



En partenariat avec le Centre
de Crise et de Soutien du
MEAE



ÉVALUATION PROSPECTIVE DES FONDS D'URGENCE DE CITES UNIES FRANCE

Rapport final

Avril 2019

Aude Defasy et Domitille Hamard



Bureau Lyon : 1 cours Verdun
69002 Lyon
Bureau Paris : 115 rue du Faubourg
du Temple 75010 Paris
Tél. 04 78 28 15 00
Fax. 04 78 28 17 56
pluricite@pluricite.fr
www.pluricite.fr

Sommaire

1	Le contexte et les objectifs de l'Évaluation	4
1.1	Un dispositif « ad hoc » déployé depuis 15 ans par Cités Unies France	4
1.1.1	La gestion de crise par et pour les collectivités locales : principe fondateur des Fonds d'urgence	4
1.1.2	Un dispositif « ad hoc » à mieux connecter à l'offre de services globale de CUF	5
1.2	Une évaluation prospective, pour questionner les perspectives du dispositif	6
1.2.1	Dresser le bilan, et identifier les leviers pour une participation accrue et coordonnée des collectivités françaises dans la réponse aux crises	6
	L'évaluation vise trois enjeux concomitants :	6
1.2.2	Questionner l'efficacité de la réponse apportée, la pertinence du positionnement du dispositif et les synergies (actuelles ou à venir)	7
1.3	Une évaluation pluraliste, pour coconstruire l'avenir les Fonds d'urgence	7
1.3.1	Les principes et partis pris méthodologiques	7
1.3.2	Synoptique de la démarche évaluative	9
2	État des lieux	10
2.1	Regard rétrospectif sur les 23 fonds initiés depuis 2003	10
2.1.1	Préambule : cartographie des fonds au 31/12/2018	10
2.1.2	Un rythme de 1 à 3 fonds déployés par an, depuis 2003	10
2.1.3	Une prépondérance des contextes de catastrophe naturelle	11
2.1.4	Près de 3 millions d'euros de contributions des CTF au titre des fonds d'urgence depuis le début du dispositif	11
2.1.5	Une attractivité variable du dispositif, d'une crise à l'autre	13
2.1.6	Un dispositif qui mobilise majoritairement des petites et moyennes Collectivités	13
2.1.7	Un recours majoritairement occasionnel au dispositif, quelques contributeurs réguliers	14
2.2	Typologie des modes d'intervention mobilisés	14
2.2.1	Deux principaux contextes partenariaux, guidant la nature du pilotage des actions	14
2.2.2	Trois grandes typologies d'intervention : du « faire faire », au « faire »	15
2.2.3	Une maîtrise d'œuvre locale versus l'intervention d'un opérateur tiers « international »	15
3	Enseignements de l'évaluation	17
3.1	Pertinence et efficacité des modes d'intervention	17
3.1.1	Les moteurs du recours au dispositif	17
3.1.2	Un dispositif en valeur ajoutée, vis-à-vis de l'action humanitaire portée par les ONG	18
3.1.3	Un enjeu de communication autour du dispositif pour en accroître l'ambition	20
3.1.4	Un processus repère, mais des pratiques hétérogènes	23
3.1.5	La nature de la participation des Collectivités territoriales françaises en question	27
3.2	Efficacité et effets– Focale sur les fonds de solidarité Haïti (2010 et 2016)	32
3.2.1	Focale sur les Fonds de Solidarité déployés en Haïti :	32

3.2.2	Des réalisations concrètes permettant de répondre efficacement aux besoins identifiés en matière d'éducation et de relance agricole, malgré une problématique de pérennité qui demeure sur le long terme.....	40
3.2.3	Une vraie plus-value des fonds de solidarité, en matière de renforcement de compétences et de structuration des autorités locales	42
3.2.4	La participation des autorités locales, une exception haïtienne ?.....	47
3.2.5	Une participation de la société civile en question.....	51
3.2.6	Vers un effet levier des Fonds de Solidarité pour (re)dynamiser des relations de coopérations décentralisées	52
3.3	Articulation des fonds d'urgence avec les autres dispositifs à destination des Collectivités territoriales françaises en situation de crise	54
3.3.1	De la nécessité de mieux coordonner les initiatives au sein de la « Maison France »	54
3.3.2	Des synergies à trouver également pour offrir une pérennité aux projets engagés.....	57
3.4	Une stratégie de plaidoyer diversifiée, mais qui reste insuffisamment partagée.....	59
3.4.1	Une réflexion sur le rôle du groupe thématique « crises et réhabilitation ».....	59
3.4.2	État des lieux du travail conduit par CUF sur la scène nationale et internationale	60
3.4.3	Vers une réponse internationale des collectivités : le cas du Fonds Indonésie	62
4	Conclusions de l'évaluation.....	63
5	Préconisations à l'issue de l'évaluation	Erreur ! Signet non défini.
6	Vers les scenarii d'évolution - variables et hypothèses de travail pour construire le positionnement des fonds d'urgence de demain	Erreur ! Signet non défini.
7	Annexes	Erreur ! Signet non défini.
7.1	Liste des entretiens	67
7.2	Programme de la mission en Haïti	68
7.3	Registre d'entretiens.....	69

1 LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

1.1 Un dispositif « ad hoc » déployé depuis 15 ans par Cités Unies France

Un dispositif orchestré par la tête de réseau des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action internationale

Cités Unies France accompagne les collectivités dans la mise en œuvre de leurs actions en matière d'ouverture à l'international, de rayonnement et d'attractivité, ou encore de promotion des échanges humains, culturels et économiques. Cette action internationale revêt de nombreuses formes et englobe les échanges économiques, universitaires, la mobilité des jeunes, la coopération décentralisée ou les actions de solidarité internationale.

Pour conduire sa mission, CUF s'appuie sur un réseau d'adhérents, une équipe de professionnels et des partenaires français et internationaux. L'association mobilise également des expertises, partenaires et financements permettant aux collectivités d'amplifier leur action internationale autour des objectifs du développement durable – ODD.

L'association, a, entre autres missions, d'animer et de coordonner les dynamiques géographiques pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises engagées à l'international, soit plus de 5 000 collectivités et 13 000 projets de coopération décentralisée avec plus de 10 000 autorités locales de 145 pays.

Chiffres clés :

Avec 400 adhérents, Cités Unies France fédère la majorité des régions, plus d'un quart des départements, presque toutes les grandes villes, un pourcentage important des villes moyennes, ainsi que de nombreuses communes de taille plus modeste.

1.1.1 La gestion de crise par et pour les collectivités locales : principe fondateur des Fonds d'urgence

Depuis sa création en 1975, CUF participe au plaidoyer international, pour la reconnaissance du rôle crucial des autorités locales comme agents du développement dans leur propre pays.

Cités Unies France place au cœur de son projet stratégique et de ses missions, le rôle crucial des autorités locales dans le développement, mais aussi, dans la gestion des risques et des crises qui peuvent survenir sur leurs territoires. Le dispositif des fonds d'urgence a permis à l'association de développer progressivement une nouvelle approche du système humanitaire qui replace en première ligne les autorités locales dans la gestion des crises.

En effet, CUF a beaucoup travaillé à faire inscrire dans les textes internationaux la nécessité de prendre en compte le niveau local pour l'essor des territoires et le développement des États en voie de développement. L'association a développé un plaidoyer pour la reconnaissance du rôle des autorités locales dans les chantiers mondiaux (OMD, ODD, COP 21, etc.) : des actions qui ont conduit à des prises de position et avancées significatives sur les dernières années, à l'instar de l'adoption de la Charte Européenne de la Coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, qui prend acte de la spécificité de l'approche et souligne sa nécessité.

Ces avancées ne sont pas encore transposables à égale mesure dans les contextes de crise, alors que la coopération décentralisée peut être un outil de soutien pour la gestion des crises

L'action d'urgence et la gouvernance de l'Aide Humanitaire dans les pays en crise (notamment la logique de clusters sectoriels et spécialisés) intègrent encore aujourd'hui, difficilement, les autorités locales (Grünwald, 2011) comme acteurs de la réponse. Certes, les États fragiles peuvent ne pas être opérationnels (ne disposant ni des moyens ni de l'expertise pour agir), néanmoins, leur inclusion et participation dans la réponse doit être plus systématiquement recherchée pour garantir l'adéquation des

solutions proposées aux problèmes identifiés localement, l'appropriation et la pérennité des projets sur du plus long terme. C'est justement sur ce point précis que Cités Unies France fonde son principe d'intervention pour contrer le constat encore trop fréquent selon lequel les autorités locales ne sortent pas renforcées d'une crise (rejet des instances de coordination du fait de difficultés linguistiques ; non-appropriation des outils de gestion trop différents des leurs ; absence de renforcement des compétences ; difficultés dans la gestion de la sortie de crise et de la transition), voire sont amenuisées dans leurs fonctions (crise de légitimité pour les autorités locales, faible capacité dans la gestion des services publics de base) et renforcer l'articulation entre urgence – réhabilitation – et développement pérenne.

Face à ces constats, CUF a développé une approche généraliste locale, plaçant au cœur du processus les autorités locales

Le dispositif des Fonds d'urgence est ainsi venu proposer de nouveaux modes de faire. Il entend positionner les autorités locales comme le chaînon essentiel dans le continuum « Prévention - Urgence – Reconstruction - Développement » et mobilise deux principes d'action en écho :

- Le montage de projet de réhabilitation – reconstruction au niveau des gouvernements locaux (assistance directe aux autorités locales si possible)
- La participation des autorités locales contributrices à la gestion de projet.

Le dispositif a ainsi été pensé pour **appuyer un changement de paradigme en appuyant les principes de subsidiarité de l'action publique, de résilience des communautés affectées par des crises**. Plaidant pour la reconnaissance du chaînon « collectivités locales » dans la réponse d'urgence et la sortie de crise, il vise ainsi à **soutenir les collectivités locales pour permettre le maintien ou le rétablissement de l'administration de leurs services publics de base malgré la crise affectant leur territoire et population**.

Si les autorités locales sont les premiers acteurs de la réponse, **les collectivités locales françaises jouent également un rôle de choix dans le déploiement et le pilotage d'un fonds**. Elles sont à l'initiative du déclenchement d'un appel aux dons, constituent la principale voire l'unique source de dotation des fonds (voire partie 2.1 – État des lieux des 23 fonds) et ont vocation à participer aux différentes étapes de la mise en oeuvre des fonds.

1.1.2 Un dispositif « ad hoc » à mieux connecter à l'offre de services globale de Cités Unies France

Un positionnement réaffirmé à travers le nouveau projet stratégique de Cités Unies France

Le projet stratégique de Cités Unies France a été interrogé et validé en fin d'année 2017. Il a donné lieu à une nouvelle feuille de route courant 2018, réaffirmant la fonction d'animation de réseau de l'association, la structuration d'une plateforme de services aux Collectivités, ainsi que la fonction de plaidoyer et de représentation que porte de longue date l'association et est intrinsèque aux fonctions d'une tête de réseau national. Sur ce dernier point, il s'agit notamment de repenser et de questionner le lien institutionnel avec les bailleurs de l'aide humanitaire et du développement, pour construire des projets d'envergure au besoin.

Mettre en résonance les actions, sortir de la juxtaposition

Le projet stratégique de CUF souligne l'importance de la cohérence dans les actions multiples menées par la tête de réseau au titre de ces différentes missions. Le dispositif des fonds d'urgence n'échappe pas au questionnement ; d'autant qu'il fonctionne jusqu'ici de manière relativement ad hoc et parfois « à côté » des autres missions structurantes au sein de l'association. De fait, l'évaluation est vue comme une opportunité de questionner l'inclusion à part entière du dispositif dans l'offre globale du réseau et la manière dont celui-ci nourrit les dynamiques et projets portés par CUF.

La révision du projet stratégique a également appelé une refonte de l'organisation interne de CUF. Dans ce contexte, le positionnement des Fonds d'urgence est également réinterrogé.

Une mission « Europe et International » a vu le jour et intègre un axe de travail spécifique autour des « crises ». Cette structuration invite en outre, à questionner de nouveau un changement de paradigme dans la manière d'intervenir, avec une recherche « d'expertise » au sein des collectivités territoriales contributrices notamment au titre des Fonds d'urgence. Et ce changement de « cap » appelle de fait à redéfinir la gouvernance et l'animation du dispositif.

Une approche coordonnée et partagée est aujourd'hui privilégiée. Le dispositif n'échappe à la règle. En ce sens, l'évaluation vise à accompagner la construction d'une approche homogène répondant à un même processus normé qui offre des repères et permette des processus fluidifiés.

1.2 Une évaluation prospective, pour questionner les perspectives du dispositif

1.2.1 Dresser le bilan, et identifier les leviers pour une participation accrue et coordonnée des collectivités françaises dans la réponse aux crises

L'évaluation vise trois enjeux concomitants :

- **Objectiver l'efficacité de l'aide internationale apportée dans le cadre des fonds d'urgence initiés sur la période de 2003 à 2018.** En changeant de paradigme et se concentrant sur la résilience des collectivités locales et des communautés affectées par des crises, les Fonds d'urgence se positionnent dans une démarche de gestion de crise via un développement territorial durable.
 - En complément de l'étude réalisée en 2015 explorant le rôle de la gouvernance locale dans les zones de crise et les dynamiques de reconstruction, l'évaluation prospective a pour enjeux d'étayer la perception qu'ont les collectivités territoriales (donatrices ou bénéficiaires) du dispositif et de ces effets, en tirant les enseignements des fonds de solidarité mis en œuvre depuis 2003.
- **Identifier les moteurs et leviers pour une implication accrue des collectivités territoriales françaises.** Dans le contexte de mutation, de baisse de la dotation générale, de suppression des contrats aidés, l'action internationale peut être considérée comme une variable d'ajustement budgétaire. Aussi, les arguments doivent être robustes pour donner à voir la valeur ajoutée d'une action internationale et convaincre du bienfondé d'une participation dont les contours peuvent être renouvelés. Les conditions de la mobilisation des collectivités territoriales, l'intégration des objectifs du Fond aux orientations territoriales, et les outils d'évaluation des effets de l'implication des collectivités françaises sur leur territoire (français) et de la valorisation de ces derniers seront notamment les thématiques explorées lors de l'évaluation prospective.
 - Une attention particulière est accordée à la notion de transfert de compétence entre collectivités donatrices et bénéficiaires afin de dépasser les limites financières à l'engagement des collectivités territoriales françaises dans les Fonds.
 - L'évaluation prospective a également pour objectif d'identifier les leviers favorisant l'implication des collectivités territoriales et de nourrir le plaidoyer de l'association CUF pour mobiliser les collectivités (membres et non-membres).
- **Apporter une cohérence et une lisibilité accrue quant à l'articulation des dispositifs portés au sein de la « Maison France » (MEAE, AFD...), et au sein des réseaux des collectivités territoriales à l'échelle mondiale.** Les Fonds d'urgence ne constituent pas une exception à cet enjeu, au centre des débats sur la coopération décentralisée.
 - Il s'agit ici d'analyser la complémentarité du dispositif avec les autres programmes de gestion de crise et de reconstruction post-crise (en particulier avec le dispositif FACECO) et d'identifier les modalités de coordination de ces derniers (dans les méthodes, périmètres d'action) afin de renforcer l'efficacité des actions déployées. Les synergies avec les réseaux de coopération, dans lesquels CUF est extrêmement actif, seront analysées pour identifier les marges d'amélioration dans le déploiement du dispositif.



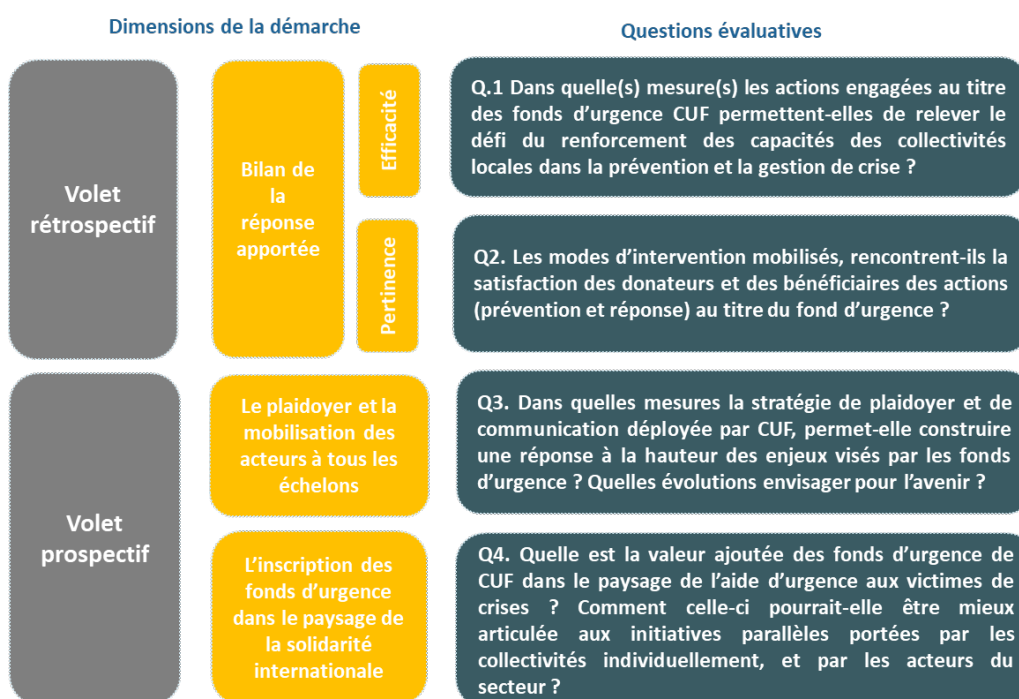
En ce sens l'évaluation vise d'une part **une dimension rétrospective - de bilan** sur l'efficacité de la réponse apportées dans le cadre des fonds clôturés. Mais surtout, l'évaluation vise une **ouverture prospective** avec au cœur, l'enjeu du positionnement de CUF en valeur ajoutée vis-à-vis des missions portées par la « maison France » sur l'aide d'urgence et la réhabilitation post-crise.

1.2.2 Questionner l'efficacité de la réponse apportée, la pertinence du positionnement du dispositif et les synergies (actuelles ou à venir)

Pour relever ces défis, l'évaluation s'attachera à répondre à 3 axes clés de questionnement :

- **L'efficacité de la réponse apportée** depuis 2003 dans le cadre des fonds d'urgence (focale sur les 17 fonds de solidarité clôturés ou en passe de l'être). État des lieux des modes d'interventions, forces, faiblesses, opportunités et menaces repérées par les différentes parties prenantes.
- **La pertinence du positionnement de CUF sur la question du plaidoyer international et national** quant à la place des collectivités dans la réponse aux crises (en lien avec son projet stratégique)
- **La complémentarité et les synergies passées et à venir, pour connecter au mieux l'action portée au titre des « fonds d'urgence » de CUF, avec les politiques et dispositifs de la coopération décentralisée et de solidarité internationale, portés par le Ministère Européen des Affaires Etrangères ou l'AFD.**

Organisé en deux volets, le questionnement se décline sous la forme de 4 questions centrales. Celles-ci viennent poser le socle de la démarche évaluative. Est proposée ci-après, un référentiel succinct qui sert de feuille de route structurante à l'évaluation.



1.3 Une évaluation pluraliste, pour coconstruire l'avenir les Fonds d'urgence

1.3.1 Les principes et partis pris méthodologiques

Pour une évaluation pluraliste, analysant et prenant en compte les points de vue de l'ensemble des parties prenantes concernées par le dispositif, plusieurs choix méthodologiques ont été réalisés.

Pour déployer l'approche rétrospective et répondre au questionnement sur la pertinence et l'efficacité du dispositif du point de vue des autorités locales impactées par les crises, des focales analytiques sur une sélection de fonds ont été réalisées.

Cette approche monographique a concerné 6 fonds de solidarité, dont les deux fonds de solidarité haïtien. Le caractère exceptionnel de ce derniers (tant du point de vue des méthodes d'intervention, des partenariats créés, de la récurrence, a quelques années d'écart, des interventions, que des budgets et nombres de collectivités françaises ayant contribué), a justifié une mission de terrain afin de rencontrer les différentes autorités locales et partenaires haïtiens.

	Haïti	Népal	Madagascar	Philippines	Equateur
Crises et ouverture du FU	Séisme du 12 janvier 2010 Ouragan Matthew début octobre 2016	Séisme du 25 avril 2015 dans le district de Lamjung	Cyclone Enawo le 8 mars 2017. Cyclone Ava, début 2018	Typhon Haiyan le 8 novembre 2013	Séisme le 16 avril 2016 - ouverture du FU le 18 avril 2016
Nombre de CT donatrices	180 CT / 36 CT	26 CT	11 CT	49 CT	29 CT (incluant le CD 54)
Montant total du Soutien financier	723 K€ euros 127K€	233K€	26K€	284K€	Entre 186K€ Financement de 1M€ (FICOL)
Statut du fonds	Fonds clôturés	Début : 01/09/2016 Dernier volet à venir	Déploiement à venir	Début : 10/07/2014 En cours de finalisation	18 au 21 octobre 2016: mission de cadrage en Equateur Déploiement à venir
Types d'intervention	Reconstruction/ réhabilitation) Formation des AL (idem)	Reconstruction/ réhabilitation Information et sensibilisation de la population Formation des AL	Formation des AL Dotations / équipements	Reconstruction/ réhabilitation	Diagnostic technique (eau) Formation des AL

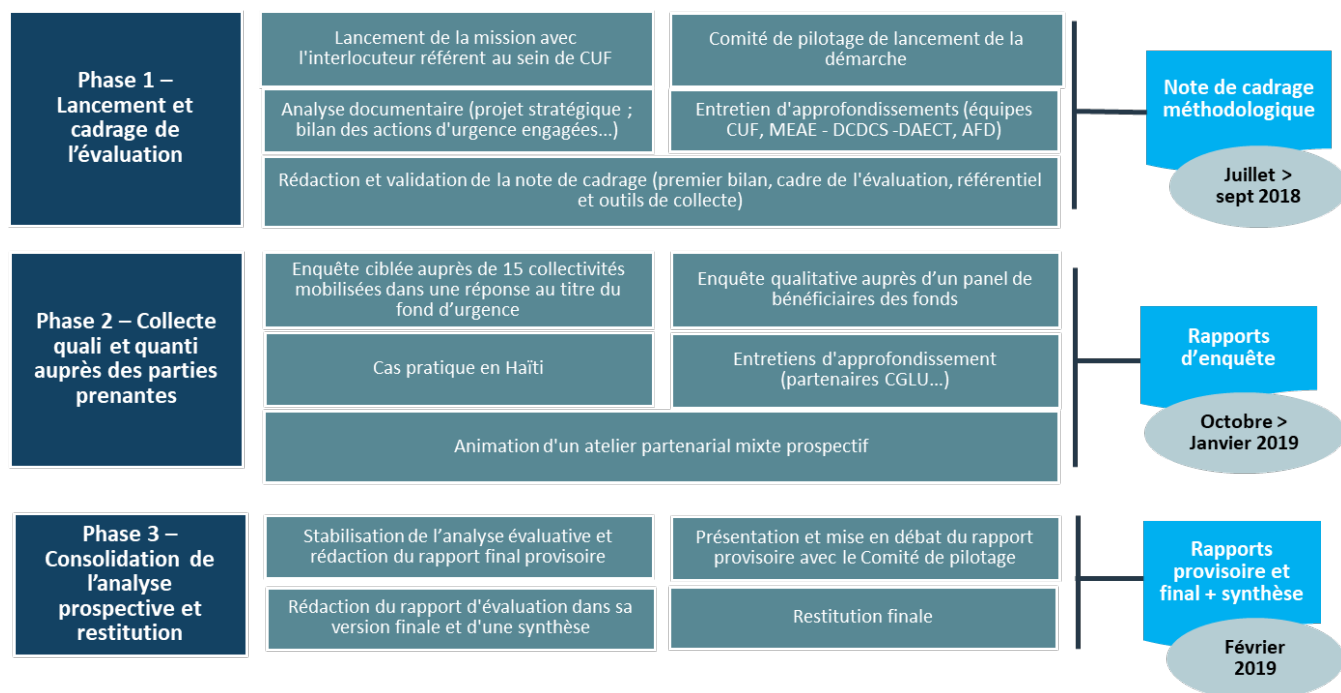
La collecte de terrain sur le cas des Fonds de Solidarité Haïti avait notamment vocation à approfondir les enjeux liés à la mise en place d'une action à l'échelle internationale des collectivités territoriales concertée (avec plateforme internationale réunissant plusieurs associations de collectivités émanant de pays différents), ainsi que les enjeux liés à la pérennisation des projets menés, à l'intégration des autorités locales et des acteurs locaux pendant et après le déploiement des fonds de solidarité.

L'une des questions posées par l'évaluation concerne les moteurs de l'engagement dans les fonds pour les Collectivités contributrices. Il a donc été décidé de s'assurer de la présence dans le panel, de Collectivités aux réflexes différenciés.

Ce panel de collectivités ayant une action à l'international a été constitué en recherchant une représentativité de la diversité des profils d'adhérents de CUF et des typologies de FU. D'autres variables telles que l'étiquette politique, la taille, la diversité des fonds (modes d'intervention), la récurrence des contributions de la part de ces collectivités, l'implication de ces dernières dans les missions de CUF (plaidoyer...), ou encore leur implication au sein d'autres dispositifs de la « Maison France ».

1.3.2 Synoptique de la démarche évaluative

La méthodologie retenue a mobilisé des méthodes de collecte qualitatives et quantitatives. Le synoptique ci-dessous précise les différentes étapes de cette démarche.



Concernant l'étude de cas en Haïti, le terrain a permis de rencontrer les autorités locales, les fondations partenaires, le partenaire en charge de la maîtrise d'œuvre, les professionnels des équipes enseignantes des lycées ayant fait l'objet de reconstruction-réhabilitation, ainsi que les partenaires institutionnels français (cf. annexe 2 pour le détail de cette collecte de terrain).

