équipements sont souvent remportés en Turquie et en Jordanie, et ce sont des filiales de groupes européens ou des entreprises turques et jordaniennes qui se positionnent. Les entreprises françaises dans cette région sont peu nombreuses. Au contraire, pour des projets de sécurité ou de biométrie où des entreprises françaises ont pu être impliquées, c'est avant tout parce que ces entreprises proposent des produits et des services spécifiques, adaptées aux projets de CIVIPOL ou EF qu'elles sont sélectionnées pour des projets.

6.3 Efficacité de l'aide au sens de la déclaration de Paris

La déclaration de Paris qui édicte cinq principes d'intervention au service de l'efficacité de l'aide est depuis 2005 une référence incontournable de la coopération internationale. Les principes de la Déclaration inspirent l'action. Ils sont repris par les Fonds dans leur mode de constitution et de fonctionnement : l'association des autorités locales, la coordination des acteurs internationaux par exemple sont aujourd'hui « des standards incontournables » de la coopération. Les Fonds font souvent référence de façon explicite ou implicite à la Déclaration de Paris (cf. principes directeurs des activités du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique cités précédemment dans la section dédiée aux principes d'intervention dans les États fragiles ou préambule de l'acte constitutif du Fonds Bêkou qui justifie la création d'un Fonds notamment par la coordination renforcée entre les bailleurs et avec les autorités nationales, notamment dans le contexte de crise⁷⁸).

⁷⁸ Extraits de l'acte constitutif du Fonds Bêkou : « Ces FF ont été conçus pour mobiliser différentes sources de financement de l'UE et recueillir des contributions des EM ainsi que des donateurs de pays tiers. (...) Les fonds fiduciaires de l'UE ont été spécialement prévus pour intervenir dans des contextes de crises ou post-crise où l'expérience a montré que (...) la multiplication soudaine des bailleurs entraîne une désorganisation et une fragmentation de l'action de la communauté internationale qui ne permet pas de contribuer de manière significative et durable à la reconstruction du pays ». « Toutes les conditions sont réunies pour justifier la création d'un tel mécanisme de coordination en RCA qui permettrait à l'Union européenne et à la communauté internationale de répondre collectivement aux enjeux de relance, dans un cadre stratégique partagé (...) et au moyen d'une véritable division du travail. Agissant séparément, aucun des acteurs souhaitant aujourd'hui s'impliquer dans la reconstruction de la RCA n'aurait la capacité de mobiliser des ressources humaines et financières nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des projets, ainsi qu'au renforcement des capacités des partenaires centrafricains ».

Figure 16

Principes de la Déclaration de Paris au service de l'efficacité de l'aide



Source : AFD

Toutefois, au-delà des déclarations d'intention, il est important de voir comment ces principes sont concrètement appliqués dans la mise en œuvre du Fonds. La question du respect et de l'application des principes de l'efficacité de l'aide au sens de la déclaration de Paris est une question complexe qui comprend de nombreuses sous-questions, développées par ailleurs dans ce rapport. Nous en présentons ici quelques illustrations et présentons en annexe un tableau qui dresse pour chacun des Fonds pour lesquels nous avons fait une mission de terrain la façon dont est effectivement pris en compte chaque principe de la déclaration de Paris⁷⁹ :

- Respect du principe d'appropriation par les États partenaires : sur le fonds Madad par exemple, les autorités publiques jordaniennes et libanaises sont certes associées à la mise en œuvre du Fonds mais elles le sont avec uniquement un statut d'observateur au Comité (il en va de même pour l'association des États africains dans le FFU). Au niveau des projets, les autorités n'ont pas été associées en amont de la mise en œuvre des projets, ni lors du démarrage. Les autorités locales ont ainsi pu parfois freiner le démarrage des projets. Pour le FFU au Mali, l'implication des partenaires maliens dans le FFU est également limitée (elle est notamment bien plus faible que pour le FED). Certains acteurs maliens ont à ce titre pu indiquer que « le FFU est de l'argent européen pour les Européens ». Pour le Fonds ARTF ou le Fonds LSC-TF, ainsi que pour le SRTF au contraire, les autorités locales ont été très impliquées tant pour la définition des orientations du Fonds que pour la mise en œuvre des opérations ;
- **Respect du principe d'alignement donneurs/pays partenaires** (alignement avec l'agenda des partenaires) : pour le FFU au Mali, la stratégie du FFU est déclinée par fenêtre et non par pays. Il n'y a donc pas de stratégie Mali d'intervention du FFU qui serait en ligne avec les priorités maliennes. Sur les grandes orientations (sécurité, stabilité, résilience, migrations et développement économique, etc.), les objectifs sont partagés. Dans le détail, les visions ne sont toutefois pas forcément les mêmes (ex. sur les migrations où la perception UE – contrôle des migrations irrégulières – ne rejoint pas les préoccupations maliennes – diaspora comme source de financement).

⁷⁹ Il s'agit ici d'éléments de réponse collectées et consolidées dans le cadre d'une mission très large ; savoir si tel ou tel Fonds respecte les principes de la Déclaration de Paris est une question complexe et potentiellement très politique qui justifierait une évaluation spécifique et approfondie par Fonds

- **Respect du principe d’harmonisation** (mise en place de dispositifs communs, simplifications des procédures, partage d’information et division du travail, cofinancement d’actions) : Les fonds européens sont mis en œuvre selon une procédure unique pour le Fonds (et non selon les différentes procédures des sources de financement qui les composent, c’est-à-dire à la fois différents outils de l’UE et des financements bilatéraux) mais cette procédure est nouvelle et nécessite un gros effort d’adaptation à la fois des opérateurs et de la DUE. De plus, la gestion de ces projets reste soumise aux impératifs européens ; elle est donc complexe pour les opérateurs.
- **Respect du principe de gestion axée sur les résultats** : les fonds de la Banque Mondiale, conformément aux modes opératoires de la Banque, ont des obligations fortes de suivi, d’indicateurs et de gestion axée sur les résultats. Parmi les FFUE, le FFU a déployé des efforts très importants sur la gestion axée sur les résultats et sur les résultats des projets, notamment selon 19 indicateurs communs à l’ensemble du Fonds. Le site Internet du Fonds présentant les projets et l’atteinte des indicateurs est un effort important de transparence.
- **Respect du principe de responsabilité mutuelle** (redevabilité, évaluation conjointe, transparence de l’aide, etc.) : à ce jour, les FFUE, relativement jeunes, n’ont pas fait l’objet d’évaluation ; seul le Fonds Békou a fait l’objet d’un audit de la Cour des comptes européenne⁸⁰. Le FFU a déployé un effort important de transparence et de redevabilité de l’aide par un site Internet dédié qui fait état de l’ensemble des projets financés⁸¹ et d’un site de suivi et reporting des indicateurs de suivi des projets⁸².

⁸⁰ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=41726>

⁸¹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en

⁸² <https://rsr.akvo.org/en/projects/>

7 Efficience de la contribution française aux FFMB-CPC

L'analyse de l'efficience de la contribution française aux FFMB-CPC s'apprécie au regard :

- De la valeur ajoutée de la contribution aux FFMB-CPC par rapport aux autres canaux de l'aide ;
- Des conditions pour permettre aux acteurs français de suivre l'utilisation des FFMB et de la contribution française ;
- De la capacité de mobilisation des opportunités d'interaction et d'influence des FFMB-CPC ;
- De la capacité de mobilisation des ressources humaines nécessaires au pilotage, suivi et à la mise en œuvre de la contribution française aux FF et à la mise en œuvre des projets financés sur le terrain.

Synthèse des réponses aux questions de la revue évaluative

- Les FFMB entraînent une accumulation de frais de gestion et de coûts de transaction (temps nécessaire à la participation à la gouvernance et au suivi, coûts d'apprentissage, etc.) qui fondent une critique récurrente des Fonds par les États contributeurs. Or, ces coûts de transaction des FFMB-CPC doivent être appréciés à l'aune des services rendus par l'administrateur du Fonds (ils sont le prix du service rendu). L'analyse montre que pour les FF de la BM et de la KfW, le service rendu est en règle générale à la hauteur des attentes des États membres, alors que pour les FFUE, la Commission Européenne ne rend pas de services à la hauteur des attentes des États contributeurs.
- La capacité de mobilisation des opportunités d'interaction et d'influence (contribution, pilotage et suivi) est très dépendante de la coordination de l'équipe France (entre institutions, entre centrale et terrain), qui aujourd'hui présente de bonnes pratiques (sur le FFU notamment), mais aussi des faiblesses.

7.1 Des coûts de transaction à apprécier à l'aune des services rendus par l'administrateur du Fonds

7.1.1 L'enjeu de la maîtrise des coûts de transaction

L'analyse des coûts de transaction des FFMB-CPC est une question essentielle de l'analyse de l'efficience de la contribution française aux FFMB-CPC et plus largement de l'aide internationale au développement. A cet égard, la France vient de décider la mise en place d'un observatoire des coûts de l'aide⁸³ au sein d'un ensemble de mesures⁸⁴ destinées à mieux piloter une aide au développement renforcée, plus efficace et plus proche de ceux à qui elle est destinée.

L'enjeu de maîtriser les coûts de transaction a donc déjà été identifié depuis deux décennies. La Conférence de Monterrey de 2000 avait appelé les organismes de financement et de développement notamment à harmoniser leurs procédures opérationnelles afin de réduire les coûts de transaction et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD, en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire. La Déclaration de Rome de 2003 mentionnait que le grand nombre de conditionnalités et procédures très différentes mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transaction non productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités.

⁸³ relevé de décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018

⁸⁴ création d'un Conseil du développement présidé par le président de la République et renforcement de la gouvernance de la mission APD, réunions régulières du CICID et du Comité d'orientation stratégique de l'Aide

C'est lorsque les bailleurs et les chercheurs s'intéressent à la coordination de l'aide qu'apparaît la question des coûts de transaction. S'il y a consensus sur le lien entre le manque de coordination et l'augmentation des coûts de transaction pour les pays, pour les donateurs bilatéraux et multilatéraux et plus généralement, pour les acteurs du développement⁸⁵, aucun canal de financement ne semble se distinguer par rapport à un autre en termes d'efficacité sinon l'aide budgétaire qui n'est pas un canal de financement mais une modalité.

