



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



# ÉVALUATION PROSPECTIVE DES FONDS D'URGENCE DE CITES UNIES FRANCE

Synthèse  
Avril 2019

Une évaluation réalisée par



## PREAMBULE

Depuis sa création en 1975, Cités Unies France (CUF) participe au plaidoyer international pour la reconnaissance du rôle crucial des autorités locales comme agents du développement dans leur propre pays. Face au constat de la difficile intégration des autorités locales dans l'action d'urgence et la gouvernance de l'aide humanitaire dans les pays en crise (Grünwald, 2011), CUF a développé une approche généraliste plaçant les autorités locales au cœur du continuum « Prévention-Urgence-Reconstruction-Développement » et a outillé cette approche avec le dispositif des Fonds d'Urgence/ Fonds de Solidarité. Cet outil d'assistance technique et/ou financières, que les collectivités territoriales françaises (CTF) apportent à leurs partenaires (autorités locales) confrontés à des situations de crises, 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 « autorités locales » dans la réponse d'urgence et la sortie de crise, il vise ainsi à soutenir les autorités 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.

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. Elles peuvent être analysées sous le prisme de **trois grands types d'actions** : les actions de

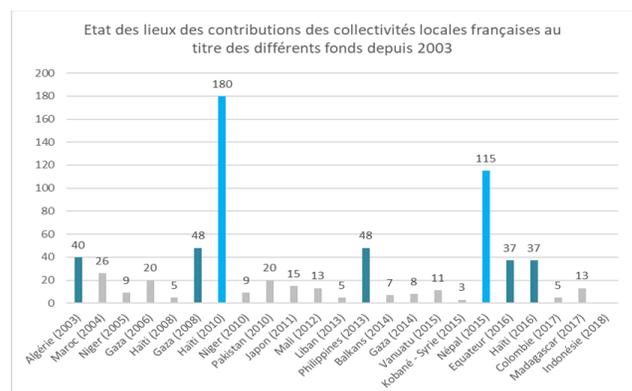
soutien logistique, les actions de prévention et de réduction des risques de désastres, les actions de renforcement des capacités des autorités locales et plus largement de la société civile locale.

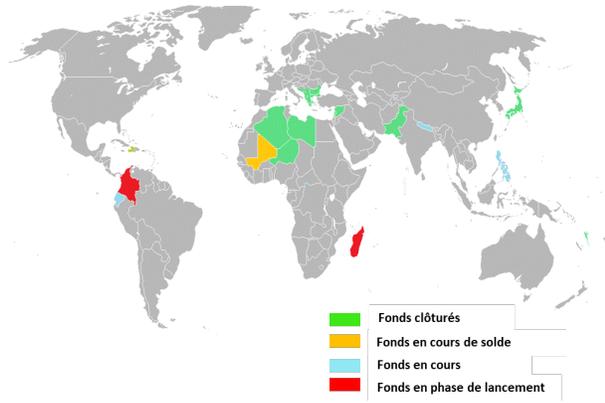
Le projet stratégique de CUF, interrogé et validé en fin d'année 2017, a donné lieu à une nouvelle feuille de route et à une réflexion sur la mise en cohérence des multiples actions menées par le réseau. L'évaluation du dispositif des Fonds d'Urgence,

déployée entre juillet 2018 et mars 2019,

*Source : Données CUF 2018 - traitements Pluricité*

s'inscrit en continuité avec cette dynamique enclenchée, et avait le triple objectif d'**apporter un éclairage sur les principaux enseignements et effets des fonds de solidarité**, notamment au regard des objectifs de renforcement des capacités dans la prévention et la gestion des crises des autorités locales affectées et de la satisfaction des autorités locales engagées dans les actions de coopérations (françaises et bénéficiaires), **d'identifier des pistes de réorientations et/ou d'ajustements nécessaires du plaidoyer et de la communication** à opérer pour renforcer le positionnement des autorités locales et de la coopération décentralisée dans la sphère du développement international, notamment en tant que chaînon manquant entre la gestion de crise et le développement des Etats, et enfin de **questionner l'intégration des Fonds de Solidarité dans le paysage de la coopération décentralisée en France** et formuler des préconisations pour mieux articuler les fonds de solidarité aux autres dispositifs ou modalités d'action.



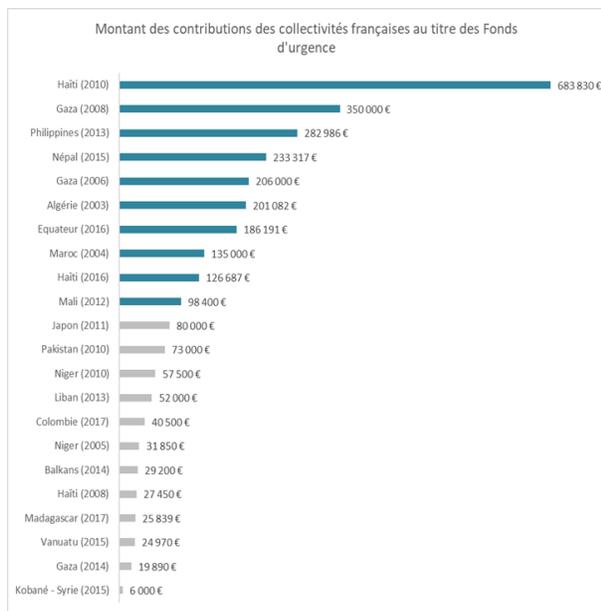


## LES CHIFFRES CLES DE L'ETAT DES LIEUX

Depuis 2003, 23 Fonds de solidarité ont été mis en place (entre 1 et 3 fonds déployés par an), principalement suite à des catastrophes naturelles (65% des fonds). Au total, 3M€ de contributions financières des CTF ont été mobilisés 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

Le dispositif mobilise principalement de petites et moyennes CTF