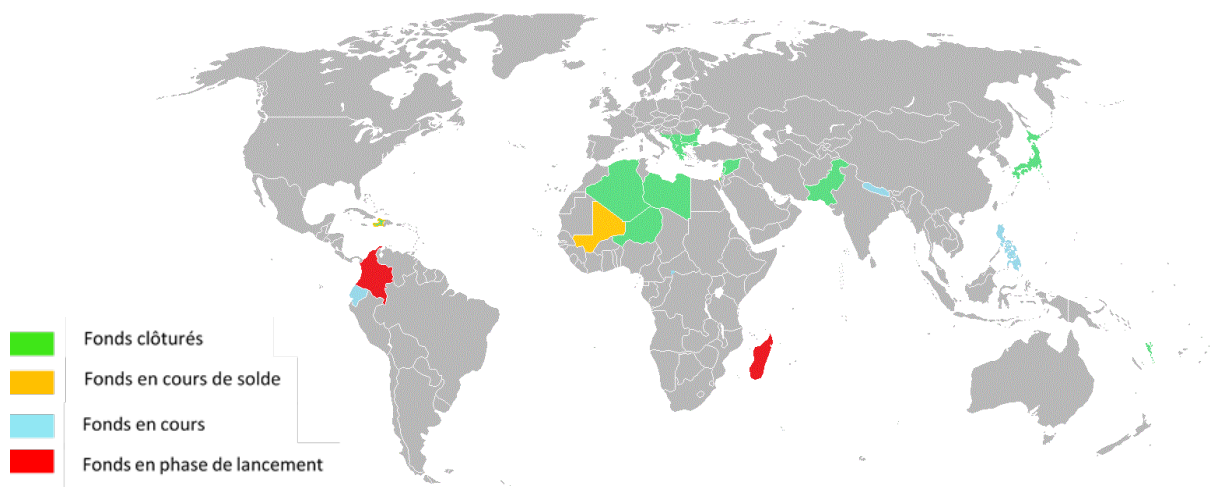
2 ETAT DES LIEUX

2.1 Regard rétrospectif sur les 23 fonds initiés depuis 2003

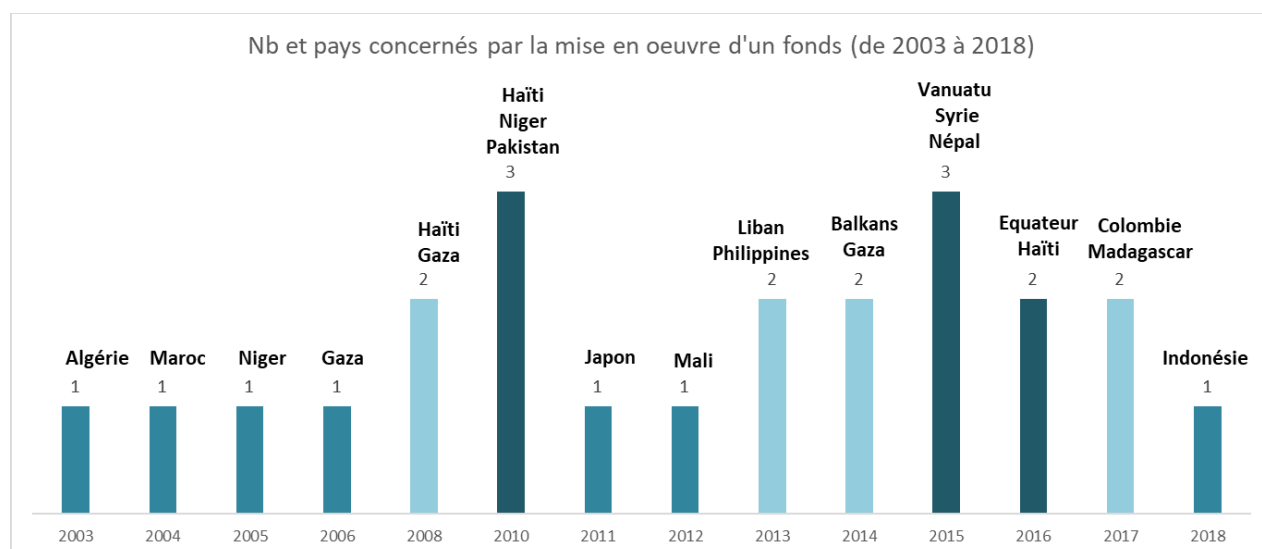
2.1.1 Préambule : cartographie des fonds au 31/12/2018

Depuis 2003, **23 Fonds de Solidarité ont été mis en place** :

- 14 sont clôturés (Algérie, Maroc, Niger, Gaza, Haïti, Gaza, Haïti, Niger, Pakistan, Japon, Liban, Balkans, Vanuatu, Syrie)
- 3 sont en cours de solde (Mali, Gaza, Haïti)
- 3 sont en cours (Philippines, Népal, Madagascar)
- 3 sont en phase de lancement (Colombie, Équateur, Indonésie)



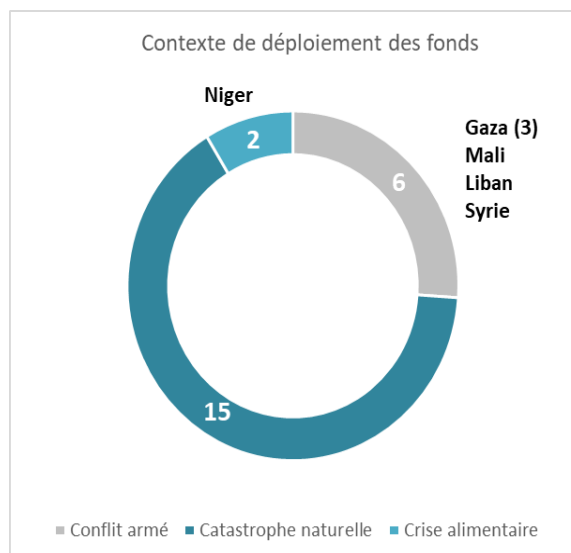
2.1.2 Un rythme de 1 à 3 fonds déployés par an, depuis 2003



Source : Données CUF, traitements Pluricité

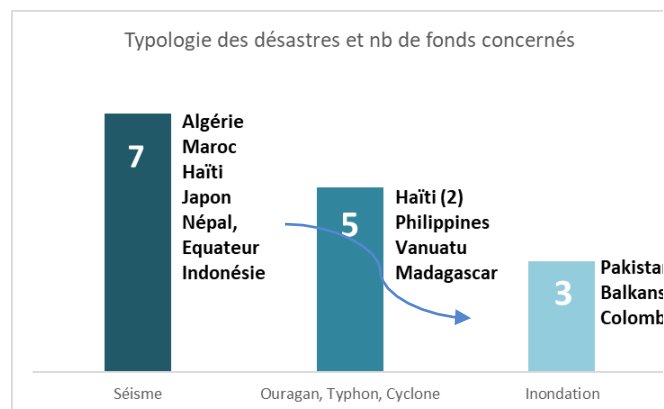
2.1.3 Une prépondérance des contextes de catastrophe naturelle, des contextes récurrents d'intervention

Sur les 15 dernières années, les conséquences d'un conflit armé ont été le moteur de 26% des interventions au titre des fonds d'urgence. 65% des fonds mis en œuvre l'ont été en réponse à une catastrophe naturelle ; soit plus des 2/3 des contextes de déploiement des fonds. Également, le dispositif est venu en réponse aux deux crises alimentaires majeures qu'a connu le Niger en 2005 et 2010).



Source : Données CUF, traitements Pluricité

On repère des



contextes de crises chroniques (conflits, crise alimentaire) ayant motivé des interventions répétées (c'est notamment le cas de Gaza qui a compté 3 fonds depuis 2003, du Niger et du Mali également avec deux fonds mis en place sur chacun de ces pays). Haïti est également un terrain régulier d'intervention, avec une vulnérabilité accrue du pays aux catastrophes naturelles et 3 Fonds de Solidarité mis en place depuis 2008.

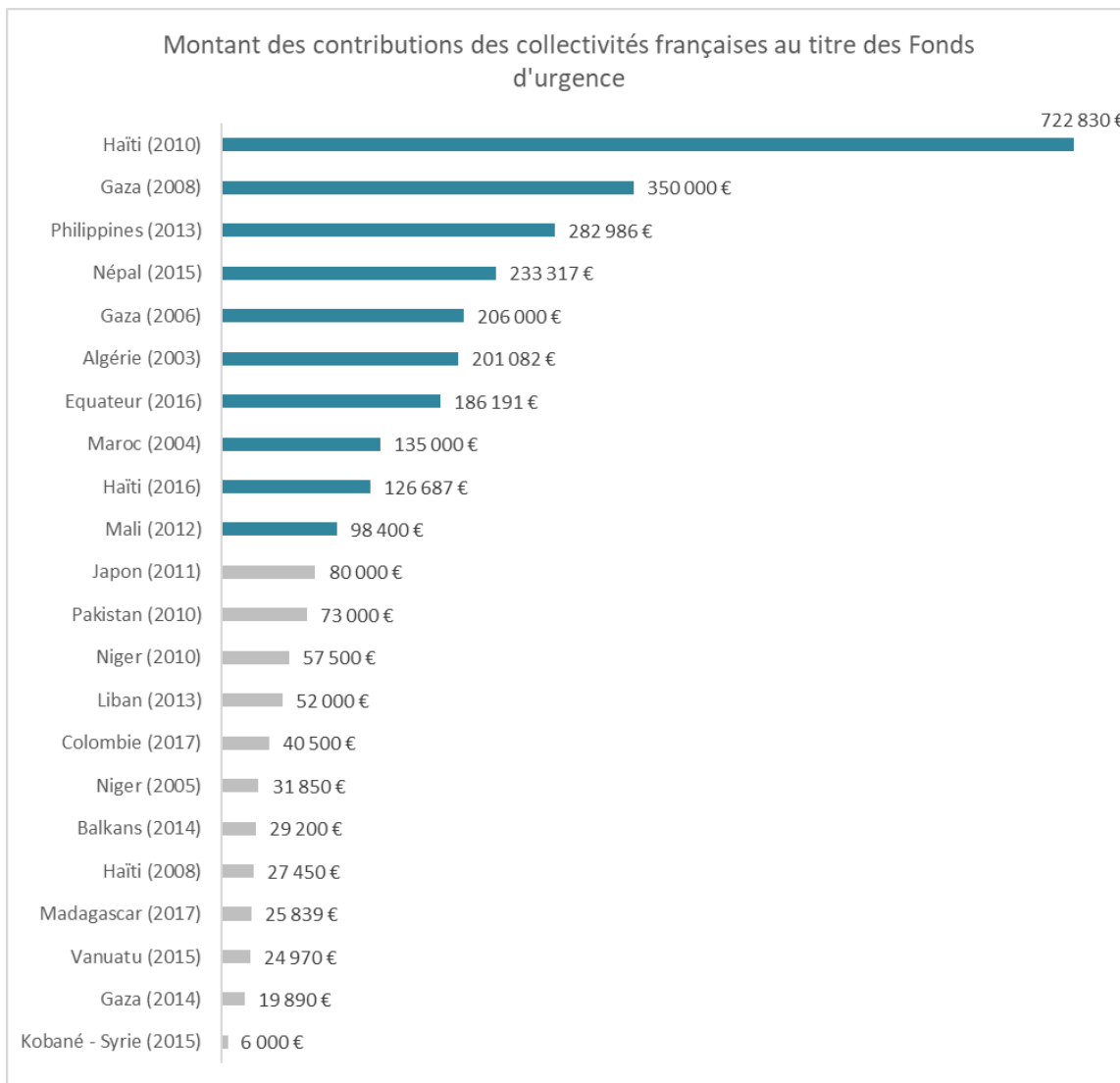
2.1.4 Près de 3 millions d'euros de contributions des Collectivités françaises au titre des fonds d'urgence depuis le début du dispositif

Les écarts de budgets d'un fonds à l'autre sont très importants ; les contributions cumulées des Collectivités territoriales françaises s'établissent entre 6000 euros (pour le fonds Kobané en Syrie) et 683 830 euros (pour le fonds Haïti post séisme de 2010).

Le budget moyen d'un fonds s'élève à 135 077 €. Environ 2/3 des fonds se situent en dessous de ce montant). Au total, 7 fonds ont concentré 77% des dotations :

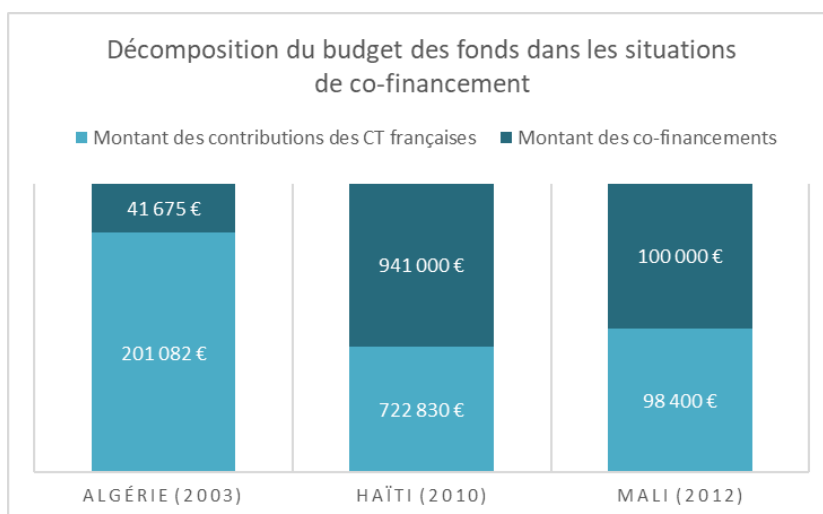
Fonds de solidarité	Montant des contributions des CT françaises
Équateur (2016)	186 191 €
Algérie (2003)	201 082 €
Gaza (2006)	206 000 €
Népal (2015)	233 317 €
Philippines (2013)	282 986 €
Gaza (2008)	350 000 €
Haïti (2010)	722 830 €

Source : Données CUF, traitements Pluricité



Source : Données CUF, traitements Pluricité

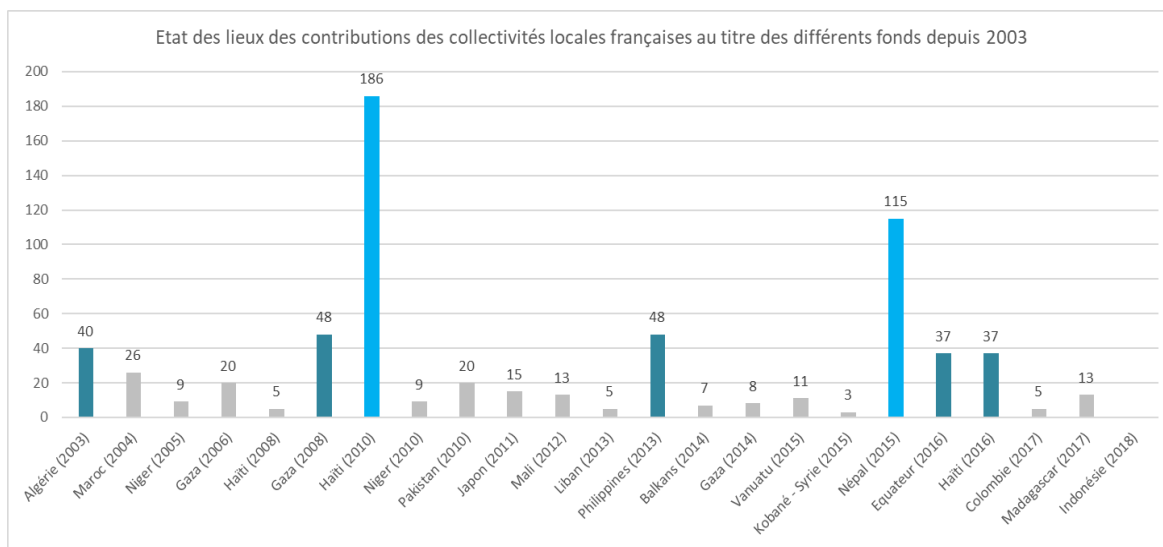
On repère une spécificité pour trois des fonds mis en œuvre. En effet, **les Fonds Algérie (2003), Haïti (2010) et Mali (2012) ont bénéficié de co-financements par des tiers (fondations, concours de l'État...) portant le budget total des Fonds sur la période de référence, à un peu plus de 4M€ (4 093.367 €)**



2.1.5 Une attractivité variable du dispositif, d'une crise à l'autre

À l'image des dotations, le nombre de collectivités locales françaises contributrices est très variable d'un Fonds de Solidarité à l'autre. On compte entre 3 et 186 contributions pour les 23 fonds, avec en moyenne, un peu moins de 32 contributions par fond. 7 fonds ont mobilisé plus fortement que la moyenne (en bleu dans le graphique ci-dessous) ; le fonds Haïti mis en place au lendemain du séisme de 2010, fait à nouveau figure d'exception avec près de 180 contributions, soit 5 fois plus que la moyenne. Le fonds Népal, également déployé suite au séisme de 2015, a pour sa part mobilisé 115 collectivités françaises.

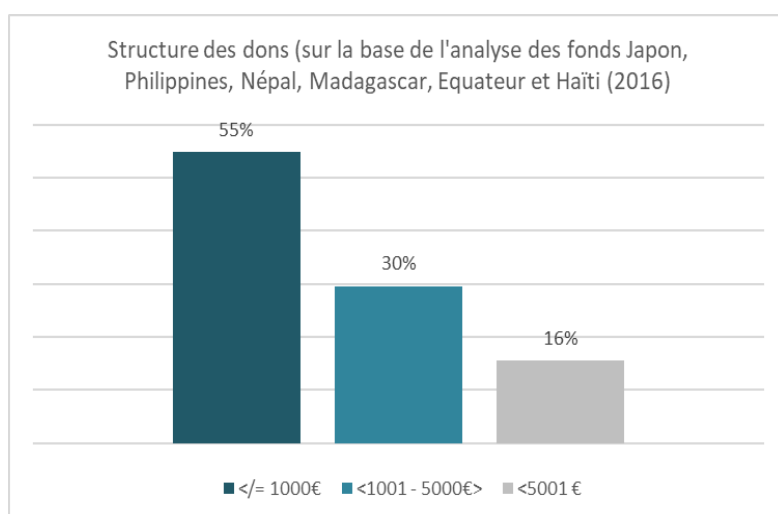
L'analyse de l'évolution des contributions au fil des 15 années d'existence du dispositif ne permet pas de conclure à une hausse de la mobilisation des collectivités locales françaises qui soit attribuable à l'antériorité et à la notoriété du dispositif. Les moteurs d'un recours au dispositif pour les collectivités françaises sont à chercher ailleurs (Cf. partie 3 du présent rapport)



Source : Données CUF, traitements Pluricité

**Les données concernant les contributions du fonds Indonésie (2018) ne sont pas disponibles, car non stabilisées en date de l'évaluation

2.1.6 Un dispositif qui mobilise majoritairement des petites et moyennes CT françaises, pour des dons inférieurs à 5000 €



Source : Données CUF, traitements Pluricité

L'analyse de la structure des dons dans le cadre des 7 focales qui ont été réalisées dans le cadre de la présente démarche évaluative permet de mettre en avant les constats suivants.

- Plus de la moitié des contributions des CT françaises, s'établissent entre 10 et 1000 euros ;
- Un peu moins d'un tiers des contributions s'établissent entre 1000 et 5000 euros ;
- 16% des contributions dépassent le seuil des 5000 euros (avec de façon très marginale, des contributions pouvant aller jusqu'à 60K€)

	<=1000 €	<1001 € et 5000 €>	<5001 €	Totaux
Haïti(2016)	17	14	6	37
Equateur (2016)	22	9	6	37
Madagascar (2017)	7	5	1	13
Népal (2015)	84	21	10	115
Philippines (2013)	15	18	15	48
Japon (2011)	7	15	5	27
Haïti (2010)	80	40	28	148 (*)
TOTAUX	232	122	71	425
%	55%	29%	17%	100%

Source : Données CUF, traitements Pluricité

NB. Les 6 fonds pour lesquels les données sont exploitées représentent 40% des contributions totales que totalisent les Fonds de Solidarité (Nb. En unité et non en montant).

(*) 148 donateurs du Fonds Haïti (2010) sont des CTF (noms identifiés) – les autres donateurs étant des CCAS, associations d'élus ou encore des CT non-identifiées (nombre total de donateurs : 186)

Une rapide analyse de la typologie des donateurs permet également d'établir les constats suivants :

- Les petites CT, réalisent globalement, des dons inférieurs à 3000 euros ;
- Les Villes moyennes peuvent proposer des dons allant jusqu'à 5000 euros ;
- Les fonds bénéficient du support d'importants contributeurs, réalisant des dons supérieurs à 5000 euros. Il s'agit essentiellement de Métropole ou grandes agglomérations françaises, de Conseils Départementaux et de Conseils Régionaux.

2.1.7 Un recours majoritairement occasionnel au dispositif, quelques contributeurs réguliers

L'analyse des contributions permet de repérer quelques contributeurs réguliers. Néanmoins, il apparaît que la majorité des collectivités restent des contributeurs occasionnels.

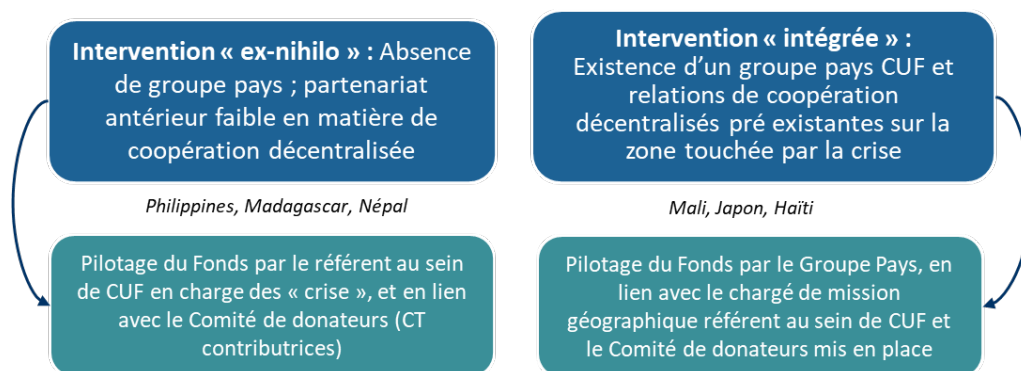
Les échanges réalisés avec le panel de CT ayant contribué à l'un ou plusieurs des fonds de solidarité, ayant fait l'objet d'une étude de cas approfondie, permettent de confirmer le soutien répété de quelques Collectivités disposant d'une stratégie de solidarité internationale et de budgets dédiés inscrits au budget de la Collectivité (voir en 3.1.1 les moteurs du recours au dispositif)

2.2 Typologie des modes d'intervention mobilisés

2.2.1 Deux principaux contextes partenariaux, guidant la nature du pilotage et des actions conduites

Deux grands modèles de fonds se dégagent de l'analyse des 23 fonds initiés depuis 2003.

- Le premier concerne les interventions déployées en réponse aux crises ayant frappé des pays avec lesquels la coopération décentralisée reste peu, voire pas développée entre collectivités locales françaises et autorités locales dans les pays touchés. Dans ce contexte, l'intervention est conduite « ex-nihilo ». Elle ne peut compter sur l'appui d'un groupe pays constitué, voire sur des réseaux relais structurés, dans les pays d'intervention.
- Le second modèle concerne des interventions qui, à l'inverse, se situent dans des pays où les relations bilatérales en matière de coopération décentralisée sont globalement développées. Il existe en général un groupe pays animé au sein de CUF. L'action est de fait « intégrée » à une dynamique plus globale ; elle bénéficie de ses réseaux relais structurés dans les pays d'intervention.



2.2.2 Trois grandes typologies d'intervention du « hard » au « soft »

La nature des soutiens apportés aux territoires affectés par les crises est protéiforme. Les projets déployés peuvent relever de trois grands types d'actions :

- Des actions de soutien à la gestion de crise qui se traduisent globalement par des actions de réhabilitation et de reconstruction (habitat, équipements communautaires ...) ;
- Des actions de prévention et réduction des risques de désastres (information, sensibilisation, pré positionnement – équipement ...) ;
- Des actions de renforcement des capacités des autorités locales et plus largement, de la société civile locale tant sur des dimensions techniques, que sur les enjeux de gouvernance ;



2.2.3 Une maîtrise d'œuvre locale versus l'intervention d'un opérateur tiers « international »

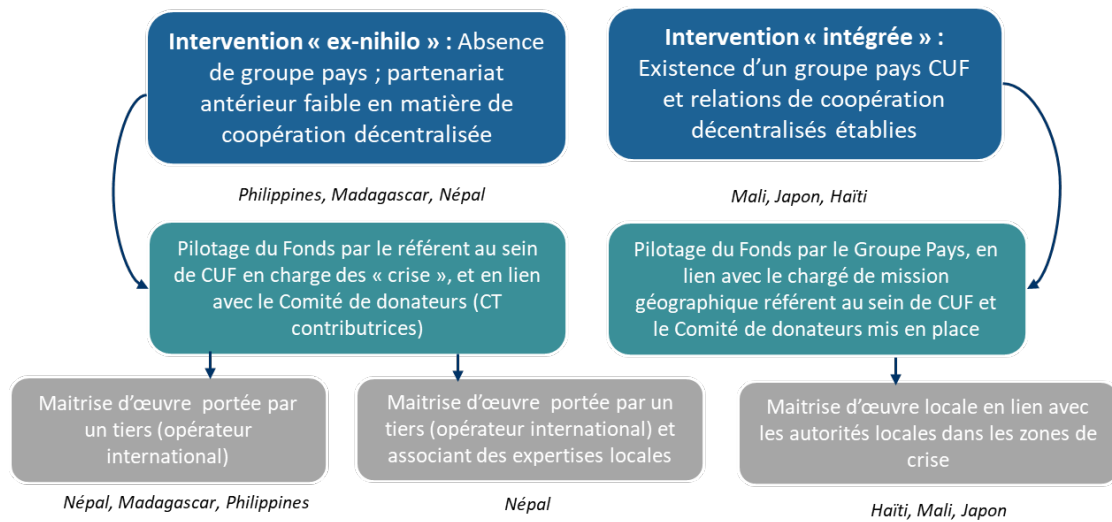
Les modes d'intervention n'échappent pas à la règle d'une pluralité des modes de faire qui s'inscrit en écho des contextes partenariaux d'intervention.

Dans le cadre du modèle « ex-nihilo » :

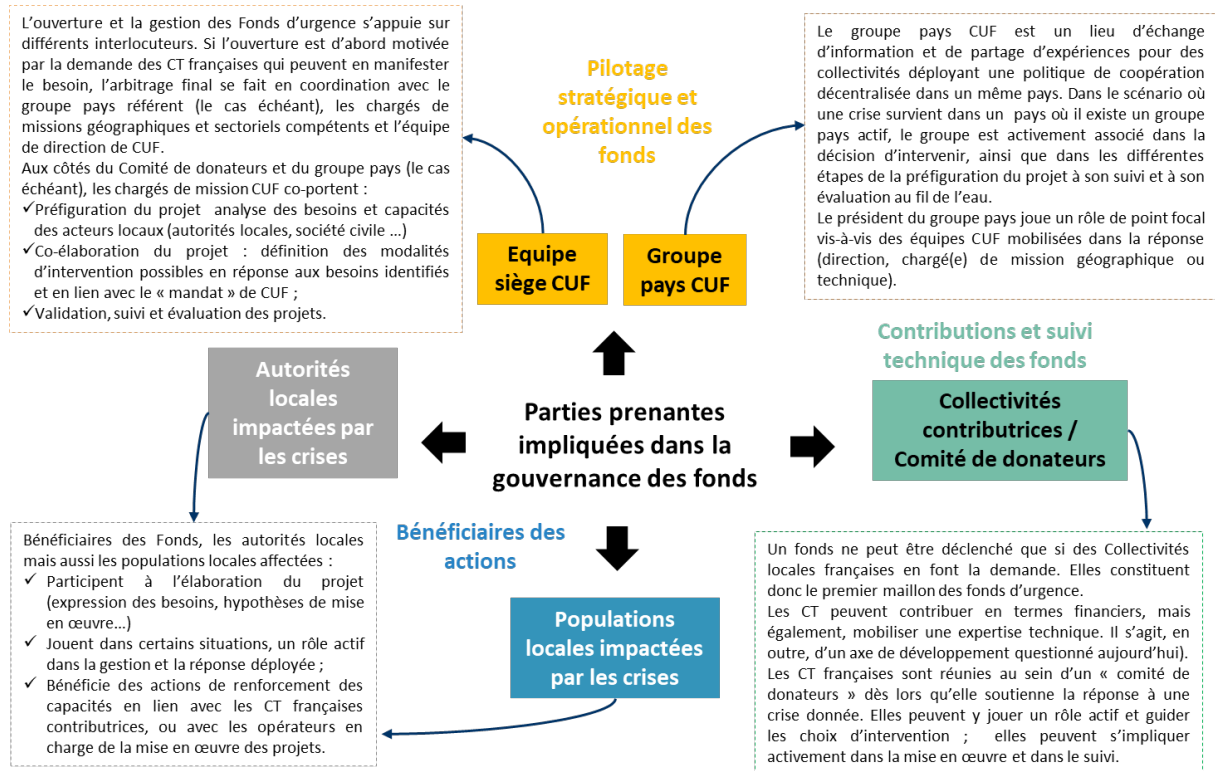
- ➔ *Les actions relevant de ce modèle mobilisent majoritairement l'intervention d'un tiers « international » qui assume la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit le plus souvent d'un opérateur français, expert technique, associant, les acteurs locaux dans les zones d'intervention, tant que faire se peut, mais pas systématiquement.*

Dans le cadre du modèle « intégré » :

- ➔ *Les actions relevant de ce modèle peuvent être portées par des relais locaux identifiés par le biais des réseaux de coopérations existants et déjà développés.*



Vue d'ensemble de l'implication des différentes parties prenantes, dans le pilotage et la mise en œuvre des fonds



3 ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

3.1 Pertinence et efficacité des modes d'intervention

3.1.1 Les moteurs du recours au dispositif

Comme vu précédemment, la décision d'intervenir sur un territoire impacté par la crise prend appui sur la demande qui peut être faite par les Collectivités territoriales françaises, de coordonner une réponse en lieu et place de ces dernières.

Questionner les moteurs de l'engagement et du recours au dispositif pour les Collectivités territoriales françaises, permet ainsi de s'interroger sur la pertinence du dispositif au regard des besoins exprimés.

L'ampleur et la médiatisation de la crise, premier moteur de l'engagement des collectivités françaises



La couverture médiatique



Ampleur de la catastrophe

L'ampleur de la crise et sa couverture médiatique figurent au premier plan des déterminants mentionnés par les collectivités françaises, dans la contribution aux Fonds de Solidarité. Cette médiatisation et le caractère parfois décrit comme « sensationnel » et « émotionnel » de l'événement, induisent en effet **des sollicitations d'administrés et de la société civile organisée**, et invitent les collectivités à questionner leur capacité et les modalités d'une réponse.

« Au lendemain d'une crise, on est souvent sollicité par les habitants, les associations locales. On reçoit des appels, des demandes de contributions. Les fonds d'urgence permettent ainsi d'afficher le fait que la Collectivité s'est saisie de la demande et ça évite les multiples sollicitations. »

Extrait d'entretien avec une collectivité française contributrice

Les relations internationales existantes dans les pays impactés par les crises, vecteur d'engagement



Le partenariat et les relations internationales liant les collectivités et le pays impacté

De manière assez logique, **les collectivités ont plus tendance à intervenir, dans des pays ou des régions avec lesquelles elles entretiennent des relations de coopérations** déjà établies et antérieures à la crise.