Bien que la coordination entre les donateurs puisse réduire les coûts de transaction pour les gouvernements bénéficiaires, les frais de transaction de la coordination peuvent être élevés pour le personnel des donateurs au niveau national. L'évaluation de la Déclaration de Paris, Phase 2, fait remarquer que les « rouages fastidieux de coordination autour du groupe de coordination des donateurs ont conduit la plupart de ces derniers à se plaindre que le coût en termes de temps consacré et de ressources nécessaires à travailler sur des approches communes, est plus élevé que celui constaté lors du travail assumé de manière bilatérale ». Les données factuelles présentées dans un rapport sur l'efficacité de l'aide (Carlsson et al., 2009) soulignent les coûts de transaction des approches sectorielles pour les donateurs. Cependant, aucune analyse systématique des coûts de transaction de l'harmonisation ou des modalités d'aides spécifiques n'a été réalisée (Vaillancourt, 2009).

7.1.2 Des coûts acceptables si les services rendus sont à la hauteur des attentes

Des frais de gestion en cascade pour les FFUE

Les frais de gestion et plus largement les coûts de transaction des FFMB-CPC se rapprochent de ceux des autres canaux de l'aide multilatérale. Ils sont plus élevés néanmoins que ceux de l'aide bilatérale notamment car s'ajoutent notamment :

- **les coûts induits par la négociation pour la création d'un FFMB-CPC** (cf. schéma sur les coûts de transaction (1)). S'il est aisé d'identifier le montant des frais de gestion, cela n'est pas le cas pour les frais inclus dans les budgets de fonctionnement des états contributeurs (la DG Trésor et le MEAE n'ont pas opéré un tel suivi), et il n'est pas possible d'extrapoler les frais de déplacements et frais d'études engagés pour négocier la création des FFMB, piloter, mettre en œuvre et suivre les FFMB ni les frais bancaires et pertes de change liés aux flux financiers. Par ailleurs, si la négociation pour la création d'un FFMB-CPC mobilise des ressources, elle est aussi génératrice d'externalités positives puisqu'elle permet la mobilisation de la communauté internationale et de financements importants, et l'existence même d'un mécanisme sans lequel il serait difficile voire impossible de mobiliser des financements ;
- **la délégation de la contribution au FFMB-CPC à l'AFD** (cf. schéma sur les coûts de transaction (2 bis, A)). Le montant prélevé par l'AFD est aujourd'hui de 10% du montant de la contribution. L'AFD n'a néanmoins pas d'obligation de suivi de la contribution de la France dans le Fonds lorsqu'elle reçoit une délégation de contribution ; les coûts de pilotage et de suivi de la contribution restent à charge du MEAE.
- **les frais prélevés par le FED ou NEAR dans le cas des FFUE** (cf. schéma sur les coûts de transaction (4, A bis)). Cette question est sensible car le FED, qui est déjà perçu comme une plateforme de financement coûteuse par les États membres, délègue ainsi ses fonds à un FFMB qui lui aussi prélève des frais de gestion. Les FFUE présentent bien un effet cascade ;
- **lorsque le FFUE délègue des crédits, les frais prélevés par les FFUE peuvent être considérés comme des frais supplémentaires** (cf. schéma sur les coûts de transaction (4, B)). En effet dans ce cas précis, et sachant que le fonctionnement actuel des FFUE ne permet pas de juger s'ils produisent des externalités positives, il y a ajout d'une couche administrative supplémentaire et un effet cascade.

⁸⁵ OCDE (2012), L'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé : Progrès et Enseignements, Pour une meilleure aide au développement, OCDE

Des coûts d'adaptation et d'intégration des spécificités des FFUE importants

En ce qui concerne les coûts d'adaptation et d'intégration des spécificités des FFMB, notamment la modification de la chaîne de responsabilité et les nouvelles compétences développées, c'est essentiellement au sein de l'AFD qu'une structuration du suivi des FFMB-CPC s'est opérée au sein d'une cellule modalité de partenariats financiers. Par ailleurs l'AFD a produit deux études sur les FFUE : i) une évaluation avec comme objectif affiché d'améliorer le pilotage de la mise en œuvre des projets financés par ces Fonds ; ii) une étude quantitative sur les temps passés avec pour objectif d'évaluer le surcoût spécifique associé à ce type d'instrument et d'identifier des pistes d'optimisation.

Ces deux études mettent en évidence le caractère particulièrement chronophage de ce type d'opération par rapport aux opérations classiques de mixage (en moyenne une opération passant par un FFUE réclame proportionnellement 2.3 fois plus de temps⁸⁶) mais aussi que les surcoûts de temps passé associés aux effets d'apprentissage – particulièrement prégnants durant l'instruction et la formalisation – devraient se réduire grâce au travail de capitalisation, et la montée en compétence côté AFD et UE. En revanche, les études pointent les exigences accrues de l'UE en termes de redevabilité tout au long du suivi en exécution qui laissent présager d'une charge de travail supplémentaire comparativement aux obligations traditionnelles imposées par l'UE.

Des coûts de transaction importants également pour les autorités locales

Par ailleurs, il paraît important de soulever la question des coûts de transaction pour les autorités nationales bénéficiaires de l'aide. L'un des avantages comparatifs supposés des FFMB est de réduire les coûts de coordination pour ces dernières : c'est le cas notamment des Fonds gérés par la Banque mondiale qui entame un dialogue avec les autorités nationales au nom des membres contributeurs (ARTF, partiellement FRH, PPI, PRDP, LSC-TF). Or dans le cas des FFUE, le dialogue doit s'établir entre chaque porteur de projet et les autorités nationales.

Néanmoins des services rendus à prendre en considération

Le raisonnement sur les coûts de transaction n'est pas complet s'il n'aborde pas la question des services rendus par les administrateurs des FFMB-CPC. Alors que les Fonds de la Banque mondiale (PRDP-MDTF, PPI-PDTF, LSC-TF) mais aussi le SRTF de la KfW offrent des services d'ingénierie de projet et dans le cas des interventions en aide budgétaire, une expertise dans le suivi du respect des conditionnalités de l'aide souvent appréciée par les bailleurs, les FFUE n'apparaissent que comme des guichets de financement qui voient par ailleurs une double ponction des frais administratifs (au niveau du FED ou IEV puis du FFMB), ce qui crée des réticences chez les États membres (cf. Infra - mise en œuvre effective des outils de mutualisation d'assistance technique, de cartographie, de recherche, etc. qui forment la valeur ajoutée des Fonds). L'arbitrage entre le coût et le service rendu par un FFMB peut d'ailleurs faire basculer la décision de contribution ou re-contribution (voir Encadré 15).

Encadré 14 Les différents canaux de l'aide budgétaire française à l'Autorité palestinienne

L'aide française à l'Autorité palestinienne provient pour moitié du budget du MEAE, et est versée en aide directe. L'autre moitié provient du Ministère de l'Économie et des Finances et a transité via le PRDP-MDTF de la Banque mondiale (39 M€ en 2014 et 9,8 M€ en 2017). **L'aide budgétaire directe** est le canal historique d'appui à l'Autorité Palestinienne depuis sa création par les accords d'Oslo en 1993 et 1995. L'objectif initial était de conduire l'Etat palestinien naissant vers son indépendance à échéance de six ans. Ce canal de soutien budgétaire est aujourd'hui encore privilégié par les bailleurs arabes ainsi que les Etats-Unis, et la France dans une moindre mesure.

⁸⁶ Néanmoins cette estimation demeure encore peu représentative dans la mesure où elle s'appuie sur un échantillon assez faible de projets dont la maturité ne permet pas une analyse chiffrée au-delà de la phase de formalisation puisque la plupart des projets sont en phase de démarrage.

Ce mode de fonctionnement est considéré par le MEAE comme simple, permet de **déterminer individuellement les mécanismes, cibles et conditionnalités de transfert**, et offre une visibilité renforcée.

Le PRDP-MDTF de la Banque mondiale est quant à lui une plateforme pour une **aide budgétaire fongible mais non ciblée**. Il permet aux donateurs du Fonds de se décharger de la gestion et du contrôle de l'aide, à savoir de l'application des conditionnalités liées aux programmes de réformes financés. La Banque mondiale réalise un suivi de l'agenda de réforme. Étant mis en place sur une plus longue durée que l'aide directe (3 ans, renouvelé 3 fois), il permet à l'Autorité palestinienne une coordination des contributions des donateurs, de n'avoir qu'un seul interlocuteur (la Banque mondiale) et de mieux prévoir les volumes d'aide. Ce mode de transfert de l'aide est considéré par la DG Trésor (et les pays donateurs) comme **fiable, sécurisant la gouvernance et le niveau de contrôle exercé**. Lorsque l'aide française **transite via l'AFD**, les procédures de *due diligence* qui doivent être suivies par l'agence sont très longues et complexes. Par ailleurs, l'AFD prend des frais de gestion pour le suivi de ce financement. C'est le cas de la dernière contribution de la DG Trésor à l'AP, pour laquelle l'AFD a reçu une délégation de gestion.

La France utilise donc aujourd'hui deux canaux pour faire transiter son aide budgétaire. Il n'a pas eu à ce jour de véritable concertation entre le MEAE et la DG Trésor sur leurs opérations en aide budgétaire et leurs contributions à des FFMB d'appui à l'Autorité palestinienne. La DG Trésor a historiquement recours aux Fonds gérés par la Banque mondiale (multi-bi) et le MEAE leur préfère les canaux bilatéraux ou multilatéraux. Au-delà, alors que la DG Trésor cherche à influencer l'agenda de réforme de l'AP, le MEAE quant à lui tient une position de soutien politique⁸⁷ sans conditionnalité à l'Autorité palestinienne.

Néanmoins, plus récemment, le MEAE s'interroge **sur la possibilité de cibler son aide**, dans un contexte d'exigence accrue de redevabilité et de traçabilité (les moyens sont en baisse), et notamment compte tenu des critiques émises contre le manque de transparence de l'AP sur les dépenses effectuées, et la question sensible du financement du terrorisme. Récemment, la Banque Mondiale a introduit une réforme des frais administratifs du PRDP-MDTF portant augmentation des taux de frais sur les contributions (voir 2.1.2.6). Cette réforme a été validée par le conseil d'administration du Fonds. Cette réforme suscite de nombreux débats parmi les contributeurs qui considèrent ces frais de gestion très élevés par rapport au service rendu à ce jour. Notamment, en contrepartie, la Norvège, le Japon, le Royaume-Uni et l'Australie souhaitent une réforme du mécanisme, un renforcement des services offerts en terme de suivi des conditionnalités par la Banque et des possibilités de ciblage des fonds.