« Certains contextes s'y prêtent plus que d'autres. On sera bien sûr plus attention aux pays et aux territoires avec lesquels il existe un historique de coopération décentralisée. Mais avec ceux-là, il est aussi à prévoir des actions bilatérales en réponse à la crise en lien avec nos partenaires locaux. »

Extrait d'entretien avec une collectivité française contributrice

L'existence d'une politique internationale sanctuarisant un budget pour des actions de solidarité internationale : vecteur d'un engagement renforcé et plus systématique au dispositif

Un certain nombre de collectivités inscrivent leur contribution au titre des fonds d'urgence, en écho d'un engagement politique volontariste qui offre un cadre stratégique et dédie des ressources spécifiques pour le soutien aux populations victimes de désastres à l'étranger. À titre d'illustration :

- la Ville de Rennes dédie 1/1000^e de son budget annuel de fonctionnement, à des projets de solidarité internationale depuis 1985, soit environ 250K€ par an. Sa politique internationale fait l'objet d'un cadre formalisé et son engagement en soutien des autorités locales et des populations victimes de sinistres par le rétablissement des services de publics, y figure formellement. La Ville de Rennes est une contributrice régulière du dispositif.

- Toulouse Métropole affiche un engagement important au titre des Fonds d'urgence. La mobilisation de la Loi Oudin-Santini¹ – en vigueur sur le territoire métropolitain, offre à la collectivité un cadre et un processus formalisé qui lui offrent réactivité et favorisent un recours régulier au dispositif.

- Le Conseil Départemental de Loire-Atlantique a également inscrit le soutien aux fonds d'urgence en résonnance du projet politique porté par la Collectivité en matière de solidarité internationale. Un budget est dédié et permet des contributions régulières au titre des fonds d'urgence.

L'enquête conduite en 2016 auprès d'un panel de collectivités territoriales françaises adhérentes ou non à CUF, permet en outre de donner quelques repères. Parmi les répondants à l'enquête², 36% affichent des actions humanitaires (relevant de l'urgence et de la gestion de crise) soit un peu plus d'1/3 des Collectivités territoriales françaises. Si l'on regarde plus finement le poids de chaque type de Collectivités, on repère une proportion assez similaire chez les communes (26%), les EPCI (33%) et les départements (33%). En revanche, les Régions se détachent avec une action internationale fortement orientée vers l'action humanitaire (89%).

3.1.2 Un dispositif en valeur ajoutée, vis-à-vis de l'action humanitaire portée par les ONG

Une démarche participative et inclusive, vecteur d'un engagement au profit des Fonds d'urgence dans la réponse aux crises

Au premier plan des moteurs de l'engagement et du recours au dispositif, figure pour la majorité des collectivités contributrices interrogées, **l'opportunité d'être associé aux différentes étapes de la mise en œuvre des fonds**. Les Collectivités – qui sont pour la plupart, des donateurs réguliers des importantes organisations non gouvernementales françaises ayant une action à l'internationale (ONG) – affichent en effet, le besoin d'être mieux associées aux choix et c'est une opportunité que permettent le dispositif et l'animation qui en est faite par la tête de réseau.

Les collectivités territoriales mettent en avant l'opportunité qu'offre le dispositif, d'être concertées et de « *donner un autre sens au travail qui est fait* ». Ce dernier point est à rapprocher des orientations qui s'esquissent d'une participation accrue des Collectivités dans la réponse.

« La Collectivité a un historique de contribution aux grandes ONG françaises depuis toujours. Mais on est une goutte d'eau dans un pot immense, et nous ne sommes pas associés aux choix stratégiques et avons finalement peu de retours sur ce qui se fait ».

« Être associé au choix de l'action est un vrai plus des fonds d'urgence ! »

Extraits d'entretiens avec des collectivités françaises contributrices

Une intervention où les collectivités affichent leur valeur ajoutée

La temporalité de la réponse et la nature des actions conduites au titre des fonds d'urgence sont également des moteurs de l'engagement côté collectivités françaises. En effet, la majorité des opportunités auxquelles peuvent avoir recours les collectivités dans des contextes de crise ou de sortie de crise (donations aux ONG, dispositifs accessibles aux collectivités tels que le FACECO) relèvent majoritairement des actions humanitaires d'urgence (aide logistique principalement). D'autres acteurs soutiennent une action de développement dans laquelle s'inscrivent notamment les actions de coopération décentralisée, portées par les collectivités territoriales françaises. Le dispositif des fonds d'urgence, offre ainsi une « troisième voie » qui résonne fortement avec les fondements de leur engagement. En effet, le positionnement affiché du dispositif sur le renforcement des capacités des

¹ Loi Oudin-Santini : En 2005, la loi Oudin a été adoptée par le parlement français. Elle autorise les collectivités, les EPCI et les agences de l'eau à consacrer jusqu'à 1 % des recettes de leurs services d'eau et d'assainissement à des actions de solidarité internationale dans ce même secteur.

² Au total, les réponses de 93 CT ont été exploitées (dont 60 adhérentes et 33 non adhérentes à CUF), parmi lesquels 60 communes, 11 départements, 10 régions et 12 EPCI.

autorités locales de manière structurante et de manière pérenne rencontre les ambitions que placent les collectivités françaises dans la réponse apportée en contexte de crise.

Également, **la participation des autorités locales dans la réponse aux crises** apparaît également comme un argument moteur du recours au dispositif. En effet, si les collectivités françaises soulignent l'importance de leur participation, celle des autorités locales est tout aussi primordiale à leurs yeux. Et c'est là encore, un élément de différenciation avec les autres dispositifs ou cadres d'intervention, mis en exergue dans les échanges, qui motive la contribution aux fonds d'urgence.

« Le soutien aux ONG d'urgence, permet de financer du matériel, de l'aide d'urgence. On fait des contributions régulières avec certaines. Les fonds d'urgence n'interviennent pas ou peu sur cette première réponse d'urgence. Ils permettent de travailler à la restauration des services publics et c'est là qu'on a un rôle à jouer, en tant que collectivité. »

« Les ONG interviennent souvent dans le temps de l'urgence ; elles ne prennent pas toujours le temps d'inscrire leurs actions en lien avec les capacités des autorités locales des pays concernés. Or c'est ce qui est dans le giron des Collectivités françaises ; pour nous la pérennité, la durabilité et le « service après-vente » c'est essentiel. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Un enjeu de transparence et de "redevabilité" auquel les fonds d'urgence permettent de répondre

Le contexte budgétaire avec lequel doivent conjuguer les collectivités ainsi que le contexte social actuel, invitent les collectivités françaises à une prudence toute particulière quant aux contributions réalisées dans des contextes de crises.

Nombreuses collectivités contributrices soulignent le **besoin de justifier plus que toute autre politique, la stratégie et les choix qui précèdent à l'engagement des actions internationales et de solidarité internationale en particulier**. L'enjeu de transparence et de redevabilité est fort, tant vis-à-vis des administrés, que de l'opposition vis-à-vis de laquelle la majorité politique doit opposer des arguments, mais surtout, un retour sur l'usage des fonds. Aussi, le mécanisme proposé par les fonds d'urgence, permet de construire cet argumentaire et de rendre compte à travers les différents retours formels qui sont faits (notes de cadrage, bilans intermédiaires, échanges informels avec les équipes CUF).

Les récentes polémiques sur les détournements de fonds, et le questionnement quant à l'usage des fonds (notamment dans le contexte de crises comme le séisme de 2010 en Haïti), ont induit une vigilance des collectivités et invitent à une transparence, mais surtout, une traçabilité toute particulière des fonds. C'est notamment l'un des arguments qui motive le recours aux fonds.

« Les budgets internationaux dans les communes doivent être justifiés plus que les autres, et les dons aux ONG ne permettent pas toujours ce retour pourtant essentiel. Avec les fonds d'urgence, on dispose d'un retour et d'une visibilité qui sont importants et permet de justifier l'usage des fonds. »

« Le dispositif est très porté par une élue, on contribue régulièrement. Mais on est sur une pratique de coopération qui appelle beaucoup de communication et de débat en interne, pour justifier auprès de l'ensemble des élus, de l'opposition et des habitants, de la justification de l'aide d'urgence ! »

« Le gros point noir avec les certaines ONG, et même les plus importantes : c'est qu'on n'a aucun bilan, aucune lisibilité et retour sur ce qui s'est fait. Attention, ce n'est pas systématique, mais ça pose des difficultés pour une collectivité qui doit rendre des comptes. Et certaines ONG ont des frais de structure importants ; ça questionne sur la contribution directe aux bénéficiaires. À l'inverse, côté CUF, on a des

bilans, parfois des années plus tard, on n'est pas dans le flou et c'est essentiel pour les élus, l'opposition, pour pouvoir rendre des comptes. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Une action de plus grande envergure, qui « facilite » et « simplifie » le travail des techniciens

« On fait parfois des contributions en direct à certaines autorités locales, mais notre posture est plutôt de se positionner en appui à la restauration de services publics, en essayant de dépasser l'émotion, et en offrant des moyens mutualisés et conséquents aux acteurs locaux, pour qu'ils puissent répondre au mieux aux besoins de leurs administrés. »

« Les fonds d'urgence évitent une dilution des moyens. Ça évite de s'éparpiller et ça facilite le travail des techniciens. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

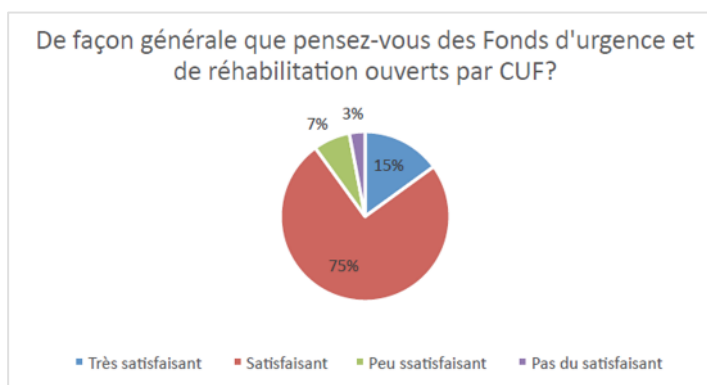
3.1.3 Un enjeu de communication autour du dispositif pour en accroître l'ambition et la pertinence

Un recours encore circonscrit aux Fonds d'urgence

En 2016, Cités-Unies France lançait une étude³ pour accompagner la refonte de son projet stratégique. La démarche a en outre mobilisé une enquête administrée auprès d'un panel de collectivités territoriales françaises (membres ou non de CUF) et permet de relever quelques points de constat concernant les Fonds d'urgence.

L'enquête met notamment en avant la participation de 44%⁴ des répondants à au moins 1 fonds d'urgence depuis la création du dispositif en 2003. Cela sous-entend que **plus d'une collectivité interrogée sur deux, n'a jamais participé à un fonds.**

Malgré le recours encore « circonscrit » au dispositif, une large majorité (90%) des contributeurs affiche **une bonne satisfaction quant au dispositif.**



Source : CUF : Enquête « Renouveau l'action internationale des collectivités territoriales. Refonder CUF. 2017

Un enjeu de communication pointé pour amplifier le recours au dispositif dont le positionnement et la pertinence rencontrent les besoins exprimés au titre de l'AICT

Le potentiel des fonds reste toutefois important. L'étude⁵ explique le faible recours aux fonds par une relative méconnaissance des fonds ; soulignant le fait que le dispositif pourrait gagner en envergure s'il se dotait d'une stratégie de communication lui permettant de gagner en visibilité. En outre, l'étude souligne la demande croissante des Collectivités territoriales de voir se développer l'AICT dans la gestion de crise et en sortie de crise, et de disposer pour ce faire, d'outils et d'une expertise renforcée en la matière.

Ces constats mis en exergue dans le cadre de l'étude, rencontrent ceux partagés par une proportion importante de collectivités dans le cadre de la présente évaluation. En effet, malgré le soutien acquis de

³ CUF : Enquête « Renouveau l'action internationale des collectivités territoriales. Refonder CUF. » 2017

⁴ Au total, les réponses de 93 CT ont été exploitées (dont 60 adhérentes et 33 non adhérentes à CUF), parmi lesquels 60 communes, 11 départements, 10 régions et 12 EPCI.

⁵ Op. Cit. « Renouveau l'action internationale des collectivités territoriales. Refonder CUF. »

certaines collectivités, celles-ci soulignent les marches à gravir pour offrir au dispositif une notoriété accrue et favoriser ainsi, les contributions. Les défis à relever concernant la lisibilité des fonds revêtent différentes dimensions.

« Il y a vrai enjeu à mieux communiquer autour des fonds d'urgence. C'est un outil qui n'est surement pas exploité à la hauteur de ce qu'il peut proposer. Il permet pourtant de montrer qu'on peut faire de la solidarité internationale différemment. »

Extrait d'entretien avec une collectivité française contributrice régulière du dispositif

On repère notamment :

- **Le besoin de disposer d'un outil de communication, accompagné d'une stratégie de plaidoyer qui soit soutenue par un.e élu.e**

Force est de constater que le **dispositif ne s'appuie sur aucun outil de communication de quelque ordre que ce soit, au-delà des documents opérationnels rythmant la mise en œuvre des différents fonds**. Si « *la possibilité d'intervenir dans des situations de crises pour accompagner la reconstruction ou la résilience des collectivités touchées* » figure dans les missions de l'association affichée sur le site internet, il n'existe pas de support de communication qui permette de « donner à voir » le périmètre des fonds. Difficile pour une collectivité de se saisir de l'opportunité, et *a fortiori*, pour une collectivité non adhérente à CUF peu au fait des dynamiques et services offerts par l'association. Dans ces conditions, des organismes de collecte de dons les plus visibles à l'échelle nationale, à l'image de la Fondation de France, sont les structures vers lesquelles se tournent spontanément les collectivités françaises qui souhaitent participer financièrement lors d'une crise.

En outre, les mécanismes ne sont pas toujours lisibles même pour les collectivités contribuant régulièrement aux fonds d'urgence. Plus encore, la question de la stratégie dans laquelle s'inscrivent les fonds est régulièrement questionnée.

« Tout est très peu lisible. Qu'est-ce qu'on défend exactement à travers le dispositif ? Et comment cela est-il connecté au projet de CUF plus large ? Je suis un peu perdue ! »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Également, certaines collectivités soulignent **le besoin d'une communication amplifiée** qui soit soutenue par un collectif d'élus de manière à accompagner la démarche d'un travail de plaidoyer « par les pairs ».

« Pour mobiliser dans les réseaux de collectivités territoriales autour des fonds d'urgence, qui de mieux qu'un élu ? L'élu a une légitimité, se confronte aux mêmes difficultés que les autres élus, et il sait les devoirs et responsabilités des collectivités.

« CUF a beaucoup porté la question de la place des autorités locales dans la réponse d'urgence sur la scène internationale. L'association s'est fait connaître par son plaidoyer, mais le constat est qu'on est mieux connu à l'ONU qu'en France ! Il manque le maillon clé : les collectivités territoriales. Elles doivent être mieux informées, associées. Et pour cela, il faut aller les chercher. »

« Il y a un vrai effort de lisibilité à conduire ; ça amène une vraie distorsion entre la qualité du travail les faiblesses de la communication. Un enjeu à faire plus simple et à être plus clair ne serait-ce que dans les réunions autour des fonds : pourquoi se réunit-on ? »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

En outre, les Collectivités appellent à une meilleure lisibilité des garanties qu'offre le dispositif notamment pour relever le défi de la transparence et de la traçabilité des fonds, et **répondre à l'enjeu de redevabilité** avec lequel les collectivités doivent conjuguer.

Il est là un point de concurrence souvent évoqué comme moteur du recours au FACECO par les Collectivités territoriales françaises. Le label « MEAE » du FACECO est souvent opposé aux fonds d'urgence comme offrant une « garantie » plus forte que celle offerte par les fonds. On peut faire l'hypothèse que la lisibilité offerte par le FACECO sur les modes opératoires, et le travail avec des opérateurs internationaux à forte notoriété, offre toute confiance aux collectivités. Toutefois, quand on s'attache à analyser le mode d'intervention des 7 fonds issus du panel d'études de cas – on s'aperçoit que dans la majorité des situations et *a fortiori*, dans les pays où l'intervention se fait en quelque sorte « ex-nihilo » de réseau de coopération structuré pour CUF, les projets sont eux aussi globalement intermédiés et portés par un opérateur international offrant les mêmes garanties que le FACECO.

« Aujourd'hui pour nous, les fonds d'urgence ça se résume à des délibérations et à des montants. On aurait besoin d'avoir un vrai retour sur ce qui est fait. On a besoin d'outils pour communiquer et justifier nos contributions. »

« Les Fonds sont un vrai outil pour ensuite faire de la pédagogie avec l'opposition et la population, apporter des retours sur les fonds, permet un consensus autour de l'action. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Dans ce contexte, l'enjeu d'une lisibilité accrue quant au mandat que se donne CUF en contexte de crise, et au mécanisme mobilisé pour garantir une réponse de qualité, apparaît de première importance.

Une collecte qui pourrait être élargie, et mieux coordonnée vis-à-vis des autres initiatives portées au sein de la « Maison France »

- **Un effet concurrence dans les appels aux dons relatifs aux fonds d'urgence et ceux diffusés dans le cadre du FACECO**

L'effet concurrence entre les deux dispositifs (Fonds d'urgence/ CUF et FACECO/ MEAE) s'exprime en premier lieu dans la démarche de communication déployée au lendemain d'une crise. En effet, depuis 2014 et le lancement du FACECO, plusieurs crises ont amené les deux dispositifs à se déployer simultanément. Des appels aux dons ont été diffusés dans les mêmes réseaux, prenant appui sur les mêmes canaux, et sollicitant les mêmes interlocuteurs, à savoir, les collectivités territoriales françaises.

Cet effet concurrence ne se lit pas que dans l'analyse des canaux de collecte de fonds, mais également dans le sentiment exprimé par certains contributeurs qui plaident pour une coordination plus forte des dispositifs.

- **Vers une diffusion élargie des appels à contribution et des sources diversifiées de financement des interventions au titre des fonds d'urgence**

Aujourd'hui, les appels aux dons sont circonscrits à une information diffusée sur le site internet de l'association, et un mail aux adhérents et contributeurs réguliers du dispositif. Certaines collectivités ont pointé le besoin d'aller plus loin, à travers une publicité élargie au maximum, aux collectivités non adhérentes ainsi qu'aux réseaux de collectivités. Ce dernier point fait consensus, avec un rôle relais perfectible, des réseaux dont le rôle est aujourd'hui relativement circonscrit à une diffusion sur leur site internet, des appels à contribution, sans plus de proactivité.

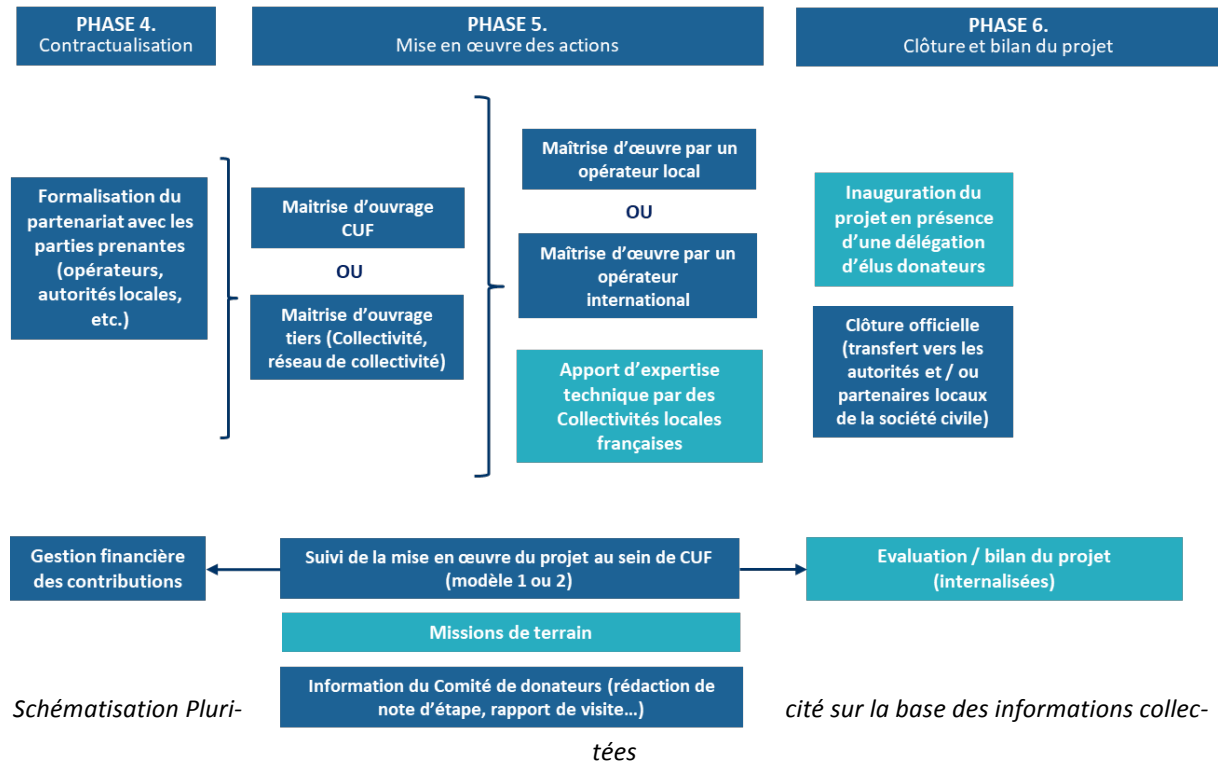
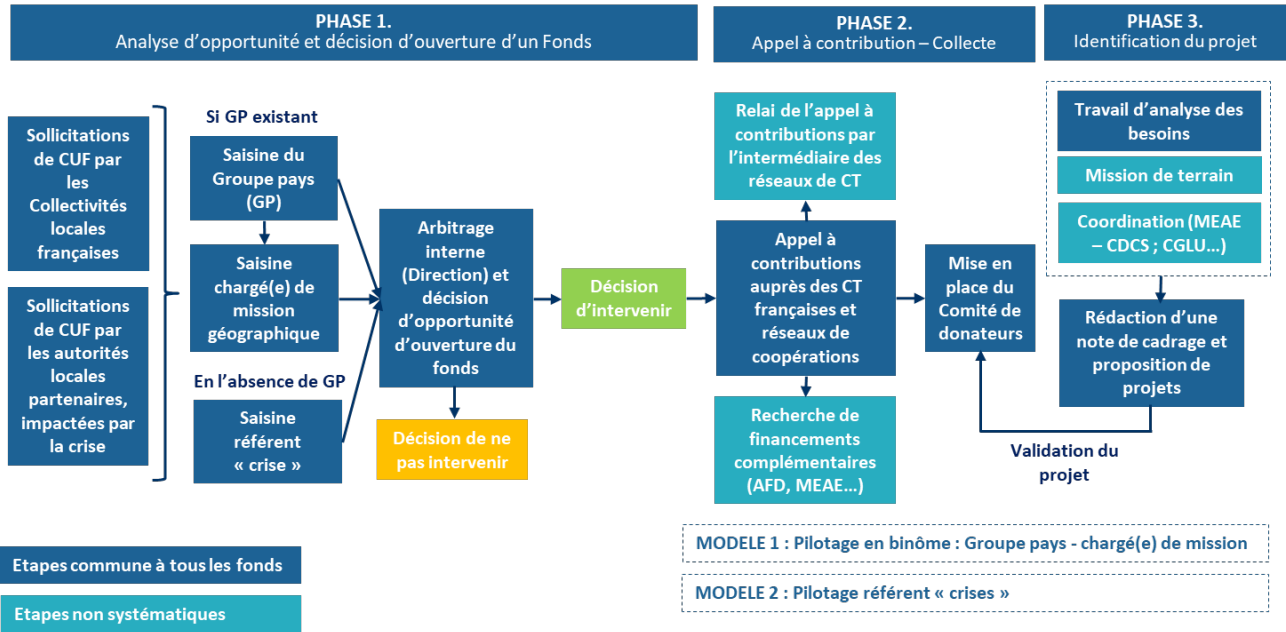
La question de la diversification des sources de financement est également posée avec la question de la place d'autres financements dans la réponse, pour amplifier l'envergure des réponses engagées.

À titre d'illustration, les partenariats avec la Fondation de France, la Fondation Digicel, et des coopérations bilatérales directes dans le cadre des Fonds de Solidarité déployés sur Haïti ont permis un fort effet levier pour la réalisation des projets et pour la pérennité de ces derniers (grâce à l'accompagnement sur le plus long terme notamment mis en œuvre dans les coopérations bilatérales).

3.1.4 Un processus repère, mais des pratiques hétérogènes

Bien que s'appuyant sur près de 15 ans d'expérience éprouvée dans des contextes variés, force est de constater que les pratiques restent relativement hétérogènes d'un fond à l'autre, d'un chargé de mission à l'autre, en termes de mécanismes et de processus de mise en œuvre. Si on identifie bien des « étapes » systématisées, d'autres ne sont pas ou peu mobilisées (Cf. schéma du processus théorique ci-dessous).

Le processus mobilisé aux différentes étapes de mise en œuvre des fonds



Deux modèles d'intervention : l'intervention « intégrée » et l'intervention « ex-nihilo »

Concernant la phase 1 d'analyse de l'opportunité d'intervenir et de décision d'ouverture d'un fonds, le mécanisme dépend du modèle d'intervention (Cf. 3.1.5 Un contexte partenarial, guidant la nature du pilotage et des actions conduites). Comme vu précédemment, deux grands modèles de fonds se dégagent de l'analyse des 23 fonds initiés depuis 2003.

- Le premier modèle concerne **des interventions se situant dans des pays où les relations bilatérales en matière de coopération décentralisée sont globalement développées et structurées pour les membres de CUF**. Il existe - en outre - un groupe pays animé au sein de CUF regroupant les collectivités territoriales françaises disposant de relations de coopération établies en différentes zones du pays. L'action est de fait « intégrée » à une dynamique plus globale ; elle bénéficie de ses réseaux relais structurés dans les pays d'intervention et mobilise un(e) chargé(e) de mission géographique au sein de CUF, comme animatrice / animateur pivot et ressource.
 - ➔ *Dans ce cas de figure, la décision d'intervenir, et le pilotage stratégique des fonds impliquent le groupe pays de référence, aux côtés des équipes de direction de CUF. Également, le/ la chargé(e) de mission géographique compétent(e) est également impliqué(e) aux différentes étapes. Les CT françaises contributrices, sont intégrées à la dynamique du groupe pays ou réunies au sein d'un Comité des donateurs, associés aux décisions et au suivi de la mise en œuvre du fonds aux différentes étapes.*
- Le second modèle concerne **les interventions déployées en réponse à des crises ayant frappé des pays au sein desquels les relations de coopération décentralisée restent peu, voire pas développées** entre collectivités locales françaises et autorités locales dans les pays touchés. Il n'existe généralement pas de groupe pays ni de référent géographique au sein des équipes CUF. Dans ce modèle, **l'intervention est conduite « ex-nihilo » ne pouvant pas s'appuyer sur des réseaux partenariaux, ni en France, ni dans les pays d'intervention**.
 - ➔ *Dans ce cas de figure, la décision d'intervenir et le pilotage stratégique des fonds sont pris de concert entre l'équipe de direction de CUF et le chargé de mission – référent « crises ». Les CT françaises contributrices, sont réunies au sein d'un Comité des donateurs, animés par le référent « crises ».*

Les deux modèles amènent leurs lots de questionnement. Toutefois, la pertinence de l'intervention au regard du mandat de Cités Unies France se pose plus spécifiquement pour les fonds implantés « ex-nihilo ». En effet, d'aucuns opposent au modèle un certain nombre de limites, au premier plan desquelles, la complexité d'intervenir dans une zone où le partenariat n'existe pas, et dans ce contexte, la difficulté pour coconstruire une réponse qui implique à la hauteur des ambitions de CUF, les autorités locales et la société civile organisée.

« Les fonds d'urgence sont supposés être le fruit d'un dialogue concerté en interne, mais en collectant les éléments extérieurs. C'est ça qui est déterminant. Et il est vrai que quand on n'a pas de coopération dans les pays touchés, on n'a pas la confiance de relais locaux qui permettent la prise de décision. »

« La décision d'impulser est capitale. 2 modalités : CUF impulse ou pas. C'est quand CUF impulse que ça questionne le plus. »

Extrait d'entretien avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

Des arguments sont opposés à ce point de vue, qui tendent à remettre en question la pertinence du second modèle. Parmi les arguments pour justifier d'une intervention « hors des sentiers battus », on relève :

- L'implication de CUF dans des réseaux internationaux tels que Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et le travail en proximité avec les sections régionales du réseau mondial permettent de justifier l'intervention en tant que démarche de solidarité et de soutien, articulée dans une dynamique globale à laquelle sont globalement associés des gouvernements et réseaux de

collectivités locales dans les pays impactés par les crises. À titre d'illustration, les interventions en réponse à des situations de crise aux Philippines ou au Népal se sont faites en partenariat étroit avec la section Asie- Pacifique (ASPAC) de CGLU.

- La demande faite par le MEAE français, de développer plus largement les relations de coopérations hors des zones traditionnelles d'influences françaises (notamment l'Afrique de l'Ouest, le Maghreb ou le Proche-Orient) invite à questionner les opportunités qui pourraient s'ouvrir notamment en Asie ou en Amérique Latine.
- La demande des autorités locales dans les pays, est et doit rester, du point de vue de certains, un critère dans le choix de répondre ou non à une crise.

Une gouvernance perfectible concernant la mécanique interne à CUF

Si ces deux modèles s'affichent comme des repères, en pratique, on repère parfois un certain « delta » dans la gouvernance et l'animation des fonds. Les études de cas approfondies permettent de mettre en évidence différents constats développés ci-après.

La décision d'intervenir n'associe pas systématiquement les chargés de mission géographiques, quand bien même une crise surviendrait dans un pays où il existe une référence géographique au sein du siège de CUF et des réseaux déjà structurés. L'existence de plusieurs modèles, mais surtout l'absence de fonction « pivot » qui est systématiquement mobilisée dans tous contextes (à l'exception de l'intégration systématique des équipes de direction à l'arbitrage précédent le choix d'ouvrir ou non un fonds) ne favorisent pas l'instauration d'une gouvernance « homogène ».

« Il y a certaines interventions dans des pays déjà connus, mais qui se font hors des réseaux établis... sans associer les équipes qui ont pourtant le lien. Ça questionne sur le processus. Concrètement, pourquoi y aller ? Et pourquoi y aller de cette façon ? »

« Les fonds d'urgence c'est « une équipe projet » et non pas l'apanage d'une seule personne. Quand il y a des coopérations décentralisées dans les pays, il faut que les sujets s'emboîtent et que tout le monde soit dans la boucle. Les fonds d'urgence doivent irriguer les autres projets et vice versa. Ils ne peuvent plus être « à côté ». »

Extrait d'entretien avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

Également, **le besoin d'une meilleure lisibilité quant aux critères et mécanismes mobilisés est globalement partagé** par les équipes qui ont contribué à la démarche évaluative. Leur besoin rejoint celui des collectivités territoriales françaises, et invite à une meilleure communication autour de la mécanique des fonds. Les équipes soulignent en effet le caractère « empirique » des fonds dont les mécanismes continuent de se construire à l'épreuve du terrain. Si cette dynamique offre une certaine flexibilité au dispositif, elle est aussi perçue comme « chronophage » et surtout, peut être source de frustration comme souvent quand partage reste faible au sein d'une organisation.

« Quand le premier fonds a été mis en œuvre, il n'existait pas vraiment de service ni de référent pour porter la mise en œuvre. Il n'existait pas non plus de réflexion interne sur pourquoi ni comment s'engager dans un contexte d'urgence. Le dispositif s'est construit pas à pas, à l'épreuve des crises sans que nous ne prenions en interne le temps du recul et du partage. »

« Finalement, tout c'est très empirique. On construit les fonds sans toujours en discuter et ça continue comme ça depuis toujours. »

Extrait d'entretien avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

Ces constats invitent à penser **un travail de formalisation** et surtout, **l'animation de temps de partage réguliers autour du dispositif, et des expériences capitalisées**. Le constat est notamment fait d'espaces de dialogue existant « hors les murs », mais faiblement accessibles pour les équipes et *a fortiori* pour les collectivités territoriales françaises adhérentes et/ou contributrices.

« Ce qui est problématique, c'est que la réflexion n'a pas été partagée, diffusée en interne, c'est le fait de quelques-uns. »

« On n'a jamais en interne eu des leçons tirées sur la pratique ne serait-ce que sur Haïti ! Ça se fait à l'international (CGLU), mais ce n'est pas diffusé ! »

Extrait d'entretien avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

Au-delà de la question de la mobilisation systématique ou non des chargés de mission géographiques dans la mise en œuvre des fonds, la nature même de leurs missions est questionnée par le dispositif. En effet, les chargés de mission portent en premier lieu, une mission d'animation de réseau auprès de collectivités territoriales françaises – c'est la mission sur laquelle elles.ils ont été recruté.e.s. Or le dispositif ne positionne plus seulement CUF dans un rôle de commanditaire, mais de plus en plus comme un gestionnaire de projet de développement international avec un pilotage et un accompagnement opérationnel dont la place est grandissante (et qui pourrait l'être encore plus à regard des orientations à venir*) et pour lesquels des compétences particulières sont requises pour mener à bien les projets et apparaître comme des interlocuteurs « légitimes » auprès d'autres bailleurs de fonds ou organismes de coopération internationale. Dans quelle mesure les chargé.e.s de mission géographiques ont-elles.ils été accompagné.e.s vers cette dimension nouvelle de leur fonction et pour garantir leur montée en compétences ?

« Il y a un vrai choc des cultures dans la manière de mettre en œuvre les fonds d'urgence. Ça invite à structurer des compétences de gestion de projet pour se positionner comme un véritable réseau opérationnel. Mais il faut aussi monter en charge pour pouvoir se doter de cette fonction pivot et fluidifier le lien et l'articulation entre le pilotage des fonds d'urgence et l'animation géographique et technique. »

Extrait d'entretien avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

« CUF n'a pas eu les moyens humains et financiers à la hauteur de ces ambitions sur les projets développés dans les Fonds de Solidarité ou qui en ont découlés. Les agents ne sont pas formés sur de la gestion de projet de coopération et de développement, on les sent en difficulté sur ces thématiques pour en assumer les responsabilités ».

Extrait d'entretien avec un partenaire institutionnel de CUF

3.1.5 La nature de la participation des Collectivités territoriales françaises en question

Un rôle actif, favorisé par la mise en place de Comité de donateurs

Le dispositif repose sur l'impulsion donnée, par les collectivités territoriales françaises, quant à l'envie de s'inscrire dans une réponse coordonnée face à une crise. En ce sens, les CT françaises constituent le premier maillon des Fonds d'urgence. Elles sont les principales contributrices, et « dictent » par leurs dons, la nature de l'intervention – tributaire des moyens disponibles.

Leur rôle ne se cantonne toutefois pas à ces aspects administratifs et financiers du dispositif. En effet, **le processus leur réserve une place de choix aux différentes étapes du processus à travers la mise en place d'une dynamique « réseau »** qui s'appuie sur le groupe pays (le cas échéant) et la mise en place d'un

Comité de donateurs. Les deux modèles d'intervention identifiés, consacrent de la même manière, ce rôle clé des collectivités.

Toutefois, dans les faits, le rôle des deux « instances » a pu rencontrer quelques limites :

- **Concernant les interventions « intégrées »** qui se font par l'intermédiaire d'un groupe pays existant, celles-ci doivent conjuguer avec deux principales difficultés. (1) Celle de donner un rôle de premier ordre à des collectivités qui n'ont pas nécessairement été contributrices et qui pour autant peuvent jouer un rôle actif dans le choix des modalités de réponse ; (2) ainsi que celle de faire vivre un groupe pays élargi en associant des collectivités contributrices qui ne sont pas pour autant adhérentes ou impliquées de façon permanente dans la dynamique de réseau du groupe.

À titre d'illustration, on relève une relative incompréhension sur quelques contextes de crises, quant à la décision de ne pas intervenir prise par le groupe pays, quand des collectivités avaient pourtant manifesté leur volonté de contribuer à une réponse coordonnée.

À l'inverse, des « contre-exemples » montrent comment la dynamique ainsi pensée peut nourrir la dynamique de réseau instituée. Les fonds Niger (2005) et Mali (2012) qui ont fonctionné sur le présent modèle (groupe pays existant, comités de donateurs intégrés) ont bénéficié pour leur part, de la dynamique du fonds, avec des groupes qui s'en sont vus encore plus actifs et mobilisateurs grâce au partenariat et à l'animation du Fond de Solidarité.

- **Concernant les interventions « ex-nihilo »**, la difficulté est plus circonscrite à **la capacité à donner un véritable élan à un comité de donateurs non constitué, et à offrir aux collectivités territoriales engagées, la capacité de trouver une place technique dans la réponse**. Si l'animation et l'information diffusée offrent des ressources jugées globalement satisfaisantes, il reste difficile pour les collectivités contributrices, de se saisir des cadres proposés. En effet, on relève une difficulté croissante à rendre disponible les ressources pour s'engager autant que de besoin, dans le pilotage et la gestion du fonds.

« Il y a souvent plus de donateurs que d'interlocuteurs autour de la table pour réfléchir. La distance y fait, mais pas que. Il y a pourtant un vrai potentiel pédagogique et l'outil qui n'est surement pas exploité à la hauteur des attendus. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Une place variable des Groupes Pays dans la gouvernance des Fonds de Solidarité

Les groupes pays occupent une place variable d'un fonds de solidarité à l'autre. Si l'instance partenariale est reconnue comme élément facilitateur pour identifier des autorités locales partenaires (en partageant leurs expériences de coopération sur le pays impacté), leur rôle reste relativement hétérogène dans la mise en œuvre des fonds.

« Dans le fonctionnement, les groupes pays sont assez nombreux et fonctionnent de manière assez inégale : ça tient beaucoup à la personne qui les anime ».

Extrait d'entretien avec un partenaire opérationnel de CUF

Le rôle et les missions des deux instances (Comité de donateurs et groupes pays) devraient être révisés à l'aune de la nouvelle organisation de CUF. Toutefois, parmi les recommandations émises par les collectivités territoriales françaises interrogées, pour faire vivre cette dynamique en tenant compte des contraintes avec lesquelles elles doivent conjuguer, on repère :

- **La nécessité d'homogénéiser les processus (une même animation, un même fonctionnement, peu importe le modèle).** *Comment faciliter le recours, en instituant un modèle partagé par tous, au sein duquel chacun trouve sa place ?*

- **Le besoin de questionner les espaces / cadres de participation des collectivités au fil de la mise en œuvre pour mieux impliquer et favoriser les échanges entre CT :** *Le modèle des réunions du comité de donateurs est-il adapté ? Comment mobiliser plus largement en tenant compte des ressources limitées ?* La distance géographique entre les CT et le siège où sont localisées ces rencontres questionnent également les CT donatrices, qui évoquent ne pas se sentir considérées, ou ne plus être « dans le giron » de CUF malgré leurs investissements conséquents sur les territoires de déploiement des Fonds de Solidarité.

« Concrètement, on est invités aux réunions des comités de donateurs, mais on a très peu de crédits pour se déplacer en France ou ailleurs. Et se déplacer pour des réunions de 2h, c'est compliqué. D'autant que souvent on n'a pas d'ordre du jour ou 2h avant... ce n'est pas possible pour valider des ordres de mission. À défaut, on fait des visioconférences. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

« Avec Le Prêcheur, la CACEM, Espace Sud Martinique en Martinique, et Lamantin, Pointe-à-Pitre, Morne-à-l'Eau, Gourbeyre, le Conseil Régional et La Désirade en Guadeloupe, on ne peut pas dire que les collectivités territoriales françaises d'outre-mer ne se sont pas investies dans des coopérations décentralisées avec Haïti, elles ont des relations directes avec les autorités haïtiennes. Et pourtant, CUF ne s'attache pas à raccrocher les wagons avec ces collectivités. Pourquoi voulez-vous qu'elles viennent à un comité qui se déroule à Paris ? »

Extrait d'entretien avec un partenaire de CUF

- **La question de la représentation dans les instances existantes.**

« Une des problématiques qui se pose, c'est qui parle ? Les techniciens ? CUF est un réseau de CT, et les techniciens n'ont pas mandat pour représenter les élus ! C'est la même problématique pour les groupes pays, largement remontés. »

Extrait d'entretien avec des collectivités françaises contributrices

Vers un changement de paradigme : ou comment impliquer les CT françaises dans la réponse

L'enquête « Refonder CUF » mettait en avant l'opportunité qui réside dans l'aide d'urgence dans le cadre de l'AICT. Elle soulignait notamment que le groupe « crises et Réhabilitation » traduit la volonté de plus en plus forte des collectivités territoriales françaises, de porter assistance à leurs partenaires étrangers confrontés à des situations de crise.

Ce constat et besoin également identifié par CUF dans la dynamique de refonte de son projet stratégique a amené l'association à questionner de plus en plus, la manière **d'impliquer les collectivités dans la réponse aux crises, en allant vers une logique de réseau d'expertise**. Il a, en outre, induit un changement de paradigme important. Car les collectivités territoriales affichent une bonne expérience du jumelage, mais ne se sont pas questionnées à égale mesure, sur leurs capacités à se mobiliser sur un volet assistance technique et leur rôle dans la montée en compétence des autorités locales. Or, leur valeur ajoutée s'exprime tout particulièrement dans cette dimension qui est clé pour construire une vraie résilience inscrite dans le temps.

« La question qui se pose au sein de CUF est celle de comment inciter les donateurs à faire plus ? Alors même qu'il y a très peu de monde disponible. »

« La plupart des projets concernent la capacité des services municipaux impactés, à intervenir dans la réponse. Il y a un fort enjeu à les accompagner sur des aspects techniques, mais aussi sur le volet

institutionnel. Cela peut donc passer par une mise à disposition gratuite de techniciens issus des Collectivités contributrices, ou par des échanges entre pairs avec un rôle actif des élus tel qu'expérimenté au Népal. 2 élus sont venus en mission dans la phase finale, ils sont venus rencontrer les nouveaux élus dans les villages accompagnés sur les 3 ans de projets. Il y a une vraie compétence attendue en matière de gouvernance et de politique, et qui plus est, qui fait sens au regard des enjeux de la mission e CUF. »

Extraits d'entretiens avec un panel de membres de l'équipe salariée CUF

Nombreuses sont les collectivités convaincues de la valeur ajoutée de ce positionnement et ayant souligné leur volonté de s'engager dans cette dynamique. N'en reste pas moins **la question des ressources – identifiée comme un frein important à leur mobilisation :**

« Il y a un enjeu à réfléchir d'autres modes d'intervention. On peut mettre de l'argent, construire des projets de coopération, etc., mais faire participer des agents communaux sur des actions de solidarité internationale, c'est valorisant pour eux, et c'est une autre manière de faire de la solidarité internationale. Et c'est au fondement même de la coopération décentralisée que ce partage d'expertise. »

« On rejoint les orientations de CUF concernant la place de l'assistance technique aux autorités locales. C'est une tendance que les élus souhaitent soutenir de plus en plus. L'assistance technique, c'est l'essentiel du travail que l'on fait dans les services des Relations internationales. Il faudrait faire intégrer aux équipes, le sens de cette participation, convaincre et construire un argumentaire pour cela. On porte le message suivant : « vous allez faire des choses, et ce n'est pas que pour « là-bas », c'est pour vous, pour la CT. Il faut sortir de ce côté arrogant à la française ! L'enjeu du retour sur le territoire, il est clé, et il n'est pas quantitatif. »

« On a aujourd'hui un vrai problème de moyens. D'un côté on est sur des réductions de RH et des missions fondamentales qui se voient agrémentées d'autres missions dans les services des relations internationales. On a déjà interpellé sur cette contradiction, où l'on demande aux CT d'être plus fortement impliquées en matière d'APD, et où en parallèle, on réduit les moyens. »

« Évidemment, c'est clé ; par contre, c'est moins valorisable vis-à-vis des habitants. » »

Extraits d'entretiens avec des collectivités françaises contributrices

Malgré l'identification du besoin, et la volonté affichée de certaines collectivités, les fonds d'urgence n'ont jusqu'ici, que rarement associé les collectivités françaises dans la réponse dans une logique d'apport d'expertise. Un volet expertise a pu ponctuellement être mobilisé, notamment le cas dans le cadre du Fonds Équateur. Néanmoins, ce volet fait office d'exception, et la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage assumée par le CD 54 est un pré requis imposé par la FICOL (dispositif porté par l'AFD par le biais duquel est en grande partie financée l'intervention en Équateur).

Toutefois, la réflexion est ouverte et de premiers jalons ont pu être posés au fil des années. L'exemple du fonds de solidarité Népal déployé à la suite du tremblement de terre ayant frappé le pays, permet d'illustrer une intervention où les collectivités territoriales françaises ont pu jouer un rôle actif notamment quant aux orientations à donner au projet :

Le fonds Népal a mobilisé plusieurs volets :

- un volet « habitat » d'appui à la reconstruction (diagnostic technique et réhabilitation légères – sécurisation de maison) qui a mobilisé une importante dimension de formation et d'accompagnement d'une ONG népalaise dans une perspective de transfert de compétences pérenne. Au total plusieurs centaines de maisons ont ainsi été prospectées, et environ 150 ont bénéficié de réhabilitations légères dans une logique transitoire, en attendant la mise en œuvre du plan de reconstruction national.

- un volet « changement de comportement », qui a mobilisé un important travail de prévention traduit par des actions de sensibilisation et à l'appui de supports d'information diffusés dans les communautés ciblées.

- un volet « communautaire » qui avait vocation à agir sur ce qui s'affiche comme la priorité des fonds de solidarité, à savoir, la reconstruction/ restitution de services publics. Les activités prévues n'ont cependant pas pu être déployées du fait de la faible structuration et proactivité des relais locaux pourtant au premier plan du partenariat, si l'on s'attache aux principes fondateurs des Fonds d'urgence.

« Le volet communautaire n'a pas été fait comme prévu pour des raisons institutionnelles. Les fonctionnaires relais au sein des Mairies se sont avérés peu coopérants, peu investis parce qu'ils n'étaient pas des résidents. On a donc contourné le problème en réorientant l'action et en travaillant sur la construction d'un centre communautaire – un équipement public géré par la société civile organisée qui sert d'appui pour des actions de développement local. »

Extrait d'entretien avec l'opérateur chargé de la mise en œuvre du projet

Les élections de 2017 ont permis de rouvrir le dialogue avec les nouveaux élus notamment sur l'une des trois communes ciblées par le projet) et d'engager le travail de renforcement de la gouvernance locale, dans un contexte de réforme territoriale. C'est dans ce contexte qu'une mission de terrain a été conduite en avril 2018, conduite par Cités Unies France et associant deux élus locaux, dont la présence s'inscrivait dans l'objectif de soutenir la démocratie locale. Les objectifs de la mission étaient multiples : rendre compte de la réalité du terrain et partager au sein du réseau français ; porter un message de solidarité entre élus ; porter un plaidoyer auprès des autorités locales et de l'État népalais, concernant l'importance de la commune comme échelon de développement local ; et enfin, accompagner la réflexion quant à l'usage d'un reliquat.

« L'expérience du Népal a été une démarche très intéressante. Elle nous place en tant qu'élus, dans la réalité du fonctionnement et des missions que CUF construit avec les autorités locales et les acteurs institutionnels.

Extrait d'entretien avec les collectivités françaises engagées dans la démarche

En amont, un séminaire a été organisé courant 2017 à Paris, associant des acteurs népalais (universitaires, acteurs du développement...) aux côtés des équipes de Cités Unies France. Ce temps partenarial a permis de poser de premiers jalons pour identifier les besoins en termes de renforcement des capacités que les autorités locales pouvaient appeler.

À l'issue de la visite de terrain des deux élus français au printemps 2018 ; le volet « formation » visant à soutenir la dynamique de décentralisation a été acté. Un plan de formation qui répond à l'urgence d'accompagner la réforme territoriale et les nouvelles compétences des Maires a émergé, et devrait prochainement être déployé. Il vise une formation autour de la Gestion et de la prévention des risques de désastres, et sera animé par des experts népalais.

Néanmoins, l'exemple du fonds Népal permet d'illustrer l'écart existant aujourd'hui entre la participation ponctuelle d'élus au dispositif, et une véritable dimension d'assistance technique et

d'apport d'expertise qui nécessairement s'inscrit dans le temps, et mobilise des ressources de manière conséquente.

3.2 Efficacité et effets perçus de la réponse en contexte de crise – Focale sur les fonds de solidarité Haïti (2010 et 2016)

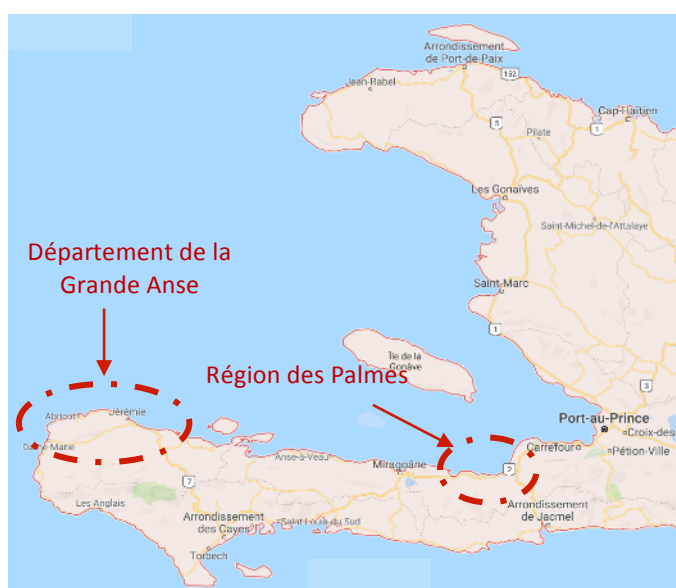
3.2.1 Focale sur les Fonds de Solidarité déployés en Haïti : rappel du contexte des Fonds de Solidarité déployés en 2010 et 2016.

En Haïti, le déploiement d'un Fonds de Solidarité « intégré » sur deux à la suite du séisme du 12 janvier 2010 sur des actions combinées de soutien logistique (reconstruction) et de renforcement de compétences des autorités locales

Le Fonds de Solidarité déployé à la suite du séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 est intervenu sur deux zones géographiques : la Région des Palmes (située à l'ouest de la capitale Port-au-Prince) et le Département de la Grande Anse (situé à l'extrême sud-ouest du pays).

Les deux axes d'action retenus pour ces deux zones étaient :

1. **La construction et la reconstruction d'établissements scolaires** (une école nationale à Gressier, une autre à Trou Canari sur la commune de Petit Goâve, ainsi qu'un lycée aux Abricots)
2. Un appui à la mise en place d'une gouvernance territoriale en faveur des collectivités locales concernées : la Communauté des Municipalités de la Région de Palmes (CMRP) et l'Association des Maires de la Grande-Anse (AMAGA). Si l'AMAGA préexistait au séisme, la CMRP a été structurée lors des interventions déployées post-séisme.

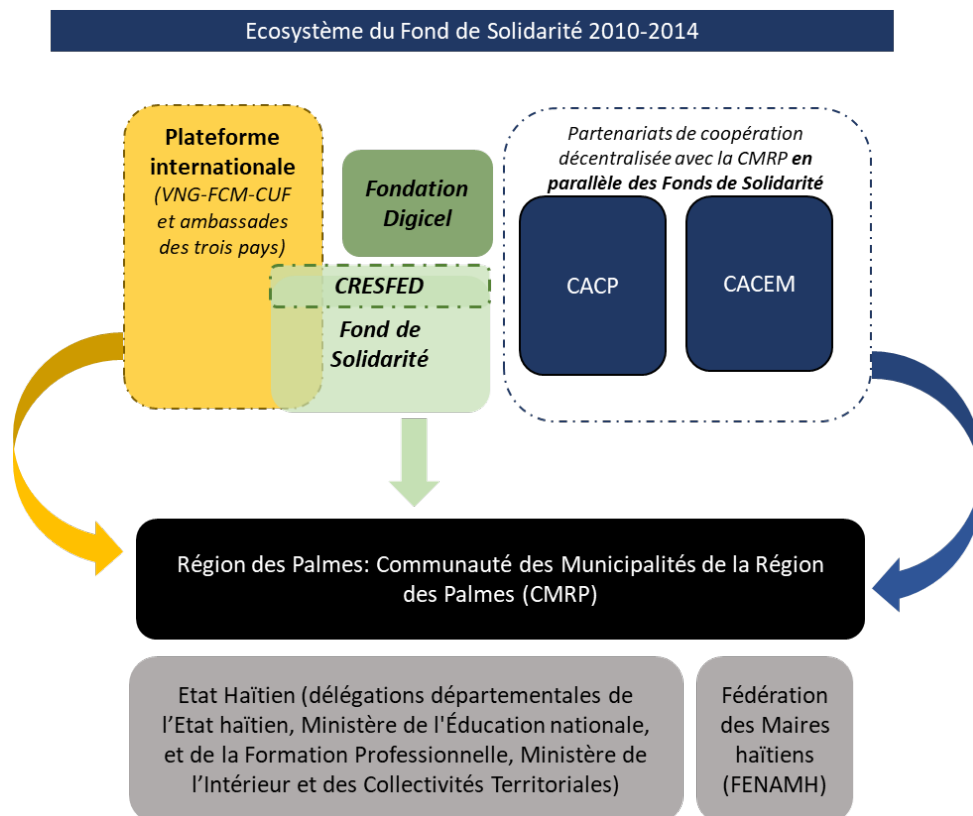


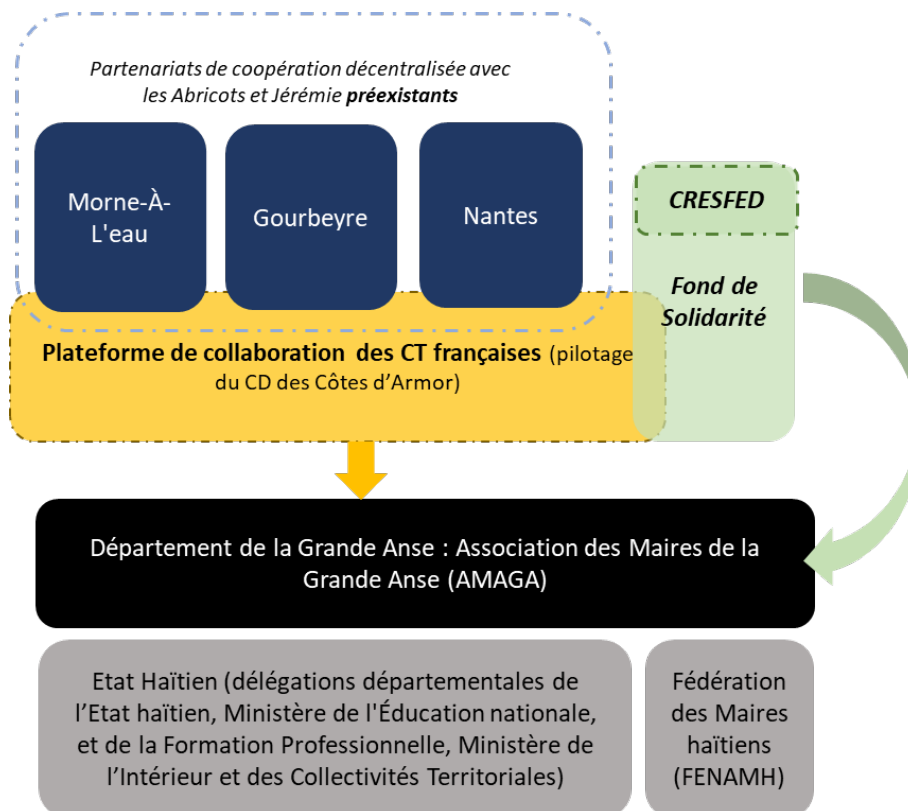
Un écosystème dense autour du déploiement du Fonds, invitant à la coordination et aux partenariats, et positionnant CUF en tant qu'opérateur d'aide à la reconstruction des services publics et capacités institutionnelles en Haïti.

De la définition des projets déployés dans le cadre du Fonds de Solidarité de 2010 à la mise en œuvre et à l'évaluation, CUF a dû composer avec une grande variété d'acteurs :

- Les autorités nationales et locales haïtiennes (délégations départementales de l'État haïtien, ministère de l'Éducation nationale, et de la Formation professionnelle, ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales...)
- Un partenaire local pour assurer, avec CUF, la gouvernance du projet et suivre les réalisations, le Centre de Recherche et de Formation économique et Social pour le Développement (CRESFED)
- Des collectivités françaises ayant /ou développant des partenariats de coopération décentralisée avec les autorités locales haïtiennes concernées (la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise -CACP ; la Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique- CACEM ; les villes de Morne-à-l'Eau et de Gourbeyre.

- **Deux autres réseaux de coopération décentralisée** : le réseau canadien (la Fédération des Municipalités du Canada – FCM) et néerlandais (Association des Communes néerlandaises - VNG). Avec CUF, ces trois réseaux se sont regroupés dans une Plateforme internationale instituée à cette occasion.
- **La fondation DIGICEL**, qui a pour cœur de métier la reconstruction d'établissements scolaires en Haïti





L'ouragan Matthew des 3 et 4 octobre 2016

Après l'ouragan Matthew (3 et 4 octobre 2016), un deuxième Fonds de Solidarité a été lancé sur sollicitation des autorités locales partenaires haïtiennes.