Les débats ont freiné les contributions de ces quatre Etats au PRDP-MDTF, ce qui fragilise l'outil (124M\$ en 2015 mais seulement 50,5M\$ en 2016). Par ailleurs, ces contributeurs sont prêts à reconsidérer leurs engagements et DFID (*Department for International Development*), en charge de l'aide budgétaire britannique a finalement décidé en 2017 de rejoindre le mécanisme européen PEGASE. Conscient des réticences, le bureau local de la Banque Mondiale a émis l'hypothèse d'une refondation du PRDP-MDTF. Ce dernier ne serait plus qu'un « FFMB de supervision » de taille réduite dédié au **financement du suivi par la Banque d'un agenda de réformes et des contributions acheminées directement par les contributeurs à l'AP ou par un autre mécanisme comme PEGASE**. L'expertise de la Banque est reconnue par les interlocuteurs interrogés.

Le mécanisme européen PEGASE est considéré comme un **canal multilatéral d'aide budgétaire (et non multi-bi)** dit « Soutien Financier Direct ». Il a été mis en place en 2008, afin de contribuer de manière ciblée mais inconditionnelle aux dépenses de l'AP. Il a pris la suite du Mécanisme International Temporaire (MIT) qui était un mécanisme temporaire, renouvelé tous les trois mois par le Conseil européen et le Quartet. Ce canal **permet de cibler les postes budgétaires à financer et aux contributeurs de décider de flécher leur aide ou non**⁸⁸ (ce qui permet de faire jouer des positions politiques) voire de verser les sommes directement aux créanciers de l'Autorité palestinienne. PEGASE s'aligne sur les principaux axes du PRDP et soutient quatre domaines clés: i) la gouvernance, ii) le développement social, iii) le développement de l'économie et du secteur privé et iv) l'infrastructure publique. Le Fonds n'impose pas de règles de conditionnalité. Le Fonds est dépourvu de coûts administratifs supplémentaires pour les bailleurs participants puisque son fonctionnement est financé par la Commission Européenne. Alors que PEGASE semble aujourd'hui **prêt à intégrer des conditionnalités de réformes** sur la base d'un nouveau ROF (*Cadre orienté sur les résultats*), le MEAE y voit aujourd'hui la possibilité de flécher des fonds dans des secteurs ou sous-secteurs d'intérêt ; mais aussi de faire effet levier de la contribution française en contribuant dans un Fonds qui coordonne plusieurs contributions de bailleurs et de peser sur les politiques publiques de l'Autorité palestinienne grâce à une approche concertée et un dialogue accru.

⁸⁷ A titre de comparaison, l'aide budgétaire allouée en Irak par la France est de l'ordre de 400M€. Ainsi, l'aide budgétaire française à l'Autorité palestinienne est essentiellement de l'ordre politique, et vise à montrer le soutien et la confiance de la France dans une solution à DeuxDeuxdeux États.

⁸⁸ Le Fonds a permis de flécher des financements à l'Autorité palestinienne sans financer le Hamas de la Bande de Gaza en 2008.

Ainsi, les États contributeurs relativisent la question des frais de gestion au regard des services rendus. Pour les FFMB de la Banque Mondiale : le service rendu étant globalement de qualité, la question des frais de gestion et coûts de transaction pèse mais n'est pas prédominante. Elle devient plus problématique pour les FFUE qui n'offrent qu'une faible valeur ajoutée opérationnelle.

7.2 Une coordination de l'équipe France à améliorer pour mieux mobiliser les opportunités d'interaction et d'influence (contribution, pilotage et suivi) des FFMB-CPC

L'influence de la France dans les FFMB-CPC dépend directement de la capacité des instances françaises à tous niveaux (de Paris aux terrains) à s'emparer collectivement des enjeux de contribution aux FFMB, de pilotage et de mise en œuvre des Fonds. Elle passe par la coordination de l'équipe France et la mise à disposition de moyens suffisants pour analyser les informations provenant des FFMB-CPC et participer à la gouvernance.

Le pilotage et le suivi des contributions françaises aux FFMB-CPC se fait à plusieurs niveaux : i) à Paris, ii) dans les instances d'administration et de gestion et dans les représentations françaises à Bruxelles, Washington et Francfort, et iii) dans les pays de mise en œuvre dans les ambassades, services économiques et agences de l'AF (cf. sociogramme des acteurs français présentés préalablement). Ici, le pilotage et le suivi s'entendent à la fois comme l'influence de la France sur les décisions prises au sein des FFMB-CPC et l'accès aux informations sur les décisions à prendre et prises au sein des FFMB-CPC et sur les projets.

A ce jour, il n'existe que peu d'exemple de coordination formelle des acteurs français sur leur contribution aux FFMB-CPC. On peut citer toutefois quelques mécanismes de coordination essentiels, même s'ils ne couvrent pas tous les Fonds ou toutes les étapes de la vie des Fonds :

- **Le rôle essentiel de coordination de la position française dans les institutions européennes assuré par le SGAE** (Secrétariat général des Affaires européennes) **et la RPUE** (Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne) à Bruxelles (pour les FFUE) : ce fonctionnement permet véritablement à la France de parler d'une seule voix dans les instances de gouvernance des Fonds, malgré la diversité des points de vue entre acteurs diplomatiques et opérationnels notamment. A titre de comparaison, par exemple, l'Allemagne est représentée au Comité stratégique du FFU par le *Auswärtige Amt* et au Comité opérationnel par le BMZ, qui ont pu exprimer des positions divergentes sur les mêmes sujets.
- **La task force pour la coordination de la contribution française au FFU sous l'égide du MEAE.** Les acteurs français se sont organisés en task force au moment de la création du Fonds et ont maintenu ce fonctionnement depuis (les réunions permettent de préparer les comités opérationnels du FFU et de faire un point entre ministères et opérateurs sur la mise en œuvre des projets.) Ces task forces, co-animées par l'ambassadeur Teixeira et la mission de la gouvernance démocratique, réunissent les différents services du MEAE concernés par le Fonds (DGM/GOUV, DUE/RELEX, DAOI, ANMO, DCSD, CDCS,), le ministère de l'Intérieur (Direction de la Coopération Internationale, Direction Générale des Etrangers en France), le Ministère des Armées, le SGAE et les opérateurs (AFD, Expertise France, CIVIPOL, OFII).
- Le lancement du Fonds Bêkou a également fonctionné « en mode task force », avec un portage politique fort et une administration mobilisée. Par ailleurs Expertise France et les opérateurs de l'aide à Paris et sur le terrain ont été associés, et ont pu avoir des échanges réguliers avec les ambassades (premier secrétaire, ASI, SCAC), la DCSD, et le centre de planification et de coordination des armées. Ce fonctionnement en mode « task force » a pu présenter les avantages suivants : assurer des échanges d'informations réguliers entre les différentes parties prenantes et notamment faire le lien entre décideurs politiques et opérationnels. Le MEAE avait ainsi une bonne connaissance des projets de l'AFD ou d'EF, à venir ou en cours de mise en œuvre et avait les éléments

pour promouvoir et/ou défendre ces projets dans les instances européennes du Fonds. Il a permis également de créer un « réseau d'acteurs FFU » dans lequel les interlocuteurs s'identifient, se connaissent et au besoin peuvent faire appel les uns aux autres (exemple : plaider sur les projets menés en concertation entre l'AFD et EF).

- La **mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti** (MIRH), placée sous la direction d'un ambassadeur : créée au lendemain du tremblement de terre, la MIRH avait certes un mandat qui dépassait de loin la contribution française au FRH (elle couvrait l'ensemble de la réponse française à la crise haïtienne) mais cet effort de coordination a pu permettre d'organiser la position de la France au sein de la communauté internationale et de personnaliser cette position avec la nomination d'un ambassadeur (rappelons qu'en parallèle du FRH avait été créé en Haïti le CIRH (commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti) présidée par le président de la République haïtienne et l'ancien président américain Bill Clinton. La MIRH assurait la coordination des acteurs publics français et associaient les ONG françaises à ce travail. L'ambassadeur délégué à la reconstruction en Haïti représentait la France au sein du FRH.

En dehors de ces exemples forts de coordination, on constate toutefois une fragilité plus structurelle de la coordination de l'équipe France qui peut limiter sa capacité d'action sur les Fonds. Nous les présentons ci-dessous, aux différentes étapes de la vie des Fonds :

- **Les processus de prise de décision politique et stratégique** par les acteurs français sont plutôt concentrés à Paris, loin des relais diplomatiques et opérationnels de terrain. Les décisions politiques peuvent être prises sans processus de concertation associant les différents services en centrale et sur le terrain, si bien que cela a pu conduire à des décisions contestées (ex : ré-abondement du SRTF décidé fin 2017 par les acteurs à Paris dont l'appréciation de la pertinence par les acteurs de terrain diffère).
- La **contribution financière initiale** dépend souvent des budgets disponibles : ainsi après l'arbitrage politique qui enclenche la décision de contribution, c'est la disponibilité des fonds sur des lignes budgétaires de MEAE, de la DG Trésor ou de l'AFD qui explique que telle institution contribue et participe à la gouvernance du Fonds (en dépit de la ligne de répartition qui veut que la DG Trésor finance les fonds des banques multilatérales de financement et le MEAE les Fonds des agences onusiennes et de l'UE (cf. LSC-TF financé à la fois par le MEAE, la DG Trésor et l'AFD ; PPI, SRTF, LSC-TF et Bêkou financé par l'AFD à la demande des tutelles). La décision de contribution n'est donc pas prise selon une stratégie d'intervention de la France via les FFMB, ni dans une logique de valeur ajoutée d'une institution par rapport à une autre, ni en prenant en compte le risque d'augmenter l'effet cascade des frais de gestion.
- Au stade de la **contribution à la gouvernance des Fonds** (en dehors du FFU dont le positionnement est coordonné par la Task Force), l'implication française est très variable d'un Fonds à l'autre mais semble se renforcer depuis peu. Pour le Fonds ARTF par exemple, la France n'a participé aux instances de décision du Fonds depuis 2013 en corrélation avec les dotations de la France (2008-2013) ; pour le Fonds Colombie en revanche, alors même que la contribution française est venue tardivement, à la fois l'ambassade et l'AFD à Bogota sont très impliquées (il est vrai que la dynamique de ces deux Fonds en 2017 est différente, le Fonds colombien étant juste créé alors que le Fonds afghan a plus de 15 ans d'existence). Après une absence de deux ans de la gouvernance du SRTF, la France semble désormais plus impliquée dans le SRTF via sa contribution renouvelée et l'organisation de la dernière réunion du Comité de Direction du Fonds à Paris début 2018. Les acteurs français impliqués dans la gouvernance des Fonds ne semblent néanmoins pas se coordonner entre eux (pas de véritable échange d'information en temps réel, pas de construction de positions communes ou de messages communs). Par ailleurs, il n'y a pas de réflexion stratégique en amont sur la présence de représentants de la DG Trésor, du MEAE ou de l'AFD dans les comités stratégiques et de gestion, ni sur l'impact de la présence de l'AFD dans ces comités alors que l'AFD peut être par ailleurs destinataire de délégations de financements.