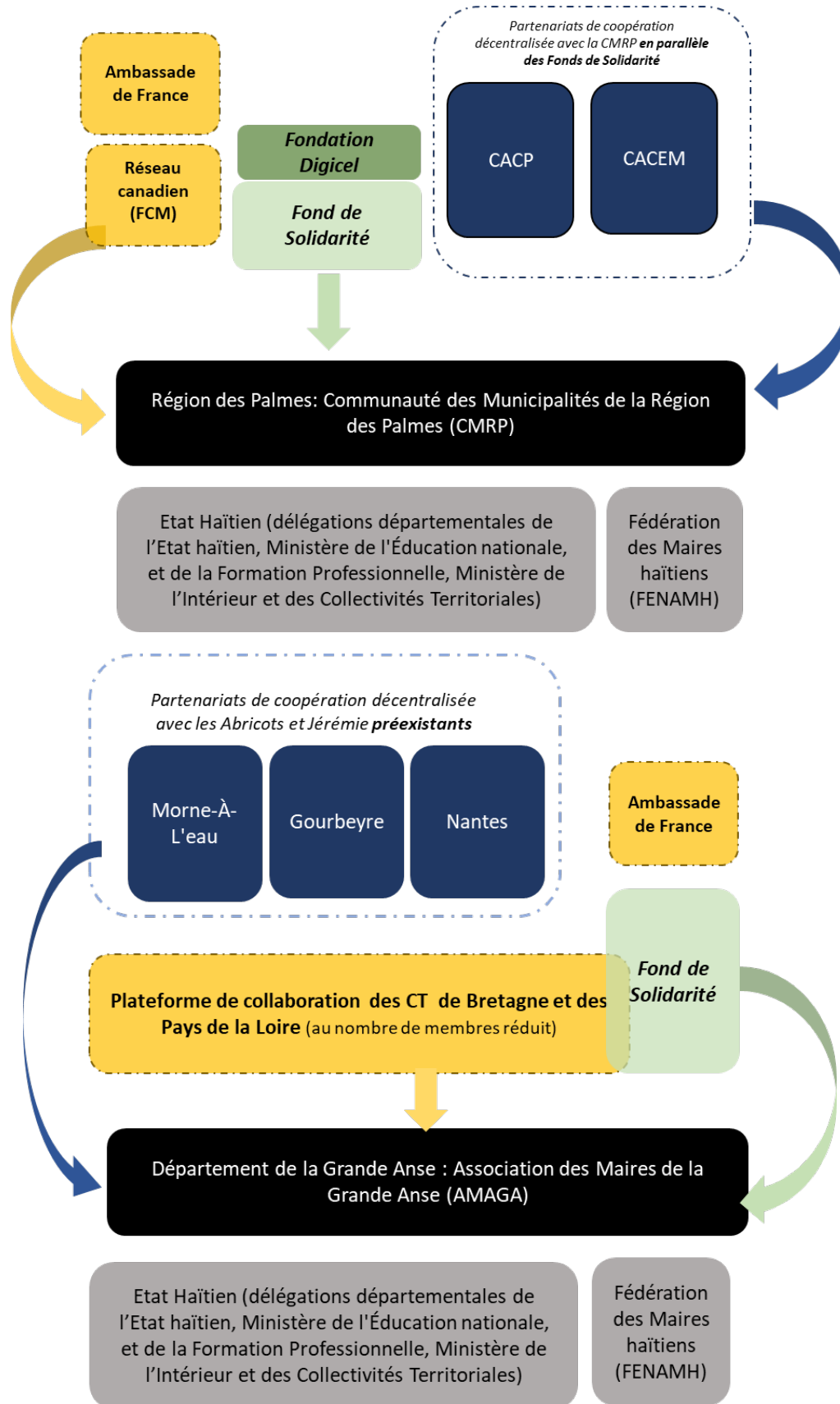
En continuité avec ce qui avait été fait lors du 1^{er} Fonds de Solidarité déployé, deux axes d'action ont été retenus :

1. **Appui à la population dans le domaine agricole**, en participant financièrement aux plans de redressement agricole pilotés par la CMRP et l'AMAGA dans la région des Palmes et le département de la Grande Anse.
2. **Participation à la remise en état des établissements scolaires (construits lors du 1er Fonds de Solidarité)**, endommagés par Matthew (du lycée des Abricots et de l'école de Trou Canari, en partenariat toujours avec la Fondation Digicel pour cette dernière).

Sur ce deuxième fond, au vu des plus faibles moyens disponibles, aucune action d'appui à la gouvernance et au renforcement de compétences des autorités locales n'est mise en œuvre.

Dans ce deuxième fond, la coordination et la gestion des projets mis en œuvre se sont faites dans un format plus réduit que lors du 1^{er} fond.

Cela s'explique par plusieurs facteurs : le départ de certains partenaires internationaux (VNG) et français (dans la plateforme de collaboration des CT de l'Ouest), les financements plus limités, mais également du fait de la bonne identification des autorités locales partenaires et de la relation de confiance créée suite au premier fond. L'appui d'un partenaire en charge de la gouvernance et du pilotage (le CRESFED) n'est pas considéré comme indispensable au vu de l'ambition des projets de reconstruction de ce deuxième fonds.



Ces schémas mettent en exergue l'écosystème dense dans lequel se sont insérés les fonds de solidarité à Haïti. En prenant part aux deux plateformes (plateforme internationale et plateforme des collectivités

territoriales des régions de l'ouest français) et en s'articulant à d'autres projets de coopération bilatérale entre les autorités haïtiennes locales bénéficiaires et d'autres collectivités françaises (CACP, CACEM, Morne à l'eau, Gourbeyre), l'action des fonds de solidarité est multiple et diffuse :

- Lorsqu'elle s'est traduite par des projets de reconstruction/réhabilitation concrets, l'action des fonds détient un périmètre clair ;
- Lorsqu'elle s'insère dans un programme porté par une ou des collectivités françaises, notamment sur la montée en compétences des autorités locales, les périmètres des contributions de CUF sont plus diffus, rendant les liens de causalité entre contributions, réalisations et les effets plus difficilement isolables.

Le contexte particulièrement dense du déploiement des Fonds de Solidarité en Haïti a constitué un défi méthodologique que l'équipe d'évaluation a adressé en tentant de délimiter le périmètre des réalisations directement liées aux contributions de CUF et excluant celles émanant des autres coopérations (des CT françaises et autres partenaires), bien que celles-ci soient en très forte proximité.

« Par exemple, le projet de montée en capacité des agents de l'AMAGA n'était pas le projet de CUF, mais le nôtre, même si on partage l'approche (...), à l'opposé, le projet de lycée ne faisait pas partie du projet de la plateforme du tout, c'était le projet de CUF »

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

En synthèse, plus de deux millions ont été mobilisés en Haïti à travers les deux Fonds de Solidarité déployés.

	Montants auprès des françaises via l'appel à dons de CUF	récoltés des CT	Montants des partenaires financeurs alloués aux projets	Montant total des fonds de solidarité
Fonds de Solidarité 2010-2014	1 000 000 euros		Fondation de France : 980 000 Euros Fondation Digicel	1 980 000 euros
Fonds de Solidarité 2016-2018	126 697 euros		Fondation de France : 30 000 euros	156 697 euros

Bien que certains des enseignements des Fonds de Solidarité Haïti corroborent avec les autres fonds étudiés, le caractère « exceptionnel » des interventions en Haïti requiert des précautions quant à la généralisation des conclusions dressées.

Les fonds de Solidarité déployés après le séisme de 2010 et l'ouragan Matthew de 2016 en Haïti présentent plusieurs éléments à caractère « exceptionnel » en termes de :

- Montants financiers collectés
- Nombre de collectivités donatrices
- Partenariats avec d'autres bailleurs de fonds (Fondation de France et Fondation Digicel)
- Méthodologie de coordination avec d'autres réseaux de coopération décentralisée (réseau néerlandais et canadien (via la Plateforme internationale)
- Méthodologie de coordination avec les projets de coopération décentralisée de collectivités françaises
- Rôle de CUF en tant qu'opérateur d'aide à la reconstruction des services publics et capacités institutionnelles en Haïti

Vision d'ensemble sur les Fonds haïtiens : des réalisations combinant des approches de reconstruction (hard) et de montée en capacité (soft), à hauteur des objectifs initialement définis. Afin de travailler à la fois la montée en compétences, mais de garantir des effets tangibles des actions déployées, le choix de la double approche hard et soft a été fait pour les deux fonds de solidarité.

En faisant à la fois de l'appui institutionnel (pour aider les autorités à faire face à leurs responsabilités) et, à travers les compétences des autorités locales, de la création d'équipements publics, des réalisations effectives et tangibles sont garanties, tout en initiant la démarche nécessaire de montée en compétences.

« Si on fait seulement du renforcement des capacités territoriales, ce serait arroser le désert au vu des risques d'instabilité et de changement des interlocuteurs locaux de CUF ».

Extrait d'entretien avec un partenaire opérationnel de CUF

Les réalisations se sont révélées globalement pertinentes quant aux besoins identifiés et objectifs définis pour chacun des Fonds : axés sur le développement post-urgence en 2010, et sur la gestion de la crise en 2016.

- Lors du premier fonds, les objectifs relevaient d'un registre d'intervention post-urgence, avec des interventions de long terme concentrées sur la reconstruction et le renforcement des services publics (éducation et montée en compétences des agents et structures intercommunales). Les autorités locales ont été appuyées dans leur structuration. **Lors du deuxième fonds, les actions s'ancrent davantage dans un registre de gestion de crise, avec des interventions de court terme pour le maintien du service public (via la réhabilitation rapide des établissements scolaires détériorés) et pour la relance rapide de la production agricole de subsistance pour contrecarrer le risque de famine dans ces zones.**

Les efforts de continuité entre les deux Fonds de Solidarité déployés (mêmes zones d'intervention et mêmes interlocuteurs (structures morales) se sont révélés pertinents.

Cette continuité a facilité la mise en œuvre rapide d'actions relevant davantage de la gestion de crise en 2016, grâce à des interlocuteurs et partenaires connus et inscrits dans une relation de confiance, permettant le déploiement efficace et rapide du 2e Fonds de Solidarité. Cette continuité a également mis en exergue les effets des actions menées lors du 1er fonds de solidarité notamment en termes de montée en compétence et de structuration des autorités locales haïtiennes, qui ont prouvé être en capacité de répondre rapidement et efficacement à une crise affectant leur territoire. Ce point est développé ci-après.

Les tableaux suivants synthétisent l'ensemble des réalisations effectives pour chacun des axes des Fonds de Solidarité (scolarisation via la construction et la rénovation d'établissements scolaires, appui au développement d'une gouvernance territoriale, et appui au programme de relance agricole) et chacune des deux zones concernées.

Les axes du Fonds de Solidarité – Haïti 2010-2014	Les réalisations du Fonds de Solidarité – Haïti 2010-2014
Scolarisation des enfants dans la région des Palmes et le département de la Grande-Anse.	<p>Dans la région des Palmes, le Fonds de Solidarité s'est concrétisé à travers la construction de deux écoles nationales :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction de l'école Nationale de Gressier, après plusieurs tentatives infructueuses de recherche de terrains viables et une « opération tiroir » pour déplacer l'installation provisoire (USAID) qui était sur le terrain de l'école. • Participation financière à la construction de l'école Nationale de Bas Mandier (Trou Canari, Petit Goâve), porté par la Fondation DIGICEL • Formation des professeurs, accompagnement pédagogique et mise en place d'un système de gestion pluraliste de l'école pour garantir son fonctionnement (installation d'un conseil d'école avec les parents d'élèves, finance-

	<p>ment d'actions périscolaires comme le projet « FOVI Culture Jeune »</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financement des équipements nécessaires au bon fonctionnement des écoles <p>Ce qui n'a pas été fait :</p> <p>Le programme initial comprenait la construction d'une école sur chacune des quatre communes de la CMRP. Or, les difficultés foncières, celles liées à la programmation nationale pour le financement du fonctionnement des nouvelles écoles envisagées, et le surcoût de la construction du fait de nouvelles normes pour les établissements scolaires, n'ont pas permis de construire une école sur les communes de Léogane et de Petit Goâve.</p> <p>Les difficultés de limitation des surcoûts liés au projet de construction de l'école de Gressier (+30% du budget initial) ont impacté les autres projets financés par le fonds, qui ont eu des dotations moindres.</p> <hr/> <p>Dans la Grande-Anse, c'est un lycée d'enseignement général, en convention avec la commune des Abricots, qui a pu être construit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construction du Lycée Polycarpe des Abricots • Organisation et financement d'une première année de formation relative à la pédagogie active, rassemblant également d'autres enseignants des écoles publiques de la commune • Organisation d'une formation sur la sensibilisation des élèves aux droits de l'homme et d'éducation à la citoyenneté (dispensée par le CRESFED). • Organisation de journée de formation à l'outil informatique (Salles informatiques fournies par l'ambassade de France). <p>Ce qui n'a pas été fait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La construction d'une école professionnelle aux métiers de l'agriculture sur le territoire de la section communale de Marfranc, qui n'a pas pu être mise en œuvre à cause d'absence de garantie foncière (droit du sol incertain), ni en matière de fonctionnement (recrutement et financement des enseignants). • Le quatrième bloc du lycée des Abricots, contenant le laboratoire-atelier, la salle informatique et la bibliothèque n'a pas pu être réalisé suite au redimensionnement du projet (du fait des surcoûts engendrés).
<p>Appui au développement d'une gouvernance territoriale pour la CMRP et l'AMAGA</p>	<p>Dans la région des Palmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement de partenariats de coopération décentralisée entre CUF, la CMRP, CACP et la CACEM (signature de la convention de coopération en juillet 2012) via le financement d'actions de coopération et d'un appui financier au fonctionnement de la CMRP • La CACP et la CACEM, accompagnées par CUF, organisent des temps de formation, de séminaire, d'échanges et d'accompagnement spécifiques (élaboration des statuts, structuration de l'instance communale et la mise en place d'une démarche participative) <p>Ce qui n'a pas été fait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des compétences municipales en matière d'éducation primaire • Mise en place d'un plan de développement éducatif sur l'ensemble de la région en partenariat avec les municipalités et autorités nationales compétentes. <hr/> <p>Dans le département de la Grande-Anse :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement d'un partenariat de collaboration entre l'AMAGA, les régions Bretagne et Pays de la Loire et Cités Unies France :

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Convention entre CUF et le département des Côtes-d'Armor pour le co-financement des activités de formation en appui au développement du maraîchage dans la Grande Anse
--	--

Les axes du Fonds de Solidarité – Haïti 2016-2018	Les réalisations du Fonds de Solidarité – Haïti 2016-2018
<p>Appui à la population dans le domaine agricole, en participant financièrement aux plans de redressement agricole pilotés par la CMRP et l'AMAGA dans la région des Palmes et le département de la Grande Anse.</p>	<p>Dans la région des Palmes : 8686 familles bénéficiaires sur les 4 communes de la CMRP au total (prise en charge total par le FS, pour un montant total estimé de 23 000 euros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distribution de semences de haricots (1874 familles bénéficiaires) et de caprins améliorés (25 familles bénéficiaires) • Rénovation de 7,4 km de pistes agricoles afin de relier la zone urbaine de Grand Goâve et la nationale 2 à la 7e section communale de Dano • Mise en place d'un réservoir d'eau communautaire localisé sur la 8e section communale des Platons à Petit Goâve, alimentant 1500 familles, en co-financement avec le PCM (programme de coopération municipale du Canada) <p>N'a pas été réalisé en revanche :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La distribution de semence maraîchère variée (uniquement des haricots distribués) du fait de difficultés d'approvisionnement • La rénovation de 400m de piste prévue sur la commune de Gressier (la tractopelle étant tombé en panne) <hr/> <p>Dans la région de la Grande-Anse (participation financière du FS : 15000 euros dans un projet d'un montant total de 113 357 euros)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acquisition et distribution d'outils et de semences, sous forme de kit (kit outil et kit semence), répartis ensuite entre les 4000 ménages agricoles identifiés • Dotation d'outils auprès d'étudiants de centre de Formation Technique en Agriculture de la commune de Chambellan (CFTAC) et de l'université de la Grande-Anse (Innovative University of Grade Anse INUGA) et de trois associations (Citoyens de Blai, CIASH de Sainte Hélène, et association des pêcheurs de Basse-Ville) • Distribution des semences maraîchères auprès de 14 organisations communautaires dans les communes de Jérémie, de Dame Marie, d'Anse d'Hainault, des Irois. • Formation des agriculteurs de l'AMAGA (9 séances de formation relatives à la conservation des sols avec 334 agriculteurs participants, 5 séances de formation à la préparation de plates-bandes et à l'utilisation des insecticides naturels suivies par 90 personnes). • Formation des techniciens agricoles de l'AMAGA • Mise en œuvre du programme par les ingénieurs agronomes de l'AMAGA : 122 visites de suivi d'encadrement technique sur l'ensemble des communes concernées

	<p>Dans la région des Palmes, le Fonds de solidarité a participé financièrement à la réparation de l'école Nationale de Bas Mandier (Trou Canari, Petit Goâve) (15 000 euros) :</p>
--	---

<p>Participation à la remise en état des établissements scolaires (construits lors du 1er Fonds de Solidarité), endommagés par Matthew</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En partenariat avec la fondation DIGICEL, qui était le maître d'ouvrage. • La fondation DIGICEL a pris en charge ce projet et l'a géré selon ses méthodes propres (gestion de l'AO, choix du prestataire, supervision des travaux). • Les travaux ont été faits dans les temps pour la rentrée scolaire d'automne 2017. <p>Aux Abricots, le Fonds de Solidarité (participation financière de 41 380 euros, avec un cofinancement de la Fondation de France (à hauteur de 30 000) a permis la rénovation, le réaménagement et la sécurisation du Lycée des Abricots (projet s'élevant à 71 380€)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sélection d'un prestataire local (des Abricots) pour superviser les travaux du lycée • Construction du mur de clôture et du plateau d'évolution sportive. • Fabrication du matériel détérioré par l'occupation des locaux (fabrication des tables et bancs scolaires qui avait été brûlés faute de charbon pour cuisiner) • Remise en état du système d'électrification des locaux (en partenariat avec l'ONG Électriciens sans Frontière). • Équipement du lycée en matériel informatique • Formation en français et cours d'informatique dispensé à l'Alliance française (30h de cours pour chacune des matières), dont la participation a été variable (sur les 10 professeurs d'inscrit, 4 sont allés au bout de la formation)
--	--

3.2.2 Des réalisations concrètes permettant de répondre efficacement aux besoins identifiés en matière d'éducation et de relance agricole, malgré une problématique de pérennité qui demeure sur le long terme.

Bien que toutes les actions prévues initialement dans les Fonds de Solidarité n'ont pu être réalisées du fait de difficultés inhérentes au contexte haïtien (blocage institutionnel, question foncière...) et à une augmentation des coûts de construction, les réalisations des deux Fonds sont encore tangibles aujourd'hui.

Les écoles sont construites et fonctionnent globalement 5 ans après leurs constructions, proposant des conditions d'apprentissages améliorées pour les enfants.

- Les formations de l'équipe enseignante ont été réalisées (CRESFED avait fourni les livres de la bibliothèque, formations à l'Alliance française et au lycée Saint Louis à Jérémie pour les enseignants du lycée...)
- La gouvernance des écoles a été structurée, avec la création de comités de parents, de comités de professeurs, et de comités d'élèves.
- Les équipes de direction gèrent le budget de l'école (abondé par les frais scolaires s'élevant à 1000 gourdes par élèves/an) pour les réparations, l'achat de matériel (craie...), et les salaires des professeurs non payés par l'éducation nationale.
- Le nombre d'enfants au lycée des Abricots est passé de 380 élèves à l'inauguration à 411 élèves en 2019 (troisième cycle et secondaire).
- À l'école nationale de Gressier, pour l'année scolaire 2018- 2019, 1025 élèves sont inscrits à l'école. Les cours, prévus en matinée, ont été dédoublés, avec une nouvelle session de cours donnée l'après-midi pour absorber le nombre d'élèves en augmentation.

« Les écoles sont là et fonctionnent des années après, c'est déjà une réussite »

Extrait d'entretien - partenaire de CUF

« Les travaux ne sont pas finis à 100%, nous n'avons pas d'auditorium pour faire les réunions avec les parents d'élèves ni de salle informatique. Cette salle de réunion avait été prévue, mais n'a pas été réalisée à cause du budget. Du coup on renvoie les élèves pour faire la réunion dans les salles de classe ».

« Les trois comités sont réunis une fois par mois par parler du fonctionnement de l'école. Ils prennent des décisions avec nous ».

Extrait d'entretien – équipe de direction du lycée des Abricots

« Le projet est profitable pour la zone, c'est le seul lycée de la zone, il y a des enfants de partout dans les environs. L'idée est bonne ».

Extrait d'entretien – Maire des Abricots

Toutefois, les établissements scolaires présentent aujourd'hui des difficultés de fonctionnement de plusieurs ordres :

- L'absence dans l'école nationale de Gressier et au lycée des Abricots, d'une cantine scolaire en fonction.
- La finition des travaux demeure d'actualité pour le lycée des Abricots et l'école nationale de Gressier, qui sollicitent un soutien auprès de leurs interlocuteurs nationaux et des organisations internationales (USAID, UNICEF, organisations caritatives...)
- La question de la maintenance des établissements est posée (notamment à la suite des destructions lors de l'ouragan). On note une forte dépendance financière à l'intervention extérieure pour gérer les réparations à faire à la suite de Matthew et de fonctionnement (toiture du lycée réparée par Unicef, soutien financier en cours d'une organisation caritative pour la rénovation des sanitaires de l'école nationale de Gressier...)

Tableau de synthèse des problématiques rencontrées par les établissements scolaires

Lycée des Abricots	École Nationale de Gressier
<ul style="list-style-type: none"> - Absence de cantine scolaire : <ul style="list-style-type: none"> ○ Élèves qui parcourent une distance de 5 à 6 km avant d'arriver au lycée. ○ La demande avait été faite auprès de l'éducation nationale, mais est restée sans réponse concrète. - Travaux non terminés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Modules manquants : pas d'auditorium, ni de salle informatique. ○ Crépiçage de la clôture qui n'est pas inclus dans le projet. - Problématique de maintenance : <ul style="list-style-type: none"> ○ Non-réparation du réservoir d'eau et des récupérateurs (absence d'approvisionnement en eau). ○ Sanitaires non fonctionnels ○ Besoin de réparation de la pho- 	<ul style="list-style-type: none"> - Cantine scolaire présente (local), mais inutilisable du fait du coût du gaz (pour la cuisson), dépassant les capacités financières de l'école. - Problématique de maintenance : <ul style="list-style-type: none"> ○ Portes détériorées ○ Pas d'approvisionnement en eau actuellement ○ Sanitaires inutilisables

tocopieuse	
------------	--

- On note une confusion potentielle sur le périmètre des actions financées dans les fonds de solidarité et sur le partenariat avec CUF, considéré comme un partenaire de coopération décentralisée de long terme avec l'AMAGA (au même titre qu'une collectivité territoriale française).

« L'élément fondamental, je vous demande comment nous pouvons avancer sur ce projet, puisqu'on n'a pas terminé, pour le module manquant, pour le crépissage de la clôture (...) c'est n'est pas avec UNICEF que nous avons un partenariat, Cités Unies France est notre partenaire principal ».

« Je vous demanderai comment CUF peut nous faire avancer sur ce projet qui n'est pas terminé et sur la question de la désertification, on pourrait avoir un projet avec les élèves ? »

Extrait d'entretien – Municipalité des Abricots et équipe de direction du lycée des Abricots

Les projets d'appui à la relance agricole dans le département de la Grande Anse et la Région de Palmes, intégrés aux projets soutenus par des CT françaises, ont permis de répondre aux besoins importants à la suite de l'ouragan.

La distribution de semence et d'outils a permis l'installation de 8334 m² de parcelles maraîchères, et une première récolte trois mois après le passage de l'ouragan. La réhabilitation de pistes pour rompre l'isolement de la zone Diminy et la création d'un réservoir d'eau ont constitué un appui pour la population locale.

« On a contribué fortement après Matthew : on était les premiers sur le terrain, à répondre aux demandes, à donner des réponses (...) La distribution de semence ça a très bien marché, surtout dans les cultures maraîchères (choux, carottes, tomates, aubergines). Il y a eu trois mois de culture puis une première récolte. Les gens ont pu aller au marché, payer la scolarité de leurs enfants, améliorer leur pouvoir d'achat, et garder des graines pour la suite. Souvent les familles ont pu se faire une réserve de semence ».

Extrait d'entretien avec les ingénieurs agronomes de l'AMAGA

La situation reste toutefois précaire pour les agriculteurs : tous n'ont pas pu bénéficier du programme, les conditions climatiques ont causé des dégâts dans les parcelles, les conditions de déplacements sont toujours difficiles pour aller vendre la production, et le désir d'une modernisation de la production est présent.

« Évidemment leurs besoins ont été bien supérieurs que le budget alloué ».

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

3.2.3 Une vraie plus-value des fonds de solidarité, en matière de renforcement de compétences et de structuration des autorités locales

Renforcement de compétences des autorités locales (agents et élus) dans leurs champs d'action (techniques et politiques).

Les agents des autorités locales concernées par les fonds ont pu être recrutés et développer leurs compétences techniques à travers :

- Des temps de formation sur des thématiques spécifiques (à l'instar de la gestion de projet agricole pour les agronomes de l'AMAGA, ou encore de l'agent chargé de la gestion administrative de la DATIP) ;
- Des temps de partage d'expérience et d'immersion dans des collectivités françaises ;
- Par l'exercice que constituait la gestion et la participation aux actions déployées dans les fonds de solidarité

« Concernant les formations, les missions de la CACEM et de CACP viennent en Haïti, puis il y a des missions d'élus et des agents qui vont en France et en Martinique. La philosophie est simple, tout doit être fait par les agents. S'ils n'ont pas la compétence, ils sont formés par leurs pairs : c'est du compagnonnage. Ils correspondent par téléphone et mails ».

Extrait d'entretien – directeur général de la DATIP (CMRP)

Les agents de la CMRP mentionnent notamment avoir développé grâce à ces temps d'immersion, une meilleure vision des compétences nécessaires en termes de communication (structuration d'un projet de communication à la DATIP, protocole permettant de communiquer sur des événements...), de leadership et de management d'équipe,

« Avant j'étais un technicien. Je ne savais pas que je souffrais de lacune importante en leadership. Au départ, quand je préparais des programmations mensuelles, je faisais des réunions de programmation et donnais des objectifs. Aujourd'hui : on a un plan d'action avec une déclinaison des objectifs annuels en objectifs mensuels, les actions à mettre en place, les moyens nécessaires pour faire ça. On est passé de 40% des réalisations des objectifs à 80/90% ».

Extrait d'entretien – directeur général de la DATIP (CMRP)

« J'ai suivi une formation à l'université pour organiser les tâches administratives et financières. Je viens des sciences informatiques au départ. La formation était sur deux ans, le weekend et deux soirs par semaine après le travail, et j'ai eu mon certificat de comptabilité et gestion. Ça m'a fait comprendre beaucoup de chose, notamment parce que chacun des partenaires avait une vision différente sur les formats, les procédures pour faire des décaissements. On a dû travailler nos procédures pour s'adapter à leurs pratiques ».

Extrait d'entretien – agent de la DATIP (CMRP)

Rapport d'évaluation post-Matthew élaboré par la CMRP



Cette montée en compétence technique a été illustrée par les nombreux projets développés par les deux autorités locales, présentés dans les différents rapports de capitalisation de CUF. Pour n'en citer que quelques-uns, peuvent être mentionnés le diagnostic territorial, le plan d'aménagement et d'embellissement des espaces (PAEE) et les schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux élaborés par la DATIP dans chacune des communes de la CMRP. Dans la même idée, l'AMAGA, structure balbutiante en 2010, est devenue une structure identifiée par les partenaires nationaux et internationaux.

Les deux autorités locales sont structurées, matures et reconnues par leurs partenaires à l'échelle nationale et internationale.

Les intercommunalités ont pu, avec l'appui des actions déployées dans les Fonds de Solidarité (coordonnées à celles inscrites dans des coopérations bilatérales avec des collectivités françaises et les autres actions de soutien des réseaux néerlandais et canadien), se structurer à travers des statuts et des instances démocratiques de fonctionnement, investir et développer leurs actions dans les champs d'action à vocation intercommunale. Au sein de la CMRP, cela s'est traduit par l'intégration progressive des sections communales (CASEC) dans la gouvernance intercommunale, devenant ainsi davantage pluraliste. Dans le même temps, les pouvoirs du comité exécutif ont été renforcés, avec une prise de décision possible sans réunion du conseil intercommunal (pour les décisions « mineurs »). Les statuts ont pu être amendés en ce sens en 2014.

« Ce qui a été demandé c'est que les élus de la CMRP adoptent une délibération précisant qu'ils allaient pouvoir bénéficier de ces fonds et comment. C'était une démarche démocratique, par laquelle ils utilisent les instances de l'intercommunalité et ça c'est un vrai indicateur de leur montée en compétence et du changement de posture ».

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

« Ce n'était pas une pratique d'avoir un espace de débat : on a des compromis maintenant. Les élus peuvent débattre, échanger et prendre des décisions collectives là où ça bloquait avant. Ça impacte les autres projets, par exemple, sur le projet de recensement (on a obtenu un fond pour recenser les propriétés bâties), les élus se sont entendus. C'est le même constat pour le projet sur la mitigation de risques. »

Extrait d'entretien – agent de la DATIP (CMRP)

Cette structuration a notamment permis le maintien des organisations dans la période agitée après les élections municipales de 2015, avec lesquelles les maires membres des deux organisations ont pour la

plupart été destitués, remplacés par de nouveaux maires élus ou des délégués intérimaires désignés par le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales. Malgré cette instabilité politique, il n'y a pas eu de remise en cause des autorités intercommunales et des compétences de leurs agents. Ces dernières ont pu, au contraire, garantir la continuité des services, des partenariats internationaux et par conséquent le bon déroulement des projets engagés.

« Les maires qui étaient là en 2010 ont pris une vraie place, puis les nouveaux maires ont été élus. Aujourd'hui, le fait intercommunal est partagé par les quatre maires ».

Extrait d'entretien – Agent de la CACP

« Les élections communales ont tardé, les élus n'étaient plus légitimes : le gouvernement les a destitués et a mis à leur place les « agents exécutifs intérimaires » de l'État. Pendant cette période de latence, l'AMAGA à continuer de fonctionner de manière intelligente, avec comité de pilotage composé d'un ancien maire, un magistrat et une personne de la société civile, le service a été maintenu même si le nombre de projets portés était moindre ».

Extrait d'entretien – collectivité territoriale partenaire

De manière anecdotique, mais non sans intérêt, le simple fait que les interlocuteurs aient répondu « présents », par deux fois⁶ lors de la collecte d'information de terrain pour cette évaluation, constitue un indice pouvant être interpréter comme une illustration de leur structuration et présence locale.

Cette montée en compétences concerne également les élus, qui ont pu « prendre leur place » dans les instances de pilotage des actions de coopérations émanant de la Plateforme internationale et des Fonds de Solidarité.

La progressive montée en puissance des autorités locales dans le pilotage et la gestion des projets développés sur leur territoire est illustrée par l'évolution du pilotage des réunions de la Plateforme internationale, organisées tous les six mois, au début sous l'égide des partenaires néerlandais, canadiens et français, et progressivement saisi par la CMRP.

« Les élus voulaient reprendre le contrôle après le séisme. L'élan de solidarité a fait beaucoup de bien, mais qui a aussi choqué. Les élus locaux étaient choqués de ne pas être impliqués, ils étaient mis à l'écart : comprenaient que les choses se faisaient mal, mais on ne les écoutait pas »

Extrait d'entretien – DATIP (CMRP)

« Dans la Plateforme internationale, au départ les Canadiens et les Français parlaient beaucoup, puis un glissement s'est opéré, et la présidence a fini par être assurée par les Haïtiens »

Extrait d'entretien – Partenaire de CUF

« Dans la première réunion, les Canadiens parlaient. Dans la dernière, c'étaient les élus haïtiens qui parlaient et donnaient la parole (...) Ils ont vraiment trouvé leur place en termes de posture et de compétences ».

Extrait d'entretien – Agent de la CACP

« Les 1res réunions de la plateforme se tenaient au FCM. La CMRP a revendiqué, avec l'appui des partenaires français, de coordonner nous

⁶ Le premier terrain, planifié en novembre 2018 ayant dû être annulé et reporté suite aux mouvements civils dans le pays.

même les réunions de la plateforme : les sujets à l'ordre du jour, les comptes-rendus, l'organisation »

Extrait d'entretien – DATIP (CMRP)

Les effets de la structuration et de la maturité des autorités locales émanant du premier fonds de solidarité, notamment révélés par la deuxième intervention en 2016, consacrent les autorités locales comme acteurs pilier dans la gestion de crise.

Les autorités locales haïtiennes ont été en capacité d'élaborer un diagnostic post-urgence efficacement et dans des délais resserrés : quelques semaines pour le diagnostic, trois mois pour le travail d'élaboration, deux mois pour la finalisation des choix et des financements et trois mois pour la réalisation des gros travaux nécessaires à la réhabilitation des établissements scolaires.

« Très clairement, la montée en compétence des communes leur a permis de percevoir cette aide : ils ont été en compétences d'envoyer un rapport circonstancié, avec des photos. Ils ont intégré les règles de l'art pour solliciter des fonds d'aide et communiquer ».

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

« Tout de suite après l'ouragan, notre équipe était sur le terrain pour faire le bilan des dégâts. On a fait une réunion avec les élus et les citoyens et un rapport d'évaluation, tout cela en moins d'un mois. Puis le comité exécutif l'a validé, et nos partenaires en ont fait la présentation au Canada et en France. Ça nous a aidés pour avoir d'autres financements »

Extrait d'entretien – Agent de la DATIP (CMRP)

On observe donc la montée en compétence des deux autorités locales, qui se sont révélées en capacité de mieux gérer la seconde crise (Matthew), notamment en faisant rapidement un diagnostic de la situation sur le terrain (dans les écoles et auprès des ménages agricoles des deux zones) et identifiant les actions à mettre en œuvre en urgence et sollicitant leurs partenaires français et internationaux.

Cette montée en compétence est perceptible également dans leur capacité de sollicitation de leurs partenaires pour développer d'autres projets de développement, à l'instar des FICOL en cours de validation (sur l'électricité et la gestion des risques), ou du développement de la filière cacao de l'AMAGA via la création de l'ODEFCAGA (projet financé par l'UE).

Si les autorités locales haïtiennes ont réussi à traverser les évolutions politiques de 2015, l'évolution de leur contexte partenarial international et la fin des projets déployés dans les fonds de solidarité sont des étapes plus délicates à gérer.

Le retrait progressif des partenaires de la CMRP (VNG d'abord, puis la FCM, en cours de retrait) a directement impacté l'organisation. Début 2019, les services intercommunaux étaient globalement maintenus, mais les équipes sont passées de 20 à 12 employés et des temps partiels ont été mis en œuvre. De fait, si l'organisation a avancé la réflexion sur les moyens de financements internes (collecte de taxes locales, offre de services payants pour les acteurs les sollicitant...), des incertitudes sur la suite demeurent.

« Les rentrées fiscales sont en grosse augmentation dans les intercommunalités. Donc elles pourraient avoir un budget de fonctionnement satisfaisant. Mais il manque une validation du ministère, il y a encore une grosse opacité (...) Sur les 16 emplois de la CMRP, il y en a un payé par la CACP, et quinze par la FCM (...) Je suis un peu inquiet, mais c'est tellement une mise sous tutelle, si ça peut leur permettre de voler de leur propre aile (...) »

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

Sur la période 2016 – 2018, l'important turn-over du personnel au sein de l'AMAGA et les évolutions des partenariats de coopération décentralisée avec notamment du retrait des Côtes-d'Armor qui pilotait la plateforme de coopération, ont fragilisé le fonctionnement de l'AMAGA. Les partenaires français ont notamment fait part de leurs inquiétudes concernant le manque de visibilité sur le projet du territoire (moins porté par les élus locaux), les faiblesses du reporting sur les actions de l'AMAGA, l'absence d'interlocuteurs techniques fiables et des difficultés toujours présentes de l'AMAGA pour interagir avec les ONG œuvrant sur le département.

« Il y a beaucoup de domaines où je vois des personnes compétentes et acharnées. Ceux qui sont restés sont acharnés. Quant aux élus, c'est plus compliqué. Ils sont de tous les bords politiques, à l'échelle du département, ils ne se voient pas tant que ça. Et on n'a pas réussi à nouer un lien assez intense avec eux ».

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

Les difficultés de compréhension quant à l'intervention limitée dans le temps des Fonds de Solidarité, existent, les autorités locales peinant à prendre la suite des projets initiés.

Aujourd'hui, que ce soit pour les établissements scolaires construits, pour les autorités locales renforcées ou pour les programmes de relance agricoles déployés, les seuils de l'autofinancement et de l'autogestion ne sont pas atteints.

« Avec la sortie de CUF, les dispositifs agricoles sont en difficulté. Ça a été difficile, car le fonds était utile. On est loin de l'autofinancement. Le ministère de l'Intérieur pourrait participer, mais il ne le fait pas aujourd'hui ».

Extrait d'entretien avec les agronomes de l'AMAGA

« On finance une montée en puissance, mais on n'est pas au stade où on aimerait : il y a encore une dépendance financière. L'AMAGA est aujourd'hui dotée d'agents compétents, mais financés par la coopération. L'objectif aura été atteint quand les agents seront financés par l'AMAGA (via d'autres financements...) »

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

On note donc une fragilité des acquis au prisme de l'évolution de la vie politique locale et du retrait des partenaires français de coopération décentralisée, qui garantissaient l'approche de long terme et la continuité des projets, et avec lesquels CUF pouvait articuler son intervention de court terme au travers des fonds de solidarité.

3.2.4 La participation des autorités locales, une exception haïtienne ?

La place des autorités locales en question

Les deux modèles (« intégré » et « ex-nihilo ») conditionnent d'une part la gouvernance et le pilotage des fonds de solidarité mais aussi, la place des autorités locales et de la société civile organisée dans la réponse.

- Dans le cadre du modèle « intégré », les actions déployées sont globalement portées par des relais locaux identifiés par le biais des réseaux de coopération existants. Une expertise internationale additionnelle peut être déployée, mais la maîtrise d'ouvrage est dans les mains des partenaires.
- Dans le cadre du modèle « ex-nihilo », les actions relevant de ce modèle mobilisent majoritairement l'intervention d'un opérateur international qui assume la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit le plus souvent d'un opérateur affichant une forte expertise technique et associant dans la mesure du possible, les autorités locales et / ou la société civile organisée dans les zones d'intervention. Néanmoins, ce modèle se confronte à quelques limites.

En effet, nombreux fonds n'ont pas pu associer autant que le dispositif le prévoit, les autorités locales à la fois dans la phase d'analyse des besoins mais surtout dans le temps de la réponse. C'est notamment le cas des Fonds Philippines, encore du Fonds Népal (quoique ce dernier, dans sa dernière phase de mise en œuvre rectifiée en partie le tir). En effet, dans ces pays où l'intervention se fait hors de tout partenariat pré existant, il reste complexe de mobiliser les autorités locales, et ce, pour plusieurs motifs (faible structuration, absence de représentativité, soupçon de corruption...)

Dans ce contexte, la cohérence du modèle face à l'enjeu d'un renforcement des capacités des autorités locales et d'une durabilité des actions conduites est questionnée. La question qui se pose est finalement celle du fondement stratégique de l'intervention, que certains élus invitent à réaffirmer coûte que coûte.

« L'adage dit « si vous faites quelque chose pour moi, sans moi, c'est finalement contre moi ! » Comment en temps de crise, peut-on mieux impliquer les autorités et les populations locales ? Si on est sur le temps de l'urgence, c'est différent, mais si on passe le cap de la réhabilitation et du développement, on ne peut pas faire sans ! »

« Les gens concernés doivent être au cœur du dispositif. Assez de tutelle et de verticalité, les peuples n'ont pas besoin de ça ! Le fonds de la question c'est comment transmettre un savoir et comment relégitimer les autorités locales dans leur rôle. »

Extraits d'entretiens avec des collectivités françaises contributrices régulières des Fonds d'urgence

Dans le cas haïtien, la place des autorités locales a été essentielle dès l'initiation des Fonds de Solidarité afin de « répondre à des besoins identifiés par les victimes, en correspondance avec les besoins des collectivités françaises ».

En préambule, il convient de préciser que l'identification de partenaires locaux et nationaux avait été facilitée par la tenue récente des assises de la coopération, quelques mois avant le séisme. Ces assises avaient permis de relancer les volontés de développement de coopération bilatérale entre autorités locales haïtiennes et françaises. Lors de ces assises, le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (MICT) à travers son ministre Paul Antoine Bienaimé, et son directeur général, Jude Saint Natus, avait une posture très positive envers le développement de coopération bilatérale et décentralisée.

Le choix des deux zones de déploiement du Fonds de Solidarité en 2010 a été fait en concertation avec les autorités haïtiennes locales et nationales. À contrecourant de l'intervention des ONG se focalisant sur la région plus sinistrée de Port-au-Prince, le choix a été fait de consacrer le fonds de solidarité à d'autres zones moins considérées par l'aide, bien que directement et indirectement touchées (la région des Palmes étant l'épicentre du séisme, le département de la Grande Anse fait face à un retour des populations réfugiées, augmentant la pression sur ces zones en termes d'habitat, de services de première nécessité, d'éducation...). La participation des autorités locales et nationales haïtiennes, leur mobilisation en faveur de cette option, doit être soulignée. En effet, après le séisme, quatre rencontres internationales, sous l'égide de l'ONU, ont été organisées afin d'organiser la réponse de la communauté internationale à la crise en Haïti. C'est lors d'une de ces rencontres que le MICT, par la voix de son ministre Paul Antoine Bienaimé, avait exprimé une demande claire auprès de ces partenaires français (CUF), canadiens (FCM), québécois, et néerlandais (VNG).

« Pendant la réunion, Bienaimé nous réunit, il nous explique qu'il est très attaché à la région des palmes, que c'est elle la plus touchée, car c'était l'épicentre du tremblement de terre. Il nous demande de concentrer les efforts sur cette région. »

Extrait d'entretien avec les équipes CUF

Les autorités locales haïtiennes ont également fait preuve de détermination pour solliciter le soutien du fonds de solidarité, à l'exemple du Président de l'association des maires de la Grande-Anse (également maire de la commune des Abricots), qui a directement sollicité les interlocuteurs de CUF pour les convaincre d'apporter un soutien à la région.

« En 2010, la plupart de nos partenaires (de coopération bilatérale) n'étaient pas directement touchés par le séisme, mais ils l'étaient de manière indirecte en devant accueillir un nombre considérable de réfugiés qui reviennent au village »

Extrait d'entretien avec les équipes CUF

« Le président de l'AMAGA, qui avait beaucoup de réseau en France, a multiplié les démarches pour que les collectivités françaises viennent appuyer les autorités locales haïtiennes. Lorsqu'il a eu connaissance du Fonds CUF, il a fait valoir la nécessité de prendre en compte les réfugiés qui retournent dans les provinces agricoles, comme dans la Grande Anse pour que l'on consacre une partie du Fonds d'urgence pour cette région ».

Extrait d'entretien – partenaire de CUF

Cet élu local était particulièrement convaincu du bienfait d'une approche par la coopération décentralisée pour apporter des solutions pérennes de développement, en comparaison notamment avec l'intervention d'urgence des ONG.

« Ils étaient très sensibles à l'idée d'être de véritables partenaires, et étaient convaincus que les ONG « tuaient » le développement ».

Extrait d'entretien – partenaire de CUF

Que ce soit pour la reconstruction des écoles, l'appui au développement d'une gouvernance territoriale ou encore le projet de relance agricole, les autorités locales ont participé à l'identification, la priorisation des besoins et le choix des actions à déployer, garantissant ainsi l'adéquation des actions aux besoins des zones sinistrées.

Au sein de l'AMAGA, la forte présence des autorités locales haïtiennes et françaises dans la définition du plan d'action est notable. Plusieurs temps de rencontre avec les maires de l'AMAGA ont précédé le déploiement du fond de solidarité. La rencontre entre une délégation de CUF et les 12 maires de l'AMAGA à Jérémie ont permis de dresser les contours des différents axes potentiels de coopération pour le développement du territoire de la Grande Anse, avant de recentrer les contours de la coopération sur la thématique de l'agriculture, les maires ayant collectivement identifié le besoin de passer d'une agriculture « de subsistance » à une agriculture moderne à des fins commerciales. Ils formulaient pour cela plusieurs demandes : une assistance technique auprès des ménages agricoles, de la formation professionnelle auprès des jeunes du territoire pour qu'ils développent avec les agriculteurs cette activité, un appui à la modernisation des outils de travail, un appui à la structuration de l'agroforesterie, la mise en place d'un dispositif d'accès au crédits agricoles ...

Sur le même principe, plusieurs réunions de concertation, tenues dans chacune des communes de la CMRP, et réunissant élus et personnalités locales, membres de la société civile, parents d'élèves, associations locales et autorités scolaires ont permis de déterminer et d'arrêter le projet initial de construction d'une école dans chaque commune de la Région des Palmes. La construction de l'école Trou Canari, par exemple, répond à un besoin qui n'avait été jusqu'alors pas considéré :

« La section très difficile d'accès. Tout le monde disait que c'était trop difficile. À cette époque les ONG ne voulaient pas y aller, les délais pouvaient se rallonger, il n'y avait pas de caméras là-haut. C'était vraiment une grande générosité de faire une école là-bas ».

Extrait d'entretien- agents de la DATIP (CMRP)

Après l'ouragan Matthew, les équipes de la DATIP et de l'AMAGA sont allées sur le terrain pour diagnostiquer la situation avec les habitants et structures agricoles et quantifier les dégâts, ensuite retranscrits dans le rapport d'évaluation validé par le comité exécutif et transmis aux partenaires avec de premières fiches actions proposées.

« Une fois qu'ils ont su le montant exact : ils ont fait un rapport d'utilisation des fonds : avec 25 000 euros, on vous propose de reconstruire telle et telle route : ils ont transmis un projet précis »

Extrait d'entretien – collectivité française partenaire

On note également que les partenaires locaux haïtiens ont pu avoir un poids réel dans la définition des actions, même quand les avis pouvaient diverger entre ces derniers et CUF.

Par exemple, pour le projet de construction et de rénovation du lycée des Abricots, l'administration de lycée a fait le choix de ne pas avoir une connexion internet, pour investir dans un deuxième ordinateur avec le budget alloué. Dans la même idée, le choix de construction d'un mur d'enceinte, pour protéger le lycée d'effraction et de dégradation, allait à l'encontre de l'avis CUF. In fine, la volonté de l'AMAGA a prévalu sur ce point.

« La réalisation d'un tel mur de clôture avait été l'occasion de nombreux débats contradictoires lors de la construction du lycée. La direction du lycée et la mairie le souhaitant, alors que les représentants de Cités Unies France et de la Fondation de France préféraient la mise en place d'une haie vive mieux adaptée au respect de l'environnement. En fin de compte ni l'une ou l'autre de ces options ne furent réalisées compte tenu des surcoûts liés à la construction. Au moment du débat relatif aux travaux à effectuer après le passage du cyclone, la direction et les professeurs du lycée, faisant prévaloir que les toitures ayant été remises en état par les autorités haïtiennes, il convenait d'améliorer la sécurité et les conditions de vie de l'établissement en créant une clôture solide et suffisamment haute pour empêcher la divagation des animaux sur l'espace de lycée, les intrusions, les tags des murs en périodes électorales et diverses dégradations causées par des rôdeurs. Le devis proposé étant d'un niveau modeste, cette solution a finalement été retenue à la condition que le mur de façade soit aéré et permette une vue de l'extérieur sur le lycée ».

Source : capitalisation Post-Matthew (CUF)

La gouvernance des actions a été formalisée, consolidant l'implication de l'ensemble des partenaires haïtiens dans la mise en œuvre des projets de reconstruction

Les rôles et responsabilités des partenaires haïtiens nationaux, du CRESFED, et de chacune des autorités locales ont été précisés dans chacune des conventions de partenariat, garantissant notamment la participation des communes aux différentes étapes du projet (mobilisation des acteurs locaux, participation à l'élaboration des projets, à la procédure de sélection des firmes de construction, aux comités de pilotage, aux réunions de chantiers et à la réception des travaux).

L'instauration d'un comité de pilotage pluraliste réunissant maire, technicien municipal, directeur d'établissements scolaires, délégué départemental de l'éducation nationale, référent du CRESFED, représentant des enseignants, et architecte consultant missionné par CUF, a garanti la transparence et la coordination des acteurs aux différentes phases des projets de reconstruction.

Les visites de chantier, organisées hebdomadairement entre le maître d'ouvrage délégué, l'architecte et l'entrepreneur ont permis le suivi rapproché des travaux et de trouver rapidement des solutions aux difficultés rencontrées.

« Nous avons été impliqués dans l'étude du projet, pour identifier le terrain et monter le projet. Dans le jury, il y avait un élu de la CMRP, un technicien de la DATIP, un agent du CRESFED et une personne de Digicel »

3.2.5 Une participation de la société civile en question

Information, concertation et irruption de la société civile dans les projets déployés dans le cadre des fonds de solidarité

Pour la construction des écoles nationales sur la CMRP, plusieurs réunions de concertation avec les élus, les personnalités locales, les membres du tissu associatif, les autorités scolaires et les associations de parents d'élèves ont conduit au choix de construction d'une école publique sur chacune des quatre communes. Des efforts d'information sur l'avancement des projets auprès du corps enseignant, des élèves et de leurs familles ont été appuyés, notamment pour avertir et expliquer le retard pris dans la construction.

La société civile et les parents d'élèves ont également été impliqués et leurs avis pris en compte. À l'école de Gressier, les parents d'élève et le corps enseignants ont pu émettre des avis sur le projet de construction, et proposer des modifications qui ont été prises en compte, à l'instar de la protection des persiennes en verres des fenêtres des classes.

Enfin, peut aussi être remarquée l'irruption de la société civile (corps enseignant et parents d'élèves notamment) dans le projet de construction du lycée des Abricots, à un moment stratégique où ce dernier était menacé de retard ou de non-lieu du fait d'une remise en cause d'ordre politique. En effet, la procédure de sélection de la firme de construction pour le lycée avait donné lieu à débats entre les membres du comité de pilotage, certains mettant en cause l'impartialité de la sélection. Cette remise en cause, d'ordre politique, aurait pu retarder les débuts des travaux de plusieurs mois si ce n'est l'intervention des membres du corps enseignant, des élèves et de leurs parents, sous la forme d'une manifestation vers la mairie. Avec le soutien de la direction départementale de l'éducation nationale, la procédure de sélection a finalement pu aboutir sans autre remise en cause, et la construction n'a pas pris de retard.

Toutefois, la participation de la société civile a pu souffrir d'isolement, n'ayant pas été traduite de manière concrète et pérenne dans la gouvernance des écoles ni dans la gouvernance des autorités locales.

La DATIP explique mobiliser plusieurs canaux pour améliorer l'intégration de la société civile dans la gouvernance des projets : les représentants des associations, les comités de citoyens communaux, et le comité de citoyen intercommunal notamment). Les audiences publiques sur le budget associant des citoyens permettent également une meilleure place de la société civile dans la gouvernance intercommunale. Cependant, l'organe consultatif prévu dans les statuts de la CMRP n'a pas été mis en place à ce jour.

Dans la même idée, les comités de gestion des écoles, incluant les parents d'élèves, l'équipe enseignante, la direction de l'école et la mairie, n'ont à priori plus de réalisation concrète. S'ils ont existé, ces comités semblent avoir présenté des difficultés à perdurer dans le temps, à élaborer un projet éducatif commun et à avoir pris en charge l'épineuse question du fonctionnement et de la maintenance des établissements scolaires construits.

« Il faudrait avoir un volet sur le renforcement de la gouvernance des écoles. Les enfants payent environ 1000 gourdes de frais aujourd'hui. C'est la direction de l'école qui les collecte et en fait la gestion. Mais comment sont gérés ces 1000 gourdes, on n'a pas la réponse. Peut-être qu'ils servent à payer les professeurs quand l'État ne le fait pas. Il faudrait renforcer la gouvernance des écoles en associant la direction et les parents. Il y a un comité qui inclut parents d'élèves, professeurs, direction et maires. C'est la loi. Mais ce comité n'est jamais mis en place et personne ne sait vraiment ce qui est fait (...) La maintenance, ce n'est pas dans la culture. Pour le problème d'eau, une autre organisation viendra le réparer, mais dans un an il y aura un autre problème »

Extrait d'entretien – agent de la CMRP

3.2.6 Vers un effet levier des Fonds de Solidarité pour (re)dynamiser des relations de coopérations décentralisées

Les fonds de solidarité comme fenêtre d'opportunité pour initier de nouvelles coopérations : le cas de la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise et de la CMRP

Dans le cas haïtien, les fonds de solidarité ont constitué une fenêtre d'opportunité pour le développement de nouvelle coopération décentralisée entre la CMRP, la CACP et la CACEM.

- Pour le partenariat avec la CACP, cette dernière était en recherche d'un nouveau partenaire pour développer une nouvelle coopération.

« À partir de 2008, les élus ont souhaité avoir une deuxième coopération décentralisée dans la francophonie. Ils cherchaient un partenaire (...) On connaissait CUF, une lettre a retenu notre attention : celle de quatre communes qui souhaitaient se structurer en intercommunalité. C'est le Groupe Pays qui avait diffusé largement cette lettre. Ça a été le déclic ».

Extrait d'entretien -agent de la CACP

- Pour le partenariat avec la CACEM, CUF a été à l'initiative en leur proposant cette coopération, dans les lignes diplomatiques de développement des coopérations décentralisées de proximité (Caraïbes)

Ces premières coopérations se sont pérennisées dans le temps concernant la CMRP. La première convention quadripartite entre la CMRP, CUF, la CACEM et la CACP a pris fin en 2014 (2012-2014). À la suite, la CACP a décidé de poursuivre les collaborations avec une convention cette fois bilatérale entre la CMRP et elle (2014-2015) et d'une troisième convention (2016-2018) intégrant de nouveau CUF dans un rôle de capitalisation et de diffusion.

Aujourd'hui, deux FICOL (une avec la CACEM et une avec la CACP) sont en cours d'élaboration pour anticiper le retrait des partenaires canadiens en appui à la CMRP.

« Ça fait trois ans qu'on anticipe le problème de la collecte de financements locaux, La FICOL nous permettra de financer une partie des postes de la CMRP »

Extrait d'entretien -agent de la CACP

À noter toutefois que ce lien entre Fonds de Solidarité et création de nouvelles coopérations décentralisées n'est pas automatique.

Concernant l'AMAGA, les collectivités françaises avaient décidé de s'engager sans intervention de CUF ni connaissance du Fonds de Solidarité. Dans ce contexte, le rôle de CUF a davantage été identifié comme un gain de légitimité auprès de partenaires (nationaux et internationaux), une ressource en termes de vision globale des actions menées et de connaissance du terrain.

« CUF a eu un rôle assez intéressant dans le sens où elle a organisé des rencontres qui permettent de faire venir des personnes qui nous ouvrent l'esprit – qui sortent de notre partenariat exclusif même si ça ne mène pas forcément à d'autres projets : par exemple nous on a des difficultés sur la création d'une structure intercommunale, eux ont avancé sur ce point-là ailleurs ».

« C'est toujours bien d'avoir un partenaire différent : ça apporte une légitimité et une visibilité de ce qui se passe sur les autres territoires. C'est aussi important pour les partenaires financiers, ça nous permet de solliciter d'autres bailleurs ».

Extrait d'entretien -collectivités territoriales partenaires

Cette organisation a pu néanmoins être vectrice de confusion auprès des partenaires haïtiens, considérant CUF comme leur partenaire principal et de long terme, quand les coopérations décentralisées ne parviennent pas à répondre aux besoins et sollicitations des autorités haïtiennes, mentionnant notamment des difficultés pour raviver les jumelages existants avec des collectivités françaises dans le cas de l'AMAGA.

L'articulation d'actions de coopération décentralisée et intervention au titre des Fonds de Solidarité, une méthode doublement gagnante ?

La proximité avec les Fonds de Solidarité et les actions de CUF ont permis une montée en compétence des équipes de la CACP sur la gestion d'urgence, un appui de CUF pendant l'élaboration du projet de coopération, l'apport d'une légitimité auprès de partenaires internationaux et d'une expérience de terrain reconnue par les collectivités françaises.

D'un autre côté, l'appui des collectivités françaises ayant des coopérations décentralisées a été une richesse dans le déploiement des Fonds de Solidarité, car garantissant un lien quasi constant avec les partenaires haïtiens, allant régulièrement sur le terrain, et permettant de vérifier l'adéquation entre les actions pressenties pour les Fonds de Solidarité et les besoins identifiés sur place (rôle d'influenceur des CT françaises pour que le fonds de solidarité flèches les financements et projets sur leurs autorités locales partenaires).

L'articulation entre les fonds de solidarité et les coopérations bilatérales ont donc permis une approche globale et partagé, et un déploiement facilité des fonds de solidarité (visite de terrain mutuelle, gestion des fonds de CUF par la CACP, retour d'expérience...)