Nos interlocuteurs plaident pour un suivi politique fort des Fonds (via l'Ambassadeur pour les pays concernés), et un lien fait entre le politique et les opérationnels. Sur les Fonds Bêkou,

Madad et SRTF cela a pu poser problème dans le passé : en effet, la déconnection entre le volet politique des fonds (dialogue nécessaire avec les autorités nationales) et le volet opérationnel génère une réticence des autorités nationales et locales à mettre en œuvre les projets (cf. projet QUDRA), une appréciation difficile de l'évolution du contexte politique de l'intervention du Fonds (cf. SRTF et reprise actuelle des zones anciennement sous le contrôle de l'opposition par le gouvernement syrien) et des priorités programmatiques (cf. SRTF et stratégie de réhabilitation des infrastructures qui reste la même depuis le démarrage de l'activité du Fonds alors que les acteurs de l'aide plaide aujourd'hui pour un changement radical de la théorie du changement du Fonds, vers des interventions sur le renforcement des capacités). A titre de comparaison, la coopération allemande a placé des assistants techniques auprès du Fonds Madad pour faciliter ce lien.

Encadré 15 L'exemple du FRH⁸⁹

Un rapport d'audit de la Cour des comptes française indique que la stratégie d'engagement de la France est confuse : **la MIRH a milité pour que la France participe activement au FRH en le dotant de façon substantielle quand l'ambassade de France à Port-au-Prince faisait part de sa préférence pour une gestion bilatérale de l'aide** (et donc l'abondement en crédits bilatéraux). La relation entre deux ambassadeurs, un en Haïti et un auprès de la MIRH a pu être compliquée et a donné deux voix parfois discordantes à la France. La création de la MIRH, et la nomination d'un ambassadeur a sa tête a toutefois eu le mérite de vouloir coordonner l'intervention française dans sa globalité en réponse au séisme, notamment l'action des différents ministères et des nombreuses collectivités territoriales.

Sur le sujet de la coordination interne, le rapport de l'AFD⁹⁰ souligne que la Direction des Opérations, la Direction de la Stratégie, des Partenariats et de la communication et la cellule « Crises et conflits » (CCC) ont réagi rapidement au séisme, quoique sans coordination interne structurée. Le rapport recommande à l'avenir de « *répondre aux crises de manière plus articulée en interne, notamment entre la DOE et SPC/DPO* ».

- Concernant la **soumission de projets** (pour les FFUE), les processus de décision ne semblent pas non plus prendre systématiquement en compte l'avis des représentations et agences locales. On constate parfois des dissonances importantes et des acteurs qui avancent en ordre dispersé (exemple de l'AFD et Expertise France sur le fonds Bêkou ou sur le FFU) et des avis demandés sur les projets qui ne sont pas pris en compte (l'ambassade de France au Mali indique par exemple que le projet PARSEC n'est pas pertinent, qu'il est dangereux pour les forces maliennes et qu'il n'aurait pas dû être financé). Les missions réalisées dans le cadre de cette étude ont permis de constater **une différence très nette entre la perception des Fonds par les centrales (plutôt positives) et par les acteurs de terrain (beaucoup plus critiques, notamment au vu des résultats des projets sur le terrain)**.
- Au niveau **du suivi des activités sur le terrain**, les SCAC ont une connaissance plus ou moins fine des projets (en fonction des projets, des pays). Ils suivent les projets et assurent parfois un échange d'information concernant les avancées, mais aussi les difficultés rencontrées par les acteurs de mise en œuvre. La coordination des porteurs de projets est également variable en fonction des contextes : elle est parfois organisée par la DUE (exemple des projets sécurité au Mali), elle est souvent créée par les relations interpersonnelles et la proximité induite par les conditions de vie à l'étranger qui fait que la plupart des acteurs français se connaissent et échangent de manière informelle. Le manque de relations nourries entre les chancelleries et les opérateurs comme Expertise France peut nuire au relais des messages que souhaitent faire passer les opérateurs.
- Au niveau de la **mise en œuvre des projets** : la participation de la France en tant **qu'opérateur de projet sur le terrain⁹¹ est en général très forte (cf. infra)**. La France est le premier pays en termes de nombre et montant des projets pour les Fonds FFU et Bêkou. Toutefois, il s'agit plus

⁸⁹ Rapport de la Cour des comptes sur l'aide française en Haïti suite au séisme

⁹⁰ RÉPONDRE AUX CRISES - L'AFD, LA FONDATION DE FRANCE ET LE FINANCEMENT DES ONG EN HAÏTI À LA SUITE DU SÉISME (2015)

⁹¹ ne s'applique qu'au FFUE

là avant tout de i) de la reconnaissance de l'expertise des opérateurs français et de leur rôle dans certains pays (notamment fenêtre Lac Tchad/Sahel, RCA par exemple) et ii) d'une logique de recherche de financement pour les opérateurs français plutôt que de « retour sur les investissements » français (même s'il existe une coordination des acteurs français sur ces Fonds pour défendre et promouvoir les projets des opérateurs français – cf. infra Task force FFU).

Les projets français développent de façon ad hoc des liens entre eux lorsqu'ils travaillent sur des sujets connexes. Néanmoins nos interlocuteurs ont signalé que pour certains opérateurs et l'AFD, les actions sur la sécurité restent encore très sensibles; selon nos interlocuteurs, Expertise France n'est toujours pas perçu par les autorités nationales et autres opérateurs de l'aide comme un acteur en charge de déployer la stratégie française de coopération, mais davantage comme un acteur extérieur au dispositif public de coopération. Là aussi, le rapprochement entre l'AFD et Expertise France devrait modifier cette appréciation.

Sur ces différents points, les interlocuteurs interrogés pointent **un manque de ressources nécessaires au pilotage et suivi de la contribution française aux FFMB** (l'information sur les FFUE a par exemple été consolidée un temps par la RPUE mais le suivi s'est arrêté quand la personne en charge a quitté son poste). L'implication de facto d'une diversité d'acteurs dessine la complexité d'un suivi éclaté des processus, et une perte d'information inévitable en l'absence d'un processus de coordination et communication. Les difficultés que nous avons rencontrées au cours de la présente étude pour l'identification de l'information concernant les FFMB, l'historique et la logique de la contribution française aux FFMB est symptomatique des points mentionnés ci-dessus. L'organisation de l'équipe France pour le FFU est néanmoins une bonne pratique qui montre les possibilités d'amélioration pour les autres Fonds.

Ce renforcement de la coordination de l'équipe France est d'autant plus important que les Fonds renforcent progressivement leurs outils de suivi et communication sur leurs actions, permettant de répondre aux enjeux de transparence et de redevabilité des actions. A l'exception du SRTF qui pour des raisons de sécurité est tenu à des exigences de confidentialité, les Fonds produisent rapports d'activités, tableaux de suivi, etc. Le FFU notamment a développé des outils de transparence très importants (rapport annuel mis en ligne, site internet dédié mettant en ligne les fiches actions de tous les projets, suivi de 19 indicateurs stratégiques pour le Fonds et communs aux différents projets, etc.). Pour les FFUE, la Cour des comptes européenne a réalisé l'audit de Békou dans lequel elle fait une remarque particulière sur le besoin de suivi et d'évaluation accru.

8 Conclusions et recommandations

La revue analytique des contributions françaises aux Fonds fiduciaires crise et post crise est un exercice complexe, du fait des spécificités des crises et des contextes d'intervention, de la diversité (malgré un concept commun de FFMB-CPC) de la solution proposée par la communauté internationale et de la diversité de la logique et de l'intensité de contribution française à ces différents Fonds, etc.

Néanmoins, il est possible de mettre en exergue les messages clés suivants sur la contribution française à ces fonds :