« En 2016 : on a juste été garant de la bonne utilisation du fonds CUF, on avait notre propre projet de coopération (...) Ils nous ont confié la gestion du fonds en appui de la CMRP »

Extrait d'entretien -agent de la CACP

3.3 Articulation des fonds d'urgence avec les autres dispositifs à destination des Collectivités territoriales françaises en situation de crise

3.3.1 De la nécessité de mieux coordonner les initiatives au sein de la « Maison France »

« Est-ce CUF répond à une demande générale des Collectivités territoriales ? C'est ça la question de fond et là-dessus, et qui doit être aux fondements de la réflexion sur l'opportunité d'un dispositif comme celui des fonds d'urgence. Ensuite, la vraie question à se poser et l'enjeu premier, est est-ce que le dispositif vient en doublon d'une autre proposition existante ? »

Extrait d'entretien avec la DAECT

Fonds d'urgence versus FACECO, un effet concurrence à dépasser

Si l'on s'attache à une analyse comparative du périmètre (objectifs et modalités d'intervention) des Fonds d'urgence et du FACECO, il en ressort de nombreux points de différenciation entre les deux dispositifs.

Au premier plan des différences, la temporalité du déploiement du fonds, et en conséquence, la nature des interventions soutenues. En effet, le FACECO affiche une capacité de décaissement rapide, et déploie une aide d'urgence dans les premiers temps de la crise. En outre, les actions sont mises en œuvre par un opérateur – professionnel de l'action d'urgence et ne s'inscrivent pas dans un objectif de pérennité, mais bien, de délivrance d'un service immédiat en réponse à une situation de crise.

Si les fonds d'urgence s'appuient également sur un appel à contributions initié au lendemain de la crise, les projets soutenus font l'objet d'une longue analyse des besoins, sont coconstruites avec les autorités locales impactées, et se déploient en sortie de crise ou en période de réhabilitation (plusieurs mois voire plusieurs années après la crise).

En ce sens, **l'effet concurrence entre les deux dispositifs réside principalement dans les modalités de financement des deux fonds**, avec une communication autour des appels à contributions qui se fait sur une même période, et prend appui sur un même réseau de collectivités territoriales françaises. Les conséquences en sont doubles : (1) une sur sollicitation qui brouille le message et (2) induit une concurrence de fait entre deux dispositifs qui s'affichent pourtant complémentaires.

Dispositif		FACECO	Fonds d'Urgence
Date de création		2013	1995
Entité gestionnaire		Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)	Cités-Unies France
Contexte(s) d'intervention		Crises soudaines (catastrophes) ou durables (conflit)	Crises soudaines (catastrophes) ou durables (conflit)
Nature(s) des interventions		Aide d'urgence	Restauration de services publics et renforcement de capacité (formation, sensibilisation)
Modalité(s) de financement		Appel à contribution au sein d'un réseau de CT contributrices régulières	Appel à contribution large, auprès des adhérents, et par l'intermédiaires des réseaux de collectivités
Temporalité de déploiement		Déploiement rapide (dans le temps de la crise)	Déploiement à moyen – long terme
Opérateurs		ONGI CDCS en direct	ONGI Société civile organisée dans les pays impactés Collectivités territoriales françaises
Participation des Collectivités territoriales françaises	A la conception du projet	NON*	OUI (opportunité offerte systématiquement à travers le Comité de donateurs)
	Au suivi du projet	NON*	OUI (opportunité offerte systématiquement à travers le Comité de donateurs)
	A la mise en œuvre du projet	NON	OUI (opportunité offerte mais peu saisie – à l'exception de quelques cas isolés)
Participation des autorités locales		NON	Principe fondateur du dispositif : participation active des autorités locales et de la société civile organisée aux différentes étapes du projet

*A l'exception des AAP sectoriels

Les moteurs d'un recours au FACECO plutôt qu'aux Fonds d'Urgence

Pour les collectivités territoriales qui se sont exprimées dans le cadre de l'évaluation, le recours au FACECO plutôt qu'aux Fonds d'urgence, s'explique de trois façons :

- **« Un effet d'opportunité »** avec une relation qui s'est progressivement construite avec le MEAE au titre du FACECO, un dispositif qui offre une réponse satisfaisante et la volonté de ne pas « s'éparpiller » du fait de budgets contraints.
- **Un « label » MEAE** qui offre à la fois (1) **une légitimité à l'action d'urgence** quand CUF est plutôt reconnue pour son expertise en matière de coopération décentralisée et peut-être moins, sur sa capacité d'intervention dans le temps de crise ou en sortie de crise ; (2) **un cadre d'intervention sécurisé ;**

« Bien sûr c'est appréciable d'intervenir sous la bannière MEAE ; ça offre une vraie légitimité à l'action portée. Et puis ça permet d'être sûr qu'on intervient à la demande d'un État, d'autorités locales, et on est aussi sûr de la traçabilité des fonds. Avec les enjeux liés au financement du terrorisme aujourd'hui on a besoin de cette sécurité. »

« On entretient de bonnes relations avec CUF, on y est adhérents, on est actifs dans plusieurs groupes pays. Mais on intervient plutôt sur la dimension coopération décentralisée que sur l'urgence. »

Extraits d'entretiens avec des Collectivités contributrices régulières du FACECO.

- **Des FACECO sectoriels**, qui ont permis d'inscrire dans **une démarche participative et au long court**, un panel de collectivités territoriales. En effet, ces appels à projets sectoriels (notamment celui « pour les victimes de violences ethniques ou religieuses au Moyen-Orient ») ont mobilisé un processus participatif qui a permis d'associer les élus aux différentes étapes et au choix du projet, à l'image de l'ambition portée par le dispositif des Fonds d'urgence et le Comité de donateurs. Cette démarche est à la fois vectrice d'une fidélisation des collectivités contributrices, et est construite pour certaines, avec une vraie réciprocité : permettant de développer ou renforcer les relations de coopération décentralisée dans les pays soutenus.

« [Dans le cadre du FACECO], on participe à toutes les étapes ; du choix du territoire à cibler jusqu'au choix des opérateurs sur le terrain. Le dialogue est très ouvert avec le MEAE ».

« Chacun avait un rôle à jouer sein du Comité de pilotage pour discuter / orienter la dotation effectuée vers telle ou telle zone. La participation était aussi active dans l'identification que dans le suivi avec par exemple une mission au Kurdistan Irakien, à laquelle la collectivité a participé. Ça a permis un vrai dialogue, et un vrai retour sur la dotation accordée.

« On a eu l'occasion de conduire des visites de terrain et ça a été très apprécié ; elles permettent de rendre tangibles, visibles les actions conduites. Un dialogue d'État à État qui ouvre des perspectives de collaboration. Avec le parapluie État français, on arrive représentant d'une puissance publique qui permet d'arriver avec des projets de coopération qui s'inscrivent dans le long terme. On gère l'urgence et l'après. Ce dialogue en continu avec la diplomatie française dans les territoires est permis par le FACECO. Ça permet de tisser des relations avec les consulats et d'asseoir une vraie relation de coopération décentralisée. »

Extraits d'entretiens avec des collectivités contributrices régulières du FACECO.

- **Des actions plus « impactantes » dans le cadre du FACECO.** Parmi les motifs évoqués justifiant le recours au FACECO plutôt qu'aux Fonds d'urgence, l'envergure des projets portés par le MEAE et l'effet « démultiplicateur » permis par des contributions complémentaires (par le

Centre de Crise et de Stabilisation notamment) sont soulignés par les Collectivités contributrices.

« Quand on participe à un fond comme le FACECO, l'État abonde aussi ; ça amène un vrai effet démultiplicateur et ça permet d'atteindre des montants qui permettent une réelle action sur le terrain ! »

Extrait d'entretien avec une collectivité contributrice régulière du FACECO.

Pour une action mieux coordonnée et de plus grande envergure portée par les Collectivités territoriales françaises sur les terrains d'urgence

Un panel de Collectivités territoriales françaises et de partenaires mobilisés dans le cadre de la démarche a exprimé le besoin d'une plus forte coordination des deux dispositifs à la fois pour donner de la cohérence dans les actions déployées et dépasser cet effet concurrence au sein de la Maison France, et garantir une plus forte ambition aux actions portées, pour des projets plus impactant, car bénéficiant de moyens augmentés. Pour relever ces défis, les acteurs évoquent différents leviers :

[En amont d'une crise]

- **Une communication conjointe sur le positionnement des deux dispositifs** (plaquette clé en main, sur le modèle du tableau présenté ci-avant, quoique vulgarisé) ;

[Dans le temps de la crise]

- **Une communication qui pourrait être conjointe au moment de l'appel à contribution** offrant à la fois une meilleure visibilité, car mobilisant un réseau plus étoffé ;
- **Un dispositif de coordination** à systématiser entre les équipes du CDCS et de CUF, au moment où survient la crise d'une part, mais aussi, pour coordonner les interventions et partager les bilans. En outre, ce cadre pourrait associer la DAECT voire l'AFD (pas dans le temps du lancement, mais ultérieurement après déploiement), pour accompagner la pérennité des projets (cf. ci-après). Un mécanisme comme celui-ci imposerait toutefois d'harmoniser les critères d'ouverture d'un fonds, qui aujourd'hui ne sont pas les mêmes pour le FACECO et les Fonds d'urgence ;
- Il est aussi proposé que **les montants collectés abondent un fonds commun**, qui pourrait permettre tout à la fois :
 - Une première réponse d'urgence (Hard) sous pilotage FACECO (si le besoin est identifié) ;
 - Une continuité d'intervention en sortie de crise, sous pilotage CUF et dans le cadre de laquelle celle-ci mobilise son expertise notamment à travers la participation des collectivités territoriales françaises (principalement sur du "soft", du transfert de compétences).

« CUF a tout à y gagner à orienter ses actions sur du capacity building, car les montants collectés sont faibles sauf exception. »

Extrait d'entretien avec un partenaire au sein du MEAE

Le contexte sahélien : où l'opportunité de construire un mécanisme partenarial au sein de la « Maison France » ?

Une réflexion autour de la participation des collectivités françaises au Sahel, avec pour objectif d'accompagner la restauration des services publics une fois les zones occupées libérées, est en cours. Elle mobilise l'AFD (qui compte parmi les 12 partenaires de l'Alliance Sahel) et la DAECT, et interroge la manière de mobiliser élus et techniciens (apport d'expertise, portage de projets en direct financés par l'Alliance Sahel...) à la fois sur le long terme, mais aussi dans la première réponse pour restituer les services de base.

Cette réflexion s'inscrit en écho d'une réflexion plus large quant à l'internationalisation de l'offre des collectivités territoriales françaises et offre un terrain de réflexion dans lequel il semble tout à fait pertinent que Cités Unies France s'intègre dès à présent, en faisant bénéficier de sa double expertise en matière d'animation de réseau de coopération décentralisée et d'intervention en sortie de crise, les collectivités territoriales françaises désireuses de s'intégrer dans cette dynamique.

3.3.2 Des synergies à trouver également pour offrir une pérennité aux projets engagés

Les partenaires français rencontrés invitent également à penser les synergies au-delà de l'intervention en phase d'urgence – de réhabilitation.

« Une question clé qui peut appeler un lien à la DAECT est celle de la durabilité des actions engagées, de comment s'opère la transition post projet et de comment les actions engagées au titre des FU nourrissent des actions de coopération décentralisée qui se pérennisent. Concrètement, qu'est-ce qui reste ? Est-ce qu'à la suite de la réponse au titre du dispositif des Fonds d'urgence, des réseaux se construisent et les relations se renforcent ? Cela pourrait être un enjeu. Si cela n'est pas nécessairement le point de départ, cela peut constituer une véritable valeur ajoutée pour le dispositif, d'autant que de nombreux fonds sont déployés dans des pays où les relations de coopération décentralisée sont relativement peu développées pour les CT françaises. »

Extrait d'entretien avec la DAECT

Des liens possibles avec d'autres instruments (FICOL de l'AFD, AAP de la DAECT)

« Concernant les AAP, CUF est un partenaire clé ; pas le seul, mais le réseau a son importance : CUF siège dans les Comités de sélection des AAP. Mais les AAP ne sont pas fléchés vers un pays, un contexte en particulier (c'est vrai pour les AAP généralistes). Ils ne tiennent pas compte de l'action portée dans un pays au titre des FU pour décider de la pertinence ou non d'un soutien au projet d'une CT. CUF peut en revanche avoir un rôle clé pour établir des recommandations au moment de la sélection pour construire des passerelles entre les projets initiés et à mieux questionner la suite. »

>> Cela questionne le partage de l'information au sein de CUF et cette capacité à penser les FU comme partis d'un ensemble et pas comme un dispositif « à côté ».

De par son périmètre d'intervention, la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) ne s'inscrit pas directement en « concurrence » des Fonds d'urgence. À l'inverse, elle se positionne comme une passerelle possible pouvant offrir une continuité dans les actions conduites dans le temps de la crise / de la sortie de crise.

Focale sur la FICOL

En 2014, est créée la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL), un nouvel outil permettant à l'AFD de financer directement des projets, qui sont initiés, puis mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises. La FICOL s'inscrit notamment en écho des orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

La FICOL s'adresse à l'ensemble des collectivités françaises - régions, départements, métropoles, communes - et à leurs groupements (syndicats mixtes, etc.), agissant dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée avec des autorités locales de pays en développement.

Les projets proposés doivent favoriser le dialogue sur des sujets de développement commun (santé, éducation, formation, développement urbain, lutte contre le changement climatique, transition numérique des territoires, etc.) dans l'esprit des Objectifs de développement durable. Ils doivent également être cohérents avec les orientations générales de l'AFD et avec ses stratégies sectorielles et géographiques.

Le montant du financement unitaire consenti par l'AFD est compris entre 200 000 euros et 1 million d'euros. Un montant représentant au minimum 30 % du plan de financement du projet est apporté par les collectivités (collectivité française et sa collectivité partenaire) et leurs partenaires éventuels impliqués dans le projet (opérateurs, agences, etc.). Le financement de l'AFD est pluriannuel (les projets ne devront toutefois pas excéder 3 ans).

Les projets se déploient à l'étranger, sur le territoire d'une collectivité partenaire, de préférence unique. En tant que bénéficiaire primaire du financement de l'AFD, la collectivité est responsable de l'usage et de la traçabilité des fonds, comme de l'exécution et du suivi du projet. Quant à la collectivité partenaire, elle est la bénéficiaire finale du projet : elle est maître d'ouvrage et propriétaire, le cas échéant, des infrastructures financées.

Depuis 2013, les deux dispositifs ont toutefois eu à coexister sur un même terrain d'intervention.

En effet, suite au séisme ayant touché l'Équateur en 2016, une FICOL d'un budget total de 1M€ a été déployée. L'AFD est à l'initiative du projet, dont l'assistance à maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui assurée par le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, en lien avec les autorités locales au sein des Municipalités de la Province d'Esmeralda – impactées par la catastrophe.

Au lendemain de la catastrophe, l'AFD sollicite le CD de Meurthe-Moselle, seule collectivité française disposant de relations de coopération avec l'Équateur. L'historique de coopération ne concernait toutefois pas la zone touchée par le tremblement de terre, mais le CD s'engage dans le partenariat en préservant une certaine cohérence dans les actions de coopérations engagées dans le pays, et de fait, en inscrivant l'intervention en résonance des autres projets d'ores et déjà initiés sur d'autres Régions du pays dans le secteur de l'eau.

« L'AFD est venue nous chercher. L'agence disposait de crédits et souhaitait l'intervention d'un partenaire déjà impliqué dans le pays. Le CD a dit OK, mais à une condition ; que le projet concerné soit en relation dans le domaine de l'eau en cohérence avec le projet déjà en cours, pour pouvoir mutualiser les compétences et les missions sur site. »

Extrait d'entretien avec un membre de l'équipe projet Équateur – au sein du CD 54

En parallèle, un fonds de solidarité Équateur a vu le jour au sein de CUF. Les deux dynamiques (AFD/FICOL et FU/ CUF) ont fait l'objet d'une coordination dans le temps de la mission d'évaluation des besoins conduite conjointement par l'AFD et CUF 6 mois après la catastrophe, en octobre 2016.

La montée en charge progressive du dispositif qui devrait dépasser les 10M€ de budget annuel en 2019. Néanmoins, la FICOL a vocation à soutenir des projets de coopération décentralisée dans des contextes classiques de développement – à l'exception des contextes de crises chroniques (comme le Sahel ou Haïti), mais au titre de projets de développement.

« Pour l'AFD c'est la première fois que ça se posait en ces termes, et le cas Équateur est finalement une dérogation à plusieurs égards et notamment avec de l'investissement dans un PRI. C'est un dossier très atypique qui ne peut pas être à la base d'une réflexion sur les modes d'articulation des outils. »

Extrait d'entretien avec l'AFD

3.4 Une stratégie de plaidoyer diversifiée, mais qui reste insuffisamment partagée

3.4.1 Une réflexion sur le rôle des Collectivités dans la réponse aux crises animée au sein du réseau, à travers le groupe thématique « crises et réhabilitation »

Un groupe de réflexion visant à nourrir le positionnement de CUF

Un groupe thématique autour des enjeux liés aux « crises et à la réhabilitation » est animé depuis 2012 au sein de CUF. L'objectif affiché de ce dernier est d'offrir un espace de « réflexion sur l'intervention des collectivités face à des situations des crises, de catastrophes naturelles, à des conflits internes et externes ou sur la réhabilitation. Le groupe a également pour vocation d'accompagner les collectivités territoriales dans des actions mutualisées d'aide et de secours, en partenariats avec les collectivités territoriales sinistrées. La question, enfin, du rôle des pouvoirs locaux dans le processus de réconciliation d'après conflit mérite d'être appréciée. »⁷

Bien qu'ayant l'étiquette de groupe thématique, le groupe « crises et réhabilitation » ne portait pas jusqu'ici, les mêmes missions que les autres groupes sectoriels (à l'instar des groupes « Agriculture, sécurité alimentaire » ; « jeunesse »...) En effet, sa mission centrale jusqu'à fin 2018, consistait en **l'animation du débat autour du rôle des collectivités dans la réponse aux crises, ouvrant ainsi un espace de réflexion** sur les enjeux et les pratiques à l'épreuve de l'expérience de collectivités membres qui souhaitaient partager.

Les contributions du groupe se traduisent essentiellement par un partage et l'animation de réflexion lors de temps forts, tels que le Forum de l'AICT animé annuellement par Cités unies France, ou autres tables rondes portant spécifiquement sur la participation et le rôle des Collectivités territoriales dans la réponse aux crises.

Dans sa nature et ses missions, le groupe se positionne comme l'antichambre « nationale » de la Task force animée au sein de CGLU*. Les sujets d'intérêts pour les collectivités françaises en contexte de crise y sont débattus puis portés sur les scènes nationale et internationale dans le cadre des actions de plaidoyer portées par la tête de réseau ou par le réseau mondial des Villes et Collectivités (CGLU).

Une dynamique collective à pérenniser, une lisibilité à parfaire

La gouvernance et le pilotage du groupe « crises et réhabilitations » sont établis, avec une présidence actuellement assurée par Laurent ZIEGELMEYER, Conseiller municipal délégué aux Relations internationales, jumelages, culture de paix, mémoire et anciens combattants de la commune de Choisi le Roi et une implication étroite du responsable de Mission internationale et Européenne auprès de Cités Unies France.

Au-delà de ses deux ressources clés, le groupe ne compte pas de membres réguliers. En effet, le groupe réunit ponctuellement une poignée de collectivités, sans qu'un noyau dur d'élus ne soit effectivement formellement déterminé. Cette spécificité n'est pas sans entraîner des difficultés, identifiées par des représentants de collectivités pourtant contributeurs réguliers et engagés dans des actions humanitaires en contexte de crise, et par le Président du groupe qui orchestre la dynamique. En effet, l'absence d'engagement permanent des membres empêche d'aboutir à un positionnement plus fort du groupe et par effet rebond, impacte l'ampleur qu'une réflexion et un positionnement collectif pourraient avoir.

« Le Groupe « Crise et réhabilitation » est difficile à faire fonctionner. Trouver des Collectivités qui de manière pérenne, décideraient de s'engager sur ces sujets... reste difficile. Le caractère transversal rend complexe la mobilisation. » **Extrait d'entretien avec une Collectivité territoriale contributrice régulière du dispositif**

⁷ Présentation publiée sur le site internet de CUF

À l'image des autres groupes thématiques, celui-ci entre dans une phase de transformation qui s'inscrit en écho du chantier de réorganisation découlant de la refonte du projet stratégique de CUF. Son périmètre d'action, ses missions, ainsi que le rôle joué par son président et sa gouvernance, sont aujourd'hui en cours de redéfinition. Parmi les questions qui se posent et qui devront être arbitrées, deux renvoient aux questionnements et défis que le dispositif des fonds d'urgence invite à embrasser :

- Celle **d'un positionnement et d'une animation qui facilitent la mobilisation de contributeurs réguliers dans le temps ;**

« La question principale est comment générer du travail en commun ? Chaque année, des échanges ont lieu, mais c'est compliqué de garder les CT d'un fonds à l'autre. Ça doit faire l'objet d'un véritable portage par la Direction générale de CUF avec quelques élus convaincus par le sujet, qui veulent ouvrir d'autres perspectives d'intervention pour les Collectivités françaises. »

Extraits d'entretiens avec des Collectivités territoriales contributrices régulières des FU

- Celle **d'une articulation plus lisible entre les différentes actions portées par CUF au titre de l'action humanitaire des collectivités** (fonds d'urgence, groupe thématique, plaidoyer international) qui offre une meilleure cohérence d'ensemble à ce service rendu aux Collectivités territoriales françaises.

« Pendant longtemps les fonds d'urgence ont été vus comme une activité marginale, un peu « à côté » de CUF. Mais les évolutions politiques ont amené le sujet comme un sujet central. De fait, le lien entre les différentes dynamiques internes n'existe pas toujours, les fonds d'urgence, des programmes financés par ECHO. Cette cohérence est à construire. »

« Cette dimension plus structurelle et coordonnée est inscrite dans le nouveau projet stratégique de CUF. »

Extraits d'entretiens avec les équipes CUF

3.4.2 État des lieux du travail conduit par CUF sur la scène nationale et internationale au titre du plaidoyer sur la place des autorités locales dans la réponse aux crises

En tant que tête de réseau, Cités unies France porte de manière centrale au cœur de son projet stratégique, une mission de plaidoyer quant à l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Le programme de plaidoyer est tributaire de l'Agenda politique du moment.

Concernant la question du rôle des collectivités françaises/ autorités locales dans la réponse aux crises, et celle de la place des autorités locales dans les contextes impactés par les crises, CUF porte de longue date, un ensemble d'actions de fonds, à la fois au niveau national et sur la scène internationale. Cet engagement s'est accru sur les dix dernières années, avec notamment :

« Un plaidoyer global et indispensable aujourd'hui plus que jamais »

En France, les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 qui soulignent et renforcent la place et le rôle des collectivités territoriales dans l'Aide publique au Développement en général, invitent aujourd'hui plus encore à « éclairer » la décision politique en portant à la connaissance des décideurs politiques et des financeurs, le fonctionnement, les contraintes et les enjeux avec lesquels les Collectivités auront à conjuguer. Sur l'Action internationale des collectivités territoriales, le plaidoyer porte de longue date sur leur rôle spécifique, mais surtout, sur les contraintes avec lesquelles elles doivent conjuguer. Ce travail de

plaidoyer qui se fait en direction de l'État (MAEA) et de ses agences (AFD) en France, a d'ores et déjà permis de poser de premiers jalons, effet direct d'un plaidoyer soutenu par CUF.

Une présence renforcée progressivement au sein de la Taskforce pour la prévention et la gestion territoriale des crises

Le plaidoyer se prolonge également sur la scène internationale dans des cadres spécifiques où CUF a progressivement accru sa présence. C'est notamment le cas de la Taskforce CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des crises, créée en 2014 et dont l'association est non seulement un membre fondateur, mais également, un animateur pilier depuis sa création.



Plateforme pour les autorités locales, elle vise à faciliter l'échange de connaissances et d'expertise en matière de gestion de crise, et porte les missions suivantes :

- Débattre et supporter la préparation des politiques CGLU dans le domaine de la gestion locale des crises ;
- Discuter et valider la qualité des standards et des autres approches collectives ;
- Maintenir et augmenter la capacité des membres de CGLU à mobiliser les moyens techniques face à une catastrophe ;
- Discuter et préparer les opinions sur la prise de décision et les initiatives des agences de l'ONU sur le terrain ;
- Partager les approches, les outils, les méthodologies et le savoir sur le développement de programmes ;
- Discuter de nouvelles opportunités de programmes et échanger sur les stratégies pour accéder à ces opportunités.

Cités unies France en assure aujourd'hui l'animation et le secrétariat, aux côtés de la Ville de Genève (qui assure la présidence de la Task Force), d'agences de coopérations d'autres pays (coopération néerlandaise, canadienne, turque) et de sections géographiques de CGLU (MEWA et ASPAC notamment).

Une légitimité de CUF favorisée par son plaidoyer international, qui nourrit en retour, le plaidoyer national

« Ça a offert à CUF un rôle de leadership sur ces sujets-là, ainsi qu'aux CT adhérentes. Ça a permis de positionner plus fortement l'association auprès des bailleurs (MEAE / AFD) avec pour objectif de les emmener à la table des discussions et de mieux prendre en compte le rôle clé que peuvent être amenées à jouer les collectivités dans la réponse d'urgence et la phase de reconstruction. » Extrait d'entretien avec les équipes CUF

Mais une trop faible visibilité des actions portées par les Collectivités adhérentes

Les constats déjà évoqués concernant le groupe thématique « Crises et réhabilitation », sont ici à nouveau partagés, avec un manque de lisibilité et de mise en cohérence des actions portées par CUF dans le cadre de la Task Force :

« Tout cet investissement, il faut pouvoir le traduire en éléments concrets pour les adhérents, et ce n'est pas le cas. C'est d'ailleurs un motif de désadhésion pour notre Collectivité. On ne sait pas ce qui se passe. »

« C'est très peu lisible pour les CT toute cette dimension ? Qu'est-ce qui est défendu ? Qu'est-ce qu'on fait ? On ne peut pas le partager pour les élus ! On a du mal à suivre, à retransférer, et pourtant, en étant convaincue de l'intérêt du sujet.

Les élus n'ont pas repéré qu'il s'agissait d'un volet porté par CUF (pourrait inscrit au projet stratégique de CUF). Un vrai effort de lisibilité à faire ; une vraie distorsion entre la qualité des échanges, et la communication. »

Extraits d'entretiens avec des collectivités territoriales contributrices régulières du dispositif

3.4.3 Vers une réponse internationale des collectivités : le cas du Fonds de solidarité Indonésie 2018



Cités unies France a lancé une initiative auprès des collectivités territoriales françaises pour aider l'île indonésienne de Lombok suite au séisme du 5 août 2018 (ainsi que des villes dans la région du Kerala dans le sud-est de l'Inde). La manière dont la démarche a été co-portée avec les partenaires de la taskforce CGLU, ouvre une voie nouvelle quant aux modalités de collaboration et d'intervention qui pourraient être mobilisées à l'avenir.

En effet, l'appel à contribution n'a pas été circonscrit au réseau des collectivités membres de CUF, mais élargi aux réseaux de collectivités territoriales du réseau mondial. Par la suite, Cités Unies France a été en lien étroit avec l'ASPAC (section Asie-Pacifique de CGLU) dans le cadre de l'analyse des besoins, avec une mission de terrain organisée en parallèle d'un séminaire animé par la section de CGLU et à l'appui des réseaux de collectivités partenaires en Indonésie.

En outre, la nature de la réponse - aujourd'hui à l'étude - devrait se faire dans une logique de consortium de collectivités françaises et internationales, au sein duquel, les collectivités françaises s'affichent comme les principales contributrices.

En ce sens, le fonds de solidarité Indonésie est **la conséquence du travail de plaidoyer et du positionnement de CUF à l'international, et ouvre une brèche dans la manière d'intervenir, à la fois :**

- **Avec une ambition renforcée** (par le biais d'une enveloppe financière mutualisée et de fait, plus importante que si elle avait été uniquement alimentée par les collectivités territoriales françaises)
- **De manière coordonnée et en prise avec des autorités locales dans des zones où les relations de coopération décentralisée ne sont pas toujours fortement développées ;**
- **Avec une visibilité renforcée**, pour les motifs évoqués ci-avant.

« On a franchi un cap sur des interventions conjointes possibles entre Collectivités de différents pays. Le fonds Indonésie devrait permettre une intervention plus internationale par l'intermédiaire de CGLU, et plus coordonnée, avec des fonds plus importants. Ça permet de rentrer dans une forme de « rapport de force » avec les ONG. D'avoir voix au chapitre. On a une vraie place à prendre. Sur certaines catastrophes, on aurait été plus forts, si on avait travaillé en ce sens.

Extrait d'entretien avec une collectivité contributrice régulière du dispositif

4 CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

Conclusions de l'axe 1 (État des lieux)

Ce que l'on retient :

- Un rythme de 1 à 3 fonds déployés par an, majoritairement dans des contextes de catastrophe naturelle. Au total, 3M€ de contributions financières des collectivités françaises au titre des Fonds d'urgence sur les 15 dernières années, mais globalement, les fonds de solidarité reposent sur des enveloppes financières relativement circonscrites pour une intervention en contexte d'urgence (135K€ de budget moyen – et quelques fonds qui font figure d'exception du fait principalement, de l'ampleur et la couverture médiatique de la catastrophe). À la marge, quelques fonds (3) ont bénéficié du soutien de tiers financeurs (fondations, concours exceptionnels de l'État) permettant de doubler la capacité d'intervention. En outre, **le dispositif repose majoritairement sur l'engagement de petites et moyennes collectivités, pour des montants relativement circonscrits** (pour plus de la moitié – inférieurs à 1000 euros).
- **Une attractivité variable du dispositif d'un fonds à l'autre** (avec des fourchettes qui s'échelonnent entre 3 et 186 contributions) ; **le recours aux fonds d'urgence reste majoritairement occasionnel** et l'antériorité du dispositif n'a pas permis de fidéliser – au-delà d'une poignée de contributeurs réguliers, au fil des années.
- **Deux typologies de fonds se dégagent, marquées par l'existence ou non de relation de coopération décentralisée, antérieure à la crise** dans le pays impacté. Le contexte partenarial détermine la gouvernance du fonds de solidarité, et les modes opératoires mobilisés. **Une partie des interventions sont ainsi conduites ex-nihilo**, quand le partenariat est faible, voire inexistant ; **les autres relèvent d'une démarche intégrée**, articulée ou non avec les dynamiques de coopérations décentralisées portées par les adhérents de CUF.
- **Les fonds affichent également une grande hétérogénéité tant dans la nature des interventions** déployées (qui relèvent d'intervention « hard » telle que des réhabilitation et construction d'infrastructures et équipements ou « soft » visant le renforcement des capacités des acteurs locaux), que dans la maîtrise d'ouvrage et la mise en œuvre opérationnelle des fonds.

Conclusions de l'axe 2 (Pertinence et efficacité du dispositif et des modes d'intervention)

Ce que l'on retient :

- **L'ampleur et la médiation de la crise constituent les premiers moteurs de l'engagement des collectivités territoriales françaises au titre des fonds d'urgence.** Également, les relations de coopération existantes dans les pays impactés par les crises constituent d'importants vecteurs d'engagement, en prolongement de partenariats bilatéraux préexistants parfois de longue date et motivant **un devoir de solidarité** au lendemain d'une crise. À la marge, quelques collectivités inscrivent leur participation aux fonds d'urgence en écho d'**une politique internationale volontariste** permettant le recours à un budget dédié pour des actions humanitaires, telles que celles déployées dans le cadre du dispositif. Ce cadre favorise un recours régulier au dispositif.
- **Le dispositif s'inscrit en valeur ajoutée vis-à-vis de l'action portée par les principaux acteurs de l'aide** (ONGI au premier plan). **Le caractère participatif du fonds**, traduit par une démarche de concertation en différents temps du montage du projet, offre toute sa pertinence au dispositif et motive le recours. De manière corrélée, le dispositif permet de répondre efficacement à un enjeu de redevabilité avec lequel les collectivités doivent conjuguer, et *a fortiori*, de plus en plus fortement pour justifier toute action internationale. Enfin, le dispositif offre une « troisième voie » qui résonne fortement avec les fondements de l'engagement des collectivités qui souhaitent **agir de manière structurante et pérenne en contexte de crise**. Le dispositif offre, en outre, l'opportunité d'**une action de plus grande envergure et à plus fort impact**, comparativement à des actions de solidarité conduites en bilatérale par les collectivités françaises.

- Si le dispositif rencontre les besoins des collectivités, il doit néanmoins **relever le défi d'une meilleure lisibilité pour favoriser le recours**. Il reste en effet assez circonscrit alors que son potentiel est important. Le besoin de dispositif d'outil de communication formalisé donnant à voir le mandat que se donne CUF en contexte de crise, et offrant toute transparence sur les mécanismes mobilisés est pointé. En outre, accompagner la diffusion de ces supports dans le cadre d'une stratégie de communication d'envergure soutenue par un collectif d'élus est une proposition récurrente remontée par les collectivités territoriales françaises.
- **Les appels à contribution sont insuffisamment relayés et entrent en concurrence avec ceux déployés par le FACECO** sur certains contextes de crise. De fait, « la collecte » pourrait être élargie et mieux coordonnée vis-à-vis des autres initiatives portées au sein de la « Maison France ».
- **Il existe un processus repère**, formalisé en partie dans la Charte de fonctionnement adopté par le bureau de Cités Unies France. Toutefois, **les pratiques restent hétérogènes**. Si les deux modèles d'intervention (intégrée / ex-nihilo) repérés affichent chacun forces et limites, c'est principalement le modèle « ex-nihilo » qui est questionné, avec la question de l'intervention « hors réseau partenarial » qui percute les principes de participation et 'inclusion des autorités locales et de la société civile organisée dans la réponse.
- **La gouvernance et le pilotage des fonds restent perfectibles** notamment concernant la composition de l'équipe projet et le rôle des différentes instances dont les modes d'animation devront être requestionnés pour gagner en pertinence et en adhésion. En outre, les modes de partage (bilan, retour d'expérience...) au sein de l'équipe CUF, et vis-à-vis des adhérents, doivent être systématisés. Avec la question de la gouvernance, s'ouvre également celle des compétences et expertises disponibles au sein de l'équipe CUF – avec une dimension « gestion de projet » qui ouvre les rôles et missions des équipes et **pourrait être plus fortement accompagnée**.
- Pour gagner en pertinence, mais aussi en cohérence interne (vis-à-vis du projet stratégique de CUF), le dispositif devra **rechercher plus de résonance entre le dispositif et les autres types d'actions et services apportés par Cités Unies France**, pour sortir de cette logique « ad hoc » et nourrir efficacement la réflexion sur l'AICT animée par CUF. À ce titre, le changement de paradigme visant à mobiliser plus fortement l'expertise des collectivités pourrait être encouragé.

Conclusions de l'axe 3 : Efficacité de la réponse et effets perçus – sous le prisme du cas Haïtien

Ce que l'on retient :

- **Les réalisations des deux FS déployés en Haïti, combinant des interventions de réhabilitation (hard) et de renforcement des compétences (soft), ont permis de répondre aux besoins immédiats de continuité de service public (éducation) et de montée en compétences** des autorités locales haïtiennes à la fois partenaires et bénéficiaires des actions déployées.
- On repère **une valeur ajoutée des actions déployées dans les pays où des relations de coopération décentralisée pré existent au déploiement du dispositif des fonds d'urgence**. Un terreau partenarial préexistant offre une cohérence aux actions déployées et la montée en capacité des collectivités françaises et bénéficiaires, mais surtout, offre de plus fortes perspectives quant à l'inscription de l'action dans la durée. Les fonds de solidarité intègrent dans ce cas de figure, un projet de développement plus global et **les actions dites « soft » relevant de la montée en compétences et de la structuration des autorités locales**, ont plus d'impact, lorsqu'articulées à une intervention de long terme.
- **Les fonds de solidarité peuvent constituer une fenêtre d'opportunité pour le développement sur le long terme de nouvelles relations de coopération décentralisée**. Cette relation de causalité n'est toutefois pas automatique et pourrait faire l'objet d'un positionnement stratégique futur fort : le dispositif comprendrait systématiquement la participation active d'une ou plusieurs CT françaises souhaitant prolonger le partenariat.
- **Les fonds de solidarité haïtiens ont réussi à mettre en pratique l'approche participative de pilotage et de déploiement des fonds**. Les partenaires haïtiens (élus locaux, agents des autorités lo-

cales, société civile...) ont activement participé à la définition et la mise en œuvre de ces derniers. **Toutefois, cet engagement ne semble pas pouvoir être garanti sur l'ensemble des fonds de solidarité déployés, invitant à questionner s'il doit s'agir d'un critère rédhibitoire** pour décider de l'ouverture ou non d'un fonds.

- **Les moyens des autorités locales chargées de la maintenance et du fonctionnement des services publics rénovés, demeurent limités ; ces dernières présentant des difficultés à s'affranchir de leur dépendance financière envers leurs partenaires.** La clôture d'un fonds et le transfert de responsabilité restent une étape délicate, qui doit être plus fortement anticipée.

Conclusions de l'axe 4 : Cohérence et complémentarité des interventions françaises

Ce que l'on retient :

- Si l'on s'attache à une analyse comparative du périmètre (objectifs et modalités d'intervention) des Fonds d'urgence et du FACECO, il en ressort de nombreux points de différenciation entre les deux dispositifs. **L'effet concurrence entre les deux dispositifs réside principalement dans les modalités de financement des deux fonds, avec une communication autour des appels à contributions qui se fait sur une même période, et prend appui sur un même réseau de collectivités territoriales françaises.** Les conséquences en sont doubles : (1) une sur sollicitation qui brouille le message et (2) induit une concurrence de fait entre deux dispositifs qui s'affichent pourtant complémentaires.
- En outre, **le label « diplomatie française », l'expertise reconnue en matière d'intervention humanitaire d'urgence, et la sécurisation qu'offre le FACECO quant à l'usage des fonds,** motivent dans certains cas, le recours à ce dispositif plutôt qu'aux fonds d'urgence, dont l'envergure et l'effet-impact est questionné.
- **Une action plus concertée et coordonnée pour offrir une plus forte cohérence entre le FACECO et les fonds d'urgence et dépasser cet effet concurrence au sein de « la Maison France ».** Des réflexions pourront s'ouvrir pour faciliter la lisibilité du positionnement des deux dispositifs (communication conjointe en amont et au moment de la crise ?), penser les mécanismes de coordination (comité de pilotage stratégique) et des temps réguliers de partage et de bilan et pourquoi pas, articuler la réponse au sein d'un seul et même fonds, dont les usages pourraient être réfléchis.
- En outre, les réflexions en cours autour des opportunités qui pourraient s'ouvrir avec le soutien de l'Alliance Sahel (et de fait, le concours de l'AFD), constituent une opportunité pour que **CUF se positionne en tant que tête de réseau d'une part – créateur de synergie, mais aussi, comme facilitateur de l'intervention des collectivités territoriales françaises en contexte de crise.**
- Des synergies sont également à rechercher pour offrir une pérennité aux projets engagés dans le temps de l'urgence et de la réhabilitation, et **rechercher des liens plus systématiques** avec d'autres dispositifs / instruments au sein de la Maison France (AAP de la DAECT ; FICOL...)

Conclusions de l'axe 5 : Pertinence de la stratégie de plaidoyer portée par CUF

Ce que l'on retient :

- Cités Unies France porte de manière centrale au cœur de son projet stratégique, une mission de plaidoyer quant à l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Concernant la question du rôle des collectivités françaises/ autorités locales dans la réponse aux crises, et celle de la place des autorités locales dans les contextes impactés par les crises, CUF porte de longue date, un ensemble d'actions à la fois au niveau national et sur la scène internationale. Cet engagement s'est accru sur les dix dernières années, **et traduit notamment par (1) une**

implication progressive au sein de la Taskforce pour la prévention et la gestion territoriale des crises ; **et (2) l'animation d'une réflexion en interne à CUF, à travers le groupe thématique « crises et réhabilitation ».**

- **Cette implication à l'international a offert une légitimité accrue à CUF et nourrie en retour, le plaidoyer national.** Toutefois, cette implication souffre **d'une faible visibilité et valorisation côté CTF** qui soulignent la faible lisibilité des actions engagées.
- En outre, le groupe thématique peine à mobiliser au-delà du noyau dur de collectivités engagées, empêchant d'aboutir à un positionnement plus fort du groupe et par effet rebond, impactant l'ampleur qu'une réflexion et un positionnement collectif pourraient avoir. Aussi, le groupe devra relever le défi d'un positionnement et d'une animation qui facilitent la mobilisation, mais surtout, celui d'une **articulation plus lisible entre les différentes actions portées par CUF** au titre de l'action humanitaire des collectivités.

5 ANNEXES

5.1 Annexe 1 - CAHIER DE PRECONISATIONS

5.2 Annexe 2 - LES SCENARIOS D'EVOLUTION

5.3 Annexe 3 – LISTE DES ACTEURS RENCONTRES (50 entretiens conduits)

Par ordre alphabétique

Institutions / Organisations / Collectivités	Nom de l'interlocuteur
AFD/ « SAHEL »	JEAN-MARC GRAVELLINI
AFD/ FICOL	MARIE-PIERRE BOURZAI CHERIF
ARCHITECTURE ET DEVELOPPEMENT	LUDOVIC JONARD
CD DE LOIRE-ATLANTIQUE	FANNY SALLE
CD MEURTHE ET MOSELLE	PHILIPPE LARIVIERE
CERGY PONTOISE AGGLOMERATION	GUILLAUME QUEVAREC
CERGY PONTOISE AGGLOMERATION	LUC RAIMBAULT
CGLU / SECRETARIAT MONDIAL	MOHAMED BOUSSRAOUI
CONSEIL DEPARTEMENTAL DES COTES D'ARMOR	DOMINIQUE GUILMIN
CUF/ DIRECTRICE	GENEVIEVE SEVRIN
CUF / DIRECTEUR ADJOINT	NICOLAS WIT
CUF/ RESPONSABLE MISSION EUROPE ET INT	SIMONE GIOVETTI
CUF	JOSEPH TREHEL
CUF	CHARLES JOSSELIN
CUF / CHARGEE DE MISSION	CONSTANCE KOUKOU
CUF / CHARGEE DE MISSION	FELICIA MEDINA
FONDATION DE FRANCE	MARTIN SPITZ
FONDATION FRANCE-PHILIPPINES (FCPA)	ELODIE TURPIN
MEAE / CENTRE DE CRISE ET DE STABILISATION	PATRICK BLIN
MEAE / DAECT	MADAME L'AMBASSADEUR CHRISTINE MORO
MEAE / FACECO	FLORENCE DO CAO
METROPOLE DE RENNES	MARIAME LABIDI
NANTES METROPOLE	ANTOINE LONGET
POMPIER SECOURISTES FRANÇAIS	MATHIEU BEAUGIRARD
REGION BRETAGNE	PIERRE-YVES LE CHAT
REGION IDF	JACQUES BELTRAN
REGION IDF	MARION MILOSEVIC
REGION PACA	ADELINE AOUNI
TASK FORCE CGLU / RESEAU CANADIEN	SEBASTIEN HAMEL
VILLE DE CHOISI LE ROI	LAURENT ZIEGELMEYER
VILLE DE GRENOBLE	ERIC RECORRA-MASSAQUANT
VILLE DE NANCY	JEAN-MICHEL BERLEMOND
VILLE DE NANTERRE	HASSAN HMANI
VILLE DE SURESNES	JEAN -LOUIS TESTUD
VILLE DE TOULOUSE	STEPHANE BECQUET
Mission en Haïti	
AMAGA	MICHEL ANGE BALMIR
AMBASSADE DE FRANCE EN HAÏTI	JEROME PENNEC

ASSOCIATION DES MAIRES DE LA GRANDE ANSE (AMAGA)	LOUIS MARIE TITUS DORIMAIN
ASSOCIATION DES MAIRES DE LA GRANDE ANSE (AMAGA)	WOODLER ETIENNE (ET EQUIPE)
ASSOCIATION DES MAIRES DE LA GRANDE ANSE (AMAGA)	MARIE EDITH PIERRE
COMMUNAUTE DES MUNICIPALITES DE LA REGION DES PALMES (CMRP)	FRANCIS ALPHONSE
COMMUNAUTE DES MUNICIPALITES DE LA REGION DES PALMES (CMRP)	MAREUS EMMANUEL ET EQUIPE
CRESFED	GARY JOURDAN
CRESFED	SUZY CASTOR
ECOLE DE GRESSIER	DIRECTEUR DE L'ECOLE
EXPERT EXTERNE	MICHEL ANGE BALMIR
FONDATION DIGICEL	SOPHIA STRANSKY
LYCEE DES ABRICOTS	MARC ROUSSEAU (et équipe ayant réalisé les travaux)
MAIRE DES ABRICOTS	JEAN RICARDO LOUIS
SCAC HAÏTI	THOMAS POIRIER

Annexe 4 – Programme de la mission en Haïti

07/01/2019	08/01/2019	09/01/2019	10/01/2019	11/01/2019
Rencontre CRESFED	Rencontre avec Francis Alphonse et les techniciens de la DATIP.	Trajet vers les Abricots	Entretien avec les ingénieurs agronomes de l'AMAGA	Entretiens avec l'ambassade de France (SCAC)
Trajet Gressier		Entretien avec l'équipe de direction du Lycée des Abricots, l'ingénieur en charge des travaux et le maire des Abricots		Entretien avec la fondation DIGICEL
	Trajet vers Jeremie	Trajet vers Jeremie		
Directeur Ecole de Gressier et visite		Rencontre avec le bureau exécutif de l'AMAGA	Trajet retour à Port au Prince	
Trajet Petit Goâve		Entretien avec la DA de l'AMAGA		
		Rencontre avec l'ingénieur agronome Balmir -ex-AMAGA et les partenaires français de l'entreprise Choc-Hola		

5.4 Annexe 5 - Registre d'entretiens

Points d'attention pour l'évaluation :

Le registre d'entretien décline le questionnement global dans ses différentes dimensions. Il sert d'appui aux différents entretiens et échanges à venir dans le temps de la démarche.

Sur cette base, des guides d'entretien précis sont construits, pour guider les échanges avec les différentes typologies d'acteurs.

Etat des lieux – Bilan des Fonds de solidarités

Projet stratégique de CUF et place des Fonds de Solidarités

- Quelles évolutions marquantes sur l'orientation des fonds de solidarités depuis 1998 ?
- Comment se positionnent les fonds dans la stratégie et le projet de CUF ? Un outil « phare », un outil « à côté », un outil « au cœur du projet stratégique » ?
- Le contexte interne / les chantiers qui impactent la stratégie autour des Fonds de solidarités ?

Fonctionnement des fonds de solidarités

Organisation et gestion du fonds en interne à CUF :

- Y'a-t-il des spécificités de fonctionnement, par rapport aux autres services apportés par CUF aux Collectivités ?
- Par rapport au positionnement actuel des fonds, où se situent les principaux enjeux de votre point de vue ? A quoi l'évaluation doit-elle être attentive ?
- Quel est le budget alloué pour la gestion du fonds (% du fonds) ?

Focale sur la création des fonds de solidarités (le processus) mobilisé

- Comment s'initie la création d'un Fonds ?
 - A quoi CUF est attentif, quels sont les critères aujourd'hui permettant de décider une intervention ou non ...) ?
 - Qui peut impulser ?
- De quelle manière se déploie la stratégie de communication / collecte de fonds autour du Fonds, une fois la décision d'intervenir actée ?
 - Nature des actions de communication déployées à destination des Collectivités, des réseaux (ADF, AMF, Régions de France) ?
- Quelle communication est déployée vis à vis des autres acteurs de l'Aide humanitaire française (spécifiquement vis-à-vis du FACECO / Centre de Crise au sein du MAE ?)
 - Sur les derniers fonds d'urgence où le FACECO est également intervenu, dans quelle mesure y a-t-il eu un échange au sein de la « Maison France » ?
- Comment se structure l'animation des fonds, entre le siège, les groupes pays, les plateformes de CT contributrices ? Qui ? Fait ? Quoi ?

Focale sur le déploiement du fonds

1/ Elaboration du projet

- Comment sont élaborés et arbitrés les projets à mettre en place ?
 - De quelle manière les autorités locales sont intégrées au processus de construction de la réponse dans le cadre du Fonds ?
 - Dans quelle mesure les Collectivités contributrices sont associées au « choix » du modèle d'intervention ? Quel regard portent-elles sur leur inscription dans le choix de l'intervention (sont-elles suffisamment concertées ?)
 - Comment sont identifiés les opérateurs locaux ?
- Les projets sont-ils exclusivement financés par la collecte dans le cadre des Fonds d'urgence ? Dans quelle mesure d'autres partenaires (financiers) peuvent-ils être intégrés ? Pour quelle ambition ?
- Quelle est la valeur ajoutée des visites de terrain déployées dans la phase de conception du projet ?

2/ Les différents modèles d'intervention

- Quelles sont les modalités d'intervention possibles dans le cadre des Fonds de solidarités ?
- Quelle valeur ajoutée repérez-vous concernant les différents modèles :
 - Assistance technique – formation, montée en compétences des autorités locales
 - Soutien matériel / logistiques aux autorités locales
 - Mise en œuvre d'actions de réhabilitation / reconstruction
 - Actions de sensibilisation / prévention des risques

3/ Le suivi, la capitalisation et la valorisation des Fonds

- Quel suivi est mobilisé et par qui, pendant la durée d'ouverture du Fonds ?
- Comment est animé le comité de donateurs sur le temps du projet ? L'information est-elle suffisamment disponible ? L'implication est-elle suffisante ?
- Les fonds font-ils l'objet d'une évaluation de façon ponctuelle ? systématique ? Comment sont diffusés les résultats au sein du Comité de donateurs ?
- Quelle communication et actions de valorisation autour des Fonds (logique de promotion ?)

>> Sur toute cette partie, questionner les conditions de succès, les bonnes pratiques et les marges de progression du processus aux différentes étapes.

Efficacité des Fonds

Pour les autorités locales bénéficiaires des Fonds :

- Qualité du dialogue engagé avec CUF autour de l'intervention au titre des Fonds d'urgence ? (Réactivité des fonds, proximité des interlocuteurs au sein de CUF et opérateurs...)
- Satisfaction quant à l'inclusion dans l'élaboration de la réponse (Degré de prise en compte des attentes et besoins, intégration des autorités locales aux différents temps de la mise en œuvre du projet...)
- Perception quant à la pertinence de la réponse apportée ?
- Dans quelle mesure avez-vous acquis des compétences nouvelles, utiles sur le long terme ?

- Satisfaction et marges de progression repérées par les parties prenantes quant aux modes de faire, et à la nature des expertises apportées par CUF
- Attentes supplémentaires auxquelles les Fonds d'urgence ne permettent / suffisent pas à répondre aujourd'hui ?

Pertinence du positionnement des Fonds d'urgence

Pour les CT donatrices

- Quel a été le moteur de votre engagement au titre du Fonds XX ?
- Quelle valeur ajoutée, quand vous pouvez mobiliser des actions bilatérales dans le cadre de votre politique de coopération décentralisée ?
- Avez-vous réitéré votre engagement dans le cadre d'autres Fonds depuis ? Si non, qu'est ce qui pourrait vous pousser à le faire ?
- Satisfaction quant aux modes de faire, et à la nature des expertises apportées par CUF ? Facteurs de succès repérés ?
- Quels effets repérés de cette contribution au titre des Fonds d'urgence, sur votre politique et vos actions de coopération décentralisée ?
- Attentes supplémentaires/ marges de progression repérées quant à l'offre déployée par CUF en termes de réponse aux crises ?
- Connaissez-vous le FACECO ? [Pour les CT le connaissant et y participant] dans quel contexte avez-vous déjà mobilisé le FACECO ? Avez-vous également contribué aux actions du Fonds de solidarités. Le cas échéant, comment positionner vous les actions et de l'autres des dispositifs ?

Pour les partenaires institutionnels :

- Comment percevez vous le positionnement et les éléments de différenciation entre les FU / le FACECO / la FICOL ?
- Plus globalement, comment les FU s'inscrivent en complémentarité des actions (AAP) engagées par la DAECT ?
- Quelle spécificité / valeur ajoutée des Fonds de solidarité en comparaison des autres dispositifs français de gestion de crise ?
- Quelle opportunités et marge de manœuvre pour gagner en cohérence d'ensemble ?

Pour les réseaux français de CT

- Quelle lisibilité avez-vous, quant aux actions portées par CUF au titre des Fonds d'urgence ?
- Avez-vous par le passé, déjà été associés à un appel aux dons dans le cadre d'une crise (notamment crises majeures : Haïti, Népal...)
 - Si oui, de quelle manière ?
 - Quelles attentes et quelles marges de progression pouvez-vous repérer ?
- Comment percevez-vous le positionnement et les éléments de différenciation entre les FU / le FACECO (MEAE – CdC) / la FICOL (AFD) ?
- Etes vous associés aux actions engagées par ces dispositifs ? Si oui, de quelle manière ?
- Quelles synergies avec votre réseau identifieriez-vous, pour favoriser une action cohérente et amplifiée des collectivités dans la réponse aux crises ?

Actions de plaidoyer en France et à l'international

Stratégie CUF

- Quelle est la ligne stratégique adoptée par CUF dans le cadre du nouveau projet stratégique de l'association concernant le volet « plaidoyer » national et international (et spécifiquement sur le rôle des CT et des autorités locales dans les contextes de crise ?)
- En déclinaison, quelles sont les actions de plaidoyer portées par CUF aujourd'hui ?
 - Campagnes et enjeux du moment à l'échelle France
 - Campagnes et enjeux du moment à l'échelle Européenne et internationale
- Quels sont les cadres au sein desquels CUF intervient régulièrement ? Quels sont ceux qu'il s'agirait de mieux investir et pour quelles ambitions ?
- Quelle valeur ajoutée et « retombées » pour CUF et ses membres, que la présence active de CUF dans ces cadres ? (Des exemples concrets de « campagnes » menées à terme de façon satisfaisante).

Pour les CT françaises

- Quelle lisibilité avez-vous, quant aux actions de plaidoyer portées par CUF sur la question du rôle des collectivités locales dans la réponse aux crises (à l'échelle française, européenne ou internationale) ?
 - Quels apports de CUF (tête de réseau) sur les dernières années, sur ces enjeux précis ?
- Etes vous inscrit dans ces dynamiques (Task force CGLU) ? Pour quelles raisons ?
 - Si oui, quels sont les raisons de votre engagement dans ces dynamiques ? Quelle valeur ajoutée ?
 - Si non, qu'est ce qui pourrait motiver un plus fort engagement de votre part ?
- Comment ces actions pourraient-elle être mieux articulées et résonner vis-à-vis des initiatives que vous portez en matière de coopération décentralisée ?
- Quelles attentes supplémentaires pourriez-vous avoir sur le sujet (ex. de chantiers à mieux investir » au niveau national ?)

Pour les partenaires institutionnels français et internationaux

- Présentation des actions portées en termes de plaidoyer international et d'actions visant une meilleure prise en compte des autorités locales dans la gestion des crises, et le rôle accru des CT comme acteurs de la réponse ? (Nature des actions ? Publics cibles des actions de plaidoyer ? Agenda du moment ?)
- Quelles sont vos habitudes de collaboration avec les équipes de CUF ? Quels chantiers portez-vous aujourd'hui ou avez-vous porté par le passé, en partenariat avec CUF ?
- Quelle est votre lecture du rôle et des missions de CUF sur la question de la place des autorités locales dans la réponse aux crises ? Connaissez vous les actions portées par CUF au titre des Fonds d'urgence ?
- Si oui, quel regard portez-vous sur :
 - L'intérêt de l'outil « fond d'urgence » ?
 - La pertinence de la réponse et sa valeur ajoutée vis-à-vis de l'action humanitaire (française / internationale) en général ?
- Quels sont aujourd'hui les enjeux à mieux saisir et les réponses à imaginer pour une place croissante des autorités locales et un rôle accru des Collectivités dans la réponse aux crises ?

- Quelles ambitions/ attentes pourriez-vous avoir pour faire évoluer le partenariat avec CUF à l'avenir ?

Spécifiquement concernant les acteurs membres de la Task force :

- Quel moteur de votre engagement au sein de la Task force (attentes / ambitions) ?
- Quel est le rôle joué par les équipes de CUF au sein de la Task Force ?
- Quels ont été depuis 2014, les principales avancées permis par les travaux de la Task Force ?
- Quels sont les « chantiers » ouverts, les sujets « du moment » en termes de plaidoyer notamment ?
- Dans le cadre des dernières crises, quel rôle a pu jouer la task force pour permettre l'inclusion dans la réponse d'urgence, des autorités locales des pays concernés ?
- Quelles ambitions/ attentes pourriez-vous avoir pour faire évoluer le périmètre de la task force, le cas échéant ?
- [Coopération néerlandaise et turc] Dans vos pays respectifs, quels sont les modes de fonctionnement existants permettant d'associer au mieux les CT dans la réponse aux crises ? Quels modèles pourraient être empruntés ?

Spécifiquement concernant PLATEFORMA :

- Quelles synergies serait-il possible d'imaginer entre vos actions et CUF (opportunités de partenariats, type d'actions à engager ensemble ?)