- L'ambition multilatéraliste de la France et sa politique de soutien aux initiatives de la communauté internationale se traduit par ses contributions à ces 12 FFMB-CPC. Les interventions revêtent des natures différentes : la France est parfois à l'initiative (Békou) ou a joué un rôle moteur à la création (FFU, FRH) ; elle est parfois plus attentiste (Fonds palestiniens ou Fonds Colombie). Ces interventions viennent soit en complément d'une action bilatérale forte (pays d'Afrique subsaharienne avant tout), soit dans des contextes où malgré l'importance politique, les moyens d'intervention bilatéraux sont limités (Moyen-Orient où la France a contribué à tous les FFMB-CPC existants).
- Bien qu'il n'y ait pas de stratégie spécifique de contribution française aux FFMB-CPC, les interventions de la France dans ces Fonds s'inscrivent dans la droite ligne de plusieurs stratégies de la coopération française, que ce soit géographique (stratégie Sahel 2015-2020) ou thématiques (stratégie humanitaire 2012-2017, approche française pour une réduction de la violence armée 2012, approche pour une justice transitionnelle 2014). L'intervention française sur ces Fonds dès 2002 (ARTF) intervient en un sens comme un prémices de l'affirmation française sur la priorité à donner aux États en crise et post-crise (loi d'orientation pour la coopération internationale juillet 2014).
- L'efficacité de la contribution française aux FFMB-CPC au regard des solutions apportées en réponse à la crise et des besoins des populations locales est intrinsèquement corrélée à l'efficacité du Fonds (et des projets financés par les Fonds) :
 - Les Fonds ont affiché leur volonté **d'agir différemment** des autres outils de la coopération internationale et notamment d'intégrer un volet régional pour répondre à des crises régionales, d'agir sur le nexus sécurité / humanitaire / développement ou de proposer des outils d'intervention plus rapide. Les résultats sur ces points ne sont toutefois pas toujours à la hauteur des attentes ou des ambitions affichées : la mise en œuvre des Fonds et des projets a parfois été rattrapée par la complexité de la conduite de projets en contexte crise/post-crise.
 - Les résultats des projets des Fonds sont très difficiles à apprécier de façon globale. Les **évaluations de l'efficacité des projets** réalisées font état de situations très diverses, entre les Fonds ou au sein même des Fonds. Si un Fonds comme le Fonds ARTF est généralement cité pour la qualité des projets mis en œuvre en lien avec les autorités locales, un Fonds comme le FRH a des résultats plus limités (projets globalement peu structurants, peu coordonnés). Pour les FFUE, l'audit de la Cour des comptes européenne et la mission que nous avons réalisée en RCA montrent une bonne efficacité individuelle des projets : très humanitaires dans leur conception et leur mise en œuvre, ils sont bien ciblés et leurs résultats sont en règle générale conformes aux attendus. Pour MADAD et le FFU, les projets ont démarré souvent tardivement et leurs résultats sont encore à venir. Les missions réalisées dans les pays et les entretiens sur une sélection de projets mettent en lumière des manques importants (retard, faible spécificité crise/post crise, etc.). Dans le cas des FFUE notamment, il apparaît par exemple que les projets soutenus ne sont pas forcément très différents des projets financés par les outils de coopération traditionnels (pour répondre à la pression politique, pour faire preuve d'une intervention rapide – c'est-à-dire en fait d'une programmation rapide des projets - des projets classiques de développement ont été financés). Sur ce point, les Fonds n'ont pas toujours fait la preuve de leur valeur ajoutée.

- Par ailleurs, au-delà de la question de l'efficacité individuelle des projets se pose la question de **l'efficacité des Fonds** : les FFUE sont perçus avant tout comme des guichets de financement des actions des opérateurs, sans stratégie globale d'intervention forte, sans priorisation des interventions et sans mise en cohérence des actions. De plus, les outils et services mutualisés que doivent proposer les Fonds (analyse des besoins, cartographie, facilité recherche, organisation de la division du travail entre acteurs, etc.) sont globalement efficaces pour les Fonds de la Banque mondiale, moins pour les Fonds de l'Union européenne. L'analyse montre ici que, comme pour les projets, faute de temps et sous la pression politique pour agir vite et montrer une action européenne sur le terrain, ces outils qui sont une des valeurs ajoutées théoriques fortes des Fonds n'ont été que partiellement déployés par les FFUE.
- L'efficacité de la contribution française s'apprécie également au regard de la **capacité de la France d'agir sur la stratégie des Fonds et d'en tirer des co-bénéfices**. En termes de capacité d'influence, quelques succès diplomatiques et opérationnels peuvent être mis en avant comme le ciblage prioritaire du FFU sur la fenêtre Sahel / Lac Tchad et sur le nexus sécurité / humanitaire / développement. Ceux-ci restent toutefois limités et valent pour des Fonds pour lesquels la France a marqué un intérêt politique fort (FFU, FRH). En termes de co-bénéfices pour la France, le retour pour les opérateurs français est extrêmement fort pour les Fonds qui permettent aux opérateurs des États contributeurs d'être opérateurs de projets, c'est-à-dire les FFUE (il faut rappeler toutefois que conformément aux modalités de gestion des Fonds, les opérateurs français pourraient être opérateurs des projets même si la France ne contribuait pas aux Fonds). Le positionnement d'expertise individuelle, de centres de recherche ou d'entreprises est lui beaucoup plus limité. Les opportunités sont en effet plus marginales (les facilités recherche des FFUE ouverts aux universités et centres de recherche ne sont qu'une très petite part de l'action des Fonds) et plus difficiles (pour les entreprises françaises, sauf exceptions, les marchés des pays en crise sont par définition des marchés compliqués et leur positionnement sur les chantiers et services crise ou reconstruction se fait en dehors des FFMB et des projets soutenus par les FFMB).
- Le rôle et le poids de la France dans les Fonds sont directement tributaires des modalités de gouvernance et de mise en œuvre créées par les Fonds (capacité d'influence des États contributeurs dans la gouvernance, possibilité de préférencement, possibilité d'être opérateur des projets financés par les Fonds, etc.). Ils sont aussi directement liés à **la capacité française à se mobiliser et à se coordonner pour faire valoir ses positions et ses priorités**. La contribution française aux Fonds fiduciaires est mise en œuvre et suivie entre un grand nombre d'acteurs français, agissant selon des logiques d'intervention différentes (diplomatique et stratégique ou opérationnelle, géographique, sectorielle ou transversale, à Paris, Bruxelles, Washington et dans les pays de mise en œuvre des Fonds, etc.) : la contribution française est donc par définition fractionnée et demande un effort de coordination important. Dans le cas du FFU par exemple, la coordination des positions françaises a pu bénéficier de l'implication de l'ambassadeur à la reconstruction et au développement puis de l'ambassadeur chargé des migrations, de la création d'une task force FFU regroupant les acteurs français. Les relations interpersonnelles sont également un élément fort de la coordination de la contribution française mais ne sauraient être une réponse suffisante. Le FFU semble toutefois être une exception et en règle générale, les autres Fonds (et notamment les Fonds du Proche-Orient) n'ont pas suscité une telle mobilisation et coordination des acteurs français. Ceci s'explique par l'importance politique particulièrement forte que revêt le FFU pour les autorités françaises (cf. Questions migrations/sécurité, Sahel, etc.). L'équipe France souffre d'un manque de ressource pour opérer cette coordination de façon adéquate.
- L'analyse de l'efficacité des Fonds et de la contribution française à ces Fonds invalide les avantages théoriques avancés sur la baisse des coûts de transaction, notamment dans le cas des FFUE qui sont avant tout des plateformes de financement et ajoutent en complexité pour l'obtention des financements et la gestion des projets. Par ailleurs, l'absence de service rendu en termes de mutualisation des capacités d'analyse ou de coordination permet difficilement aux États contributeurs de se positionner sur des aspects plus stratégiques.

- Par ailleurs, la France ne mobilise pas suffisamment les opportunités d'interaction et d'influence des Fonds (contribution, pilotage et suivi) : bien qu'il existe de bonnes pratiques de coordination des actions françaises, offrant des leviers importants sur le Fonds (notamment la task force du FFU), l'action française auprès des Fonds restent en général non-coordonnée et présente des faiblesses.

* * *

L'analyse critique des **diagrammes logique d'intervention** que nous avons reconstitués, à la fois pour les Fonds et pour la contribution française aux Fonds, et la vérification des hypothèses formulées permet de dresser un tableau plus global de la mise en œuvre effective des Fonds et de la contribution française aux Fonds. Elle a appuyé la structuration de cette analyse et est présentée de façon exhaustive et synthétique en annexe.

De même, nous présentons en annexe un examen des **avantages théoriques des Fonds** tels qu'ils sont présentés dans la littérature et dans les actes constitutifs ou les déclarations politiques lors de la création des Fonds à la lumière des messages issus des missions de terrain. Malgré la grande variété des situations et des réponses, le discours vertueux sur les avantages théoriques des FFMB doit être relativisé. Même des « évidences » comme la mutualisation des financements par la création des Fonds doivent être revues avec par exemple le système de préférencement créé par les fonds de la Banque Mondiale par exemple.

* * *

Au vu des conclusions présentées précédemment, nous formulons les préconisations pour la contribution française aux FFMB. Celles-ci sont articulées autour de trois grands axes :

- **Apprécier la création de FFMB-CPC et la contribution française au regard de la valeur ajoutée réelle des Fonds. La France doit prendre en compte dans ses décisions de soutenir la création d'un Fonds et d'y contribuer le niveau de performance envisagée du Fonds.**

Il existe aujourd'hui un écart important entre les avantages théoriques et avérés des outils de l'aide que sont les FFMB-CPC. Il convient d'ancrer la doctrine française de contribution aux FFMB-CPC dans la stratégie multilatérale de la France et limiter le recours à ses instruments (Ro). La décision de redotation d'un Fonds doit impérativement s'appuyer sur une évaluation de la valeur ajoutée réelle du Fonds (R1).

- **Agir sur les Fonds pour en assurer la valeur ajoutée, la pertinence, l'efficacité et l'efficience au service de l'aide et ainsi contribuer à faire en sorte que les avantages théoriques des Fonds avancés par les administrateurs soient effectifs. Il est important pour la France d'exercer sur plusieurs points une influence forte dans la constitution et la mise en œuvre des Fonds.**

Les FFMB-CPC sont des outils ad hoc de la coopération internationale, créés par « dérogation » aux outils classiques pour répondre à des besoins spécifiques. Or ceux-ci n'ont pas toujours fait la preuve de leur valeur ajoutée et le principe même de création des FFMB-CPC demande à être interrogé (Ro).

Une fois créés, les FFMB sont en effet des outils des réponses/sorties de crise et à ce titre des outils politiques. Il convient donc de proposer une réappropriation politique forte, à la fois des États en

crise et des États contributeurs des Fonds. Cela passe notamment par des actions sur la stratégie des Fonds et surtout sa réelle utilisation pour la priorisation des activités, notamment pour les FFUE (R1) et des procédures de gouvernance (R2). Cela passe également par des actions sur la mise en œuvre des Fonds pour assurer la spécificité de leurs interventions qui a justifié leur création (R3). En parallèle, il semble important d'explorer les modifications à apporter au fonctionnement actuel des FFUE dans le cadre de la réflexion de l'UE sur ses outils de politique extérieure (R4).

- **Renforcer, au sein de l'équipe France, la coordination des acteurs et organiser le dialogue sur la base d'une stratégie affichée, pour être en mesure de faire valoir ses positions pour l'efficacité de l'aide, mais aussi de défendre dans les Fonds ses positions politiques et en tirer des co-bénéfices.**

Les FFMB peuvent-être des leviers forts de sortie de crise, dotés de moyens conséquents qui peuvent venir en complément des outils bilatéraux limités, si les acteurs français sont en mesure de les activer. Les acteurs français pourraient saisir l'opportunité de cet exercice de revue du recours au FFMB-CPC pour préciser le positionnement de chaque acteur et renforcer la coordination d'ensemble (R6) et mettre en place un système de suivi / évaluation de la contribution française aux Fonds (R7). Cela implique des actions aux différentes étapes de la vie des Fonds : choix de contribuer dans un fonds, mais aussi actions pour peser dans les principes constitutifs du Fonds (lors de sa création), peser dans sa gouvernance, et suivre de façon adéquate les opérations du fonds (notamment pour organiser la remontée d'information du terrain vers Paris). Par ailleurs, il convient d'organiser une réelle appropriation des FFMB comme outil de la diplomatie française à part entière et intégré comme tel dans l'agenda des acteurs.

Axes de préconisations	Préconisations
<p>Apprécier la création de FFMB-CPC et la contribution française au regard de la valeur ajoutée réelle des Fonds</p>	<p><i>R0/ Limiter le recours aux FFMB-CPC</i></p> <p><i>R1/ Corréliser le ré-abondement aux FFMB-CPC à la performance du Fonds et de la contribution française dans le Fonds</i></p>
<p>Agir sur les Fonds pour en assurer la valeur ajoutée, la pertinence et l'efficacité au service de l'aide et ainsi contribuer à faire en sorte que les avantages théoriques avancés par les administrateurs soient effectifs</p>	<p><i>R2 / Assurer la priorisation des interventions des Fonds sur la base d'une assise stratégique forte, répondant aux besoins des populations locales</i></p> <p><i>R3/ Assurer dans la gouvernance des Fonds une participation effective à la fois des États bénéficiaires et des contributeurs</i></p> <p><i>R4/ Assurer la spécificité de l'intervention via les FFMB et plus largement la qualité des projets soutenus, au service de l'efficacité de l'aide</i></p> <p><i>R4/ Porter les débats à Bruxelles sur une modification du fonctionnement des FFUE</i></p>
<p>Renforcer, au sein de l'équipe France, la coordination des acteurs et organiser le dialogue sur la base d'une stratégie affichée, pour être en mesure de faire valoir ses positions pour l'efficacité de l'aide, mais aussi de défendre dans les Fonds ses positions politiques et en tirer des co-bénéfices</p>	<p><i>R5/ Assurer la coordination des acteurs français de la prise de décision de contribution aux Fonds, à la mise en œuvre des Fonds et des projets des Fonds</i></p> <p><i>R6/ Définir un système de suivi et évaluation commun de la contribution française à ces Fonds</i></p>

Nous présentons ci-dessous chaque préconisation de façon détaillée.

Ro/ Limiter le recours aux FFMB-CPC	
Éléments de constat	<p>La communauté internationale a créé ces dernières années de nombreux FFMB-CPC pour répondre aux différentes crises sur lesquelles elle voulait agir.</p> <p>La décision de contribution initiale aux FFMB-CPC est avant tout politique et est souvent peu étayée, en l'absence de regard rétrospectif sur la performance réelle de tels fonds, ni de doctrine de contribution de la France à ce type de Fonds.</p> <p>Les Fonds n'ont toutefois pas systématiquement apporté la preuve de leur valeur ajoutée (qui justifie la création du Fonds). La Cour des comptes européenne pose par exemple ce constat sur la création du Fonds Bèkou. L'efficacité relative des Fonds et des projets, le contournement des autorités locales (FFUE notamment) ou la création de frais de gestion en cascade sans service supplémentaire rendu par exemple amènent à interroger la pertinence de la création de Fonds.</p> <p>Cette recommandation s'inscrit dans la droite ligne des stratégies et positions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stratégie multilatérale française 2017-2021 (« Promouvoir l'alignement stratégique des fonds fiduciaires sur les orientations générales de leur organisation de rattachement et limiter leur prolifération, cet alignement devant être démontré pour qu'un financement soit envisagé ») ; • Référé S2018-0016 de la Cour des comptes sur la contribution française au FED (« Encadrer le recours aux fonds fiduciaires »)⁹² ; • Recommandations issues de l'évaluation d'autres contributions françaises à des Fonds de développement (Évaluation de la contribution française au FAD par exemple) <p>Cette recommandation a été formulée lors de l'atelier de co-construction des recommandations organisés dans le cadre de cette mission avec des représentants du MEAE, de l'AFD, de la DG Trésor et d'Expertise France.</p>
Objectif de la recommandation	S'assurer de la valeur ajoutée de la création d'un Fonds et de la contribution française à ce Fonds
Modalités de mise en œuvre de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir auprès de la Communauté internationale le besoin de décider de la création des FFMB-CPC sur la base d'une analyse a priori de la valeur ajoutée au regard des exemples passés - Analyser la spécificité de la réponse apportée par les FFMB-CPC aux besoins spécifiques identifiés ;

⁹² « A partir de ressources du FED, complétées de ressources issues du budget de l'UE et de contributions des États membres, plusieurs « facilités » ou « fonds fiduciaires » ont été mis en place. Ils répondent à des règles propres qui doivent garantir une plus grande rapidité de mise en œuvre. Il en est ainsi de la « facilité de soutien pour la paix en Afrique » (FSPA) constituée dès 2004 et du fonds fiduciaire d'urgence (FFU) « en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » constitué en 2015.

La multiplication des fonds rend en revanche peu lisibles les financements européens et elle alourdit encore les frais de gestion. Leur administration centralisée à Bruxelles et non dans les délégations de l'UE auprès des États « ACP » affaiblit la dimension partenariale avec les États bénéficiaires comme d'ailleurs avec les États membres de l'UE, pourtant réunis dans des exercices de programmation conjointe.

La France devrait demander que toute création d'un fonds fiduciaire ou d'une « facilité d'investissement » soit subordonnée à un bilan des actions financées par les fonds et facilités au titre du 11^{ème} FED et à une justification de leurs frais de gestion. »

	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser la valeur ajoutée de la création d'un Fonds par rapport aux outils traditionnels de la communauté internationale (stratégie, gouvernance, mode opératoire) ; - Tirer des enseignements de la mise en œuvre des FFMB-CPC dans le passé • Définir une stratégie française qui pourra s'appuyer sur les éléments suivants: <ul style="list-style-type: none"> - portage politique du Fonds (Banque mondiale, UE, États contributeurs) et autres États membres du Fonds - association des autorités nationales et locales dans le Fonds - alignement des priorités géographiques et politiques, - présence de la France dans les zones d'intervention en bilatéral ou multilatéral, - performance envisagée de l'administrateur pressenti pour la gestion du Fonds (ciblages, suivi des conditionnalités de l'aide, analyses politiques et stratégiques, coordination des interventions) - performance envisagée des fonds (efficacité et efficience), - performance envisagée de la contribution française dans ces fonds (effets levier, retour, d'influence effectifs)
Responsable de la mise en œuvre	MEAE, AFD et DG Trésor
Partenaires à mobiliser	Autres Etats contributeurs potentiels, notamment Etats européens pour les FFUE

R1/ Corréler le ré-abondement aux FFMB-CPC à la performance du Fonds et de la contribution française dans le Fonds	
Éléments de constat	<p>La présente étude a démontré que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concernant les 12 Fonds de l'étude, la décision de ré-abondement semble systématiquement liée à une volonté politique de continuer à faire partie de la gouvernance des Fonds, sans qu'elle s'appuie sur une appréciation étayée et partagée de l'évolution de la situation politique d'intervention des Fonds, sur un arbitrage entre ressources multi et bi, ou sur l'évaluation de la performance des Fonds et de la performance de la contribution française à ces Fonds. • Lors de la contribution initiale et des re-contributions, le choix de la ligne budgétaire prélevée -parfois donc par défaut- a été jusqu'à aujourd'hui déconnectée d'une réflexion sur les coûts de transaction et sur les implications sur la représentation de la France auprès des Fonds et le pilotage des contributions. Or la délégation de contribution à l'AFD engendre 10% de frais de gestion supplémentaires. Par ailleurs, une contribution sur P.110 donne un siège à la DG Trésor au comité de pilotage ; sur P.209 le siège revient au MEAE.
Objectif de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter et étayer la prise de décision de re-contribution aux Fonds • Faciliter et étayer un arbitrage sur les lignes budgétaires permettant de re-contribuer au Fonds • Améliorer la performance de l'aide française dans les situations de crise et post-crise • Améliorer la pertinence des interventions de la France dans le fonctionnement du Fonds

<p>Modalités de mise en œuvre de la recommandation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les critères de re-contribution de la France, pourront être les suivants : <ul style="list-style-type: none"> – portage politique effectif du Fonds (Banque mondiale, UE, États contributeurs) et autres États membres du Fonds – services proposés par l’administrateur du Fonds (ciblages, suivi des conditionnalités de l’aide, analyses politiques et stratégiques, coordination des interventions), – association effective des autorités nationales et locales dans le Fonds – priorité géographique et politique, – présence de la France dans les zones d’intervention en bilatéral ou multilatéral, – performance effective des fonds (efficacité et efficience), – performance effective de la contribution française dans ces fonds (effets levier, retour, d’influence) • Anticiper un budget spécifique sur les lignes 209, 110 et TTF pour les re-dotations afin de donner une marge de manœuvre et permettre la conduite d’une réflexion sur le meilleur arbitrage budgétaire à rendre • Définir des critères et indicateurs facilitant le choix des lignes budgétaires <ul style="list-style-type: none"> – Implications sur la gouvernance des Fonds (dans le cas d’un arbitrage P.110 et P.209) – Autres priorités de l’aide multi et bi (dans le cas d’un arbitrage entre les enveloppes du MEAE et de l’AFD) – Implication sur les frais de gestion (ex : 10% prélevé par l’AFD dans le cas d’une délégation de contribution via l’AFD)
<p>Responsable de la mise en œuvre</p>	<p>MEAE (DUE, DAOI/ANMO et DGM), DG Trésor , AFD (DO, cellule de gestion des FFMB)</p>
<p>Partenaires à mobiliser</p>	<p>Aucun</p>

R2 / Assurer la priorisation des interventions des Fonds sur la base d’une assise stratégique forte, répondant aux besoins des populations locales

<p>Éléments de constat</p>	<p>L’analyse a montré que les FFMB-CPC, et notamment les FFUE (FFU et Madad), pouvaient manquer d’assise stratégique forte et articulée avec les stratégies des Etats bénéficiaires et apparaissaient davantage comme des guichets de financement que les opérateurs mobilisaient au service de leurs propres stratégies, dans une logique d’opportunité financière. Les Fonds n’ont pas toujours été en mesure d’assurer la priorisation des interventions et leur articulation avec les priorités des Etats bénéficiaires.</p> <p>Cette difficile priorisation des actions a pu conduire au financement dans les pays de projets pour des montants très importants (les projets FFU au Mali par exemple représentent près d’un tiers de l’enveloppe du PIN 2014-2020) sans priorisation et sans mise en adéquation affirmée avec les stratégies locales.</p>
-----------------------------------	--

<p>Objectif de la recommandation</p>	<p>Il est essentiel d'assurer aux Fonds une assise stratégique forte de réponse à la crise ou sortie de crise alignée sur la stratégie du pays lui permettant d'assurer une réelle priorisation dans la sélection des interventions.</p> <p>Cela vaut avant tout pour les FFUE et prend une importance forte pour les Fonds à vocation régionale (FFU et Madad).</p>
<p>Modalités de mise en œuvre de la recommandation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le lien avec autorités locales et avec les stratégies des autorités locales (cf. R2) ; • Affiner les objectifs des Fonds (sur la base d'une réelle négociation menée en amont avec les autorités locales notamment) et définir précisément et conjointement la stratégie d'intervention des Fonds et un plan d'action précis ; • Une fois la priorisation des interventions définie avec les autorités locales et sur la base d'une stratégie précise d'intervention du Fonds, la décliner de façon opérationnelle et envisager des appels à projets ciblés permettant d'orienter les projets des opérateurs (par exemple : appels à projets sur une zone spécifique des pays ou sur une priorité de la stratégie globale pour éviter l'éparpillement des interventions). Cela vaut notamment pour les Fonds à vocation régionale qui ont une stratégie d'intervention couvrant plusieurs pays mais qui pourraient gagner à avoir des orientations plus spécifiques par pays (définies en lien avec les autorités locales). Cette option peut toutefois entraîner un risque de ralentissement de la programmation (en étant plus spécifique, les Fonds ralentissent leur rythme de programmation): afin de concilier priorisation des interventions sur une assise stratégique robuste et nécessité d'apporter une réponse rapide à une situation d'urgence, il est possible d'envisager une intervention en deux temps : une action rapide de type humanitaire, répondant aux premiers besoins des populations menée en parallèle d'une réflexion stratégique pour orienter les actions sur la durée de vie du Fonds (il s'agit de la même logique de « double détente » que celle que développe l'AFD sur ses projets quand elle combine des actions à impacts rapides et des actions structurantes de long terme). • Renforcer le dialogue opérationnel entre les opérateurs des Etats membres d'une part et la Commission européenne et les délégations de l'UE d'autre part pour être davantage en co-construction des interventions. Cette ingénierie de projet renforcée peut être intégrée dans les services à rendre par le Fonds, comme le pratique la Banque Mondiale.
<p>Responsable de la mise en œuvre</p>	<p>MEAE (DUE, DAOI/ANMO et DGM) dans leurs relations avec les administrateurs des Fonds européens dans les instances et les échanges sur la stratégie d'intervention des Fonds</p>
<p>Partenaires de mise en œuvre</p>	<p>Administrateurs des Fonds (Commission Européenne notamment)</p> <p>Autres États contributeurs aux Fonds (dans une logique de coalition pour renforcer l'efficacité des Fonds)</p>

R3/ Assurer dans la gouvernance des Fonds une participation effective à la fois des États bénéficiaires et des États contributeurs

<p>Éléments de constat</p>	<p>L'analyse a montré que les autorités locales bénéficiaires des Fonds et les contributeurs sont parfois peu ou très peu associés à la gouvernance des Fonds et à la sélection des projets, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur la</p>
-----------------------------------	--

	<p>pertinence des projets et leur lien avec les stratégies locales, l'efficacité des projets et leur rythme de mise en œuvre.</p> <p>Cela vaut notamment pour les FFUE (notamment les FFUE à vocation régionale, FFU et Madad : pour le Fonds Békou en RCA – quand la situation sécuritaire le permet - pour le Fonds Colombie, les comités des Fonds se tiennent dans les pays et associent plus aisément autorités locales et chancelleries des Etats membres de l'UE). Les FFUE ont en effet souvent pu proposer des modes de gouvernance où la place des autorités locales est faible, alors que la responsabilité mutuelle et l'appropriation des États partenaires sont deux des cinq piliers de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De plus, si les États contributeurs sont associés à la gouvernance, ceux-ci regrettent notamment l'opacité de l'instruction des projets avant leur présentation en comité opérationnel.</p>
Objectif de la recommandation	<p>Les FFMB sont des outils des réponses/sorties de crise et à ce titre des outils politiques. Il convient donc de proposer une réappropriation politique forte, qui passe à la fois par une plus grande participation des États en crise et des États contributeurs des Fonds.</p> <p>En lien avec la recommandation R1, cela peut permettre notamment de renforcer l'articulation des interventions des Fonds avec les priorités des Etats partenaires et limiter la logique de guichet de financement soutenant des projets décorrélés les uns des autres.</p>
Modalités de mise en œuvre de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> Assurer dans les Fonds une réelle participation des États partenaires, à la fois dans les comités stratégiques et opérationnels des Fonds, avec un statut décisionnaire (pas uniquement consultatif comme actuellement). La société civile locale mériterait également d'être associée, au moins à titre consultatif, dans les instances des Fonds. Renforcer le lien avec les États contributeurs et la transparence dans la prise de décision des Fonds, notamment pour les décisions sur les projets (partage en amont des informations sur les projets, présentation par la Commission européenne de l'ensemble des projets soumis aux Fonds et pas uniquement des projets présélectionnés par la Commission européenne)
Responsable de la mise en œuvre	MEAE (DUE, DAOI/ANMO et DGM) dans sa relation avec la Commission Européenne et les délégations de l'Union européenne
Partenaires à mobiliser	Autres États contributeurs aux Fonds (dans une logique de coalition pour renforcer l'efficacité des Fonds)

R4/ Assurer la spécificité de l'intervention via les FFMB et plus largement la qualité des projets soutenus, au service de l'efficacité de l'aide

Éléments de constat	<p>Parmi les avantages théoriques qui justifient la création des FFMB, les administrateurs citent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> La spécificité des projets (mobilisation de financements importants, capacité d'intervention régionale, intervention sur le nexus sécurité/humanitaire/développement) ; La mise à dispositions d'outils mutualisés d'analyse des situations et d'intervention pouvant servir les Fonds et les différents projets soutenus (analyse des besoins, diagnostics, travaux de recherche, cartographie, etc.), la mise en place d'outils de reporting communs aux projets pour mesurer
----------------------------	--

	<p>l'efficacité globale de l'intervention du fonds, la répartition du travail entre les opérateurs selon leurs avantages comparatifs.</p> <p>Or, l'analyse a montré que les projets des FFMB n'étaient pas toujours différents des interventions classiques et que les outils qui font la valeur ajoutée opérationnelle des Fonds n'ont pas été systématiquement créés.</p> <p>NB : les dernières annonces gouvernementales sur la hausse des budgets d'APD et la place plus importante que doit prendre le canal bilatéral rendent d'autant plus important le fait d'assurer la spécificité de l'intervention des Fonds. A défaut, les opérateurs (AFD notamment) se positionneront avant tout sur les crédits bilatéraux.</p>
<p>Objectif de la recommandation</p>	<p>Les Fonds peuvent être un outil pertinent dans la gamme des interventions de la communauté internationale pour le développement, <u>à condition</u> que l'on assure la spécificité de leurs interventions qui a justifié leur création. Il est essentiel que la France en tant qu'Etat contributeur des Fonds s'assure de l'effectivité de la spécificité des interventions des FFMB et de la création d'outils de mutualisation.</p> <p>Cela vaut avant tout pour les FFUE.</p>
<p>Modalités de mise en œuvre de la recommandation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les FFUE : <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la spécificité des interventions et financer par les FF des projets qui ne seraient pas financés par ailleurs (FED ou ECHO par exemple pour les FFUE). Cela passe notamment par le positionnement des Fonds et des projets sur le lien (sécurité)/humanitaire/développement (si pertinent en fonction du contexte) permettant d'assurer la sécurité des personnes, condition sine qua non pour agir sur le développement - Maintenir les efforts dans la négociation avec la Commission Européenne pour une meilleure prise en compte des spécificités des contextes crise et post-crise dans les règles de financement PAGODA (ex : prise en compte de la volatilité des prix dans des contextes de crise) - Être extrêmement vigilant sur la création et l'utilisation effectives des services qui font la valeur ajoutée opérationnelle des Fonds et qui justifient les frais de gestion pris par les opérateurs et insister sur les services à rendre par les administrateurs des Fonds : facilitation de l'action des États et des opérateurs par la mise à disposition d'analyses et études pour l'ensemble des bailleurs de fonds et opérateurs, secrétariat de coordination de l'aide (cartographies des bailleurs, cartographie de l'information), création de facilités d'assistance technique mutualisée ou de facilités de recherche, etc. (notamment pour les FFUE). - Demander à la Commission et aux Délégations la formalisation des processus et des modes de faire des Fonds (la formalisation et la stabilisation des outils permettra aux opérateurs de gagner en efficacité dans la mise en œuvre des projets) - Demander à la Commission la formation des personnels des FF aux spécificités des FF pour avoir une pratique efficace et harmonisée des FF dans les différents pays dans lesquels ils sont mis en œuvre. • Pour les FF de la Banque Mondiale : <ul style="list-style-type: none"> - Demander à la Commission et aux Délégations la formalisation des processus et des modes de faire des Fonds (la formalisation et la stabilisation des outils permettra aux opérateurs de gagner en efficacité dans la mise en œuvre des projets) - Demander à la Commission la formation des personnels des FF aux spécificités des FF pour avoir une pratique efficace et harmonisée des FF dans les différents pays dans lesquels ils sont mis en œuvre. • Militer pour la fin, ou du moins la forte limitation, du recours au préférencement⁹³ qui entrave l'idée même de mutualisation des moyens et de priorisation des actions sur les besoins des bénéficiaires

⁹³ cf. Fonds Banque Mondiale – pratique qui permet aux États contributeurs de flécher les secteurs sur lesquels ils souhaitent positionner leur contribution. Pour les Fonds ARTF et FRH, le préférencement était autorisé à hauteur de 50%.

Responsable de la mise en œuvre	MEAE et DG Trésor en tant que représentants de la France lors de la création des Fonds et de la tenue des comités stratégiques AFD dans son dialogue opérationnel avec les administrateurs
Partenaires à mobiliser	Autres États contributeurs dans une logique d'équilibre avec les administrateurs, si ce n'est de contre-pouvoir (notamment dans des réseaux institués comme le <i>Practitioners' network</i>)

R5/ En parallèle, porter les débats à Bruxelles sur une modification du fonctionnement des FFUE	
Éléments de constat	<p>La Commission européenne est en réflexion actuellement sur la suppression des instruments de l'aide extérieure pour n'en faire qu'un seul, fongible.</p> <p>Les FMB-CPC ont une sensibilité politique élevée. Ils peuvent à la fois légitimer une situation politique ou la déstabiliser en cas de dysfonctionnement.</p> <p>Dans le cas des FFUE, bien que les interventions soient perçues comme des interventions européennes avant tout, l'UE ni les États membres ne soutiennent politiquement les projets auprès des autorités nationales – ce qui a un effet fort et négatif sur la mise en œuvre des projets et plus généralement la performance des Fonds.</p> <p>La présente étude a par ailleurs démontré que les FFUE présentaient des frais de gestion en cascade, que les services rendus par l'administrateur des Fonds sont limités et que la gouvernance actuelle pose problème aux États contributeurs comme aux États partenaires.</p>
Objectif de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Apporter une réponse à la gouvernance sous-optimale des FFUE • Agir sur l'efficacité et l'efficience des FFUE
Modalités de mise en œuvre de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Conduire la réflexion, les débats, voire les investigations sur les modalités d'une intervention politique plus forte de l'UE et à minima l'implication des ambassadeurs de l'UE dans la gouvernance des Fonds et dans l'appui à la mise en œuvre des projets financés par le Fonds. • Participation à la réflexion sur la fusion des outils de l'UE et la possibilité de conserver à minima une fenêtre « fast-track » hybride entre ECHO⁹⁴ et DEVCO⁹⁵ pour financer les opérations du nexus, et la sanctuarisation d'enveloppes pour rendre visible les interventions sur les crises • Proposition par les Délégations de l'UE de services de mutualisation des savoirs (analyse des conflits et de leur évolution, analyse des approches optimales à adopter etc..) et de coordination de l'aide • Porter les propositions du Practitioner Network sur l'amélioration du fonctionnement des FFUE
Responsable de la mise en œuvre	Représentation française à Bruxelles (MEAE, DG Trésor, AFD)

⁹⁴ qui permet a priori des décaissements rapide pour des situations d'urgence humanitaire

⁹⁵ qui s'appuie sur des PIN multiannuels

Partenaires à mobiliser	Autres États contributeurs et des réseaux institués comme le <i>Practionners' network</i>
--------------------------------	---

R6/ Assurer la coordination des acteurs français dans la mise en œuvre des Fonds et des projets des fonds	
Éléments de constat	<ul style="list-style-type: none"> • Certains FFMB-CPC pèchent par un manque de prise en compte de leur rôle éminemment politique (les FFMB-CPC ne deviennent plus que des outils opérationnels déconnectés du politique et des évolutions politiques, ce qui est contre-productif). Il semble important que la France (tout comme les autres États contributeurs), puisse combler les manques à court terme. • Dans le contexte de crise et post-crise, les réponses apportées par les acteurs français restent fragmentées et la réponse via les FFBM-CPC est peu coordonnée et articulée avec les autres canaux de financement multilatéraux et bilatéraux. • Il y a peu de concertation entre acteurs français au siège, sur le terrain et entre eux (hormis dans le cas du FFU). Ce manque de concertation nuit au partage d'information, à la coordination et aux synergies entre interventions dans le Fonds et en synergie avec le Fonds.
Objectif de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la coordination et l'articulation des réponses apportées par les acteurs français dans les situations de crise et post-crise
Modalités de mise en œuvre de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Définir le rôle et la valeur ajoutée des acteurs français dans la contribution aux FFMB notamment <ul style="list-style-type: none"> – MAE et DG Trésor sur le volet stratégique – L'AFD sur le volet opérationnel (mise en œuvre des projets, cofinancement de projets) – Entre les départements géographiques/techniques/Europe • Définir une participation adéquate à la gouvernance (comité de pilotage et comité opérationnel), portage des priorités françaises à faire valoir (thématique et/ou géographique) lors de la vie du Fonds, mise en place d'un suivi de la performance des fonds et de la contribution française dans ces fonds (à mi-parcours de la contribution, à échéance de la contribution) • Organiser une coordination et un suivi interministériel (diplomatique et opérationnel) des contributions au multi et au multibi <ul style="list-style-type: none"> – à tous niveaux (Washington/Bruxelles/Francfort ; Paris : au sein du MEAE, de la DG Trésor et de l'AFD et entre institutions ; Terrains : SCAC/AFD) – et à tous les moments de la vie du Fonds : création, contribution initiale, redotation, participation à la gouvernance (pilotage, gestion), soumission des projets, mise en œuvre des projets (pour assurer la cohérence mais aussi un soutien politique) ; – en particulier, créer des Tasks forces techniques en plus des Tasks forces diplomatiques (par exemple: saisir les réunions pilotées par l'ambassadeurs pour faire des points avec les acteurs français) ; mettre en place une méthodologie de travail à partir de la bonne pratique qu'est le FFUE, et prévoir un temps spécifique sur l'analyse des projets en collectif

	<ul style="list-style-type: none"> - en lien avec les autres bailleurs dans une logique d'équilibre avec l'administrateur (si ce n'est de contre-pouvoir) • Mettre en place le cas échéant (suivant la stratégie de la France) des ETP pour assurer un suivi centralisé des FFMB au siège des institutions (MEAE, DG Trésor) et auprès des FFMB
Responsable de la mise en œuvre	MAE, DG Trésor , AFD
Partenaires à mobiliser	Aucun

R7/ Définir un système de suivi et évaluation commun de la contribution française à ces Fonds et un certain nombre d'indicateurs

Éléments de constat	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en place d'une doctrine de contribution aux FFMB et d'une stratégie d'intervention et de coordination nécessite un système de suivi et d'évaluation pour soutenir la prise de décision et piloter les interventions. • On notera à cet égard que l'AFD a déjà réalisé un travail d'identification d'indicateurs pour le suivi des FFMB, qui a servi de base la proposition ci-dessous d'indicateurs communs à l'équipe France et que la DG Trésor a également initié ce suivi pour les contributions françaises aux banques de développement.
Objectif de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Éclairer les décisions sur les nouvelles contributions financières et l'implication-coordination nécessaire de l'équipe France
Modalités de mise en œuvre de la recommandation	<ul style="list-style-type: none"> • Définir des indicateurs communs en support à cette doctrine de contribution et la stratégie de la France dans les Fonds. Des pistes sont proposées dans le tableau ci-dessous. • Mettre en place un système de suivi de ces indicateurs (collecte, analyse, transmission des informations)
Responsable de la mise en œuvre	MAE, DG Trésor , AFD
Partenaires à mobiliser	Aucun

Figure 17 Indicateurs de performance de la contribution française dans les Fonds

Pertinence de la contribution française			
Pertinence avec les stratégies de la France	Alignement stratégique	Correspondance entre stratégies	Qualitatif

Pertinence avec les priorités géographiques et politiques	Alignement géographique Alignement politique	Correspondance entre les priorités géographiques et politiques	Qualitatif
Pertinence au regard des besoins des bénéficiaires locaux	Évaluation des besoins des bénéficiaires locaux	Existence d'une évaluation des besoins	Qualitatif
	Priorisation élaborée avec les autorités locales	Existence d'un processus effectif de concertation avec les autorités locales	Qualitatif
Cohérence de la contribution française			
Complémentarité et synergies avec d'autres opérations de la France	Autres opérations de la France sur une même problématique et une même géographie	Identification de duplication, complémentarité ou synergies	Qualitatif
	Opérations de mixage	Nombre et montants	Quantitatif
Cohérence avec les principes des interventions dans les pays fragiles de l'OCDE	Alignement de la mise en œuvre avec les principes d'intervention dans la pays fragiles de l'OCDE	Identification de la mise en œuvre effective des principes	Qualitatif
Efficacité de la contribution française			
Influence de la France dans la mise en œuvre des fonds	Nombre de bureaux d'études français impliqués	Nombre	Quantitatif
	Part des financements dépensés dans la zone d'intervention de la France	%	Quantitatif
	Part des financements dépensés sur les secteurs prioritaires de la France	%	Quantitatif
	Part des financements dépensés dans des pays francophones	%	Quantitatif
	Niveau global d'influence de la France	Indice (1 à 4)	Qualitatif
Effet retour pour la France	Nombre de projets gérés par l'équipe France	Nombre	Quantitatif
	Montant des projets gérés par l'équipe France	Montant	Quantitatif
Apprentissage de l'équipe France	Niveau global d'apprentissage de l'AFD	Indice (1 à 4)	Qualitatif

	Niveau global d'apprentissage d'EF	Indice (1 à 4)	Qualitatif
Développement du réseau de l'équipe France	Impact en termes de développement du réseau	Indice (1 à 4)	Qualitatif
Visibilité de l'équipe France	Impact en termes de visibilité	Indice (1 à 4)	Qualitatif
Efficiences de la contribution française			
Coordination de la France dans la mise en œuvre du Fonds	Définition des rôles de chaque acteur et d'une participation adéquate à la gouvernance des fonds	Existence de documents stratégiques et opérationnelles	Qualitatif
	Mise en place de processus de coordination et de suivi interministériel (diplomatique et opérationnel)	Processus de coordination et de suivi interministériel	Qualitatif
Approche de l'efficacité globale du fonds du point de vue de la France	Mesure globale de l'efficacité	Rapport fonds injectés / efficacité dans le Fonds	Qualitatif
		Identification des services rendus par le Fonds (administrateur)	Qualitatif
		Identification d'opportunités manquées	Qualitatif

Source : Technopolis (2018)

technopolis |group| France
88 rue La Fayette
75009 Paris
France
T +33 1 49 49 09 20
F +33 1 49 49 09 29
E info.fr@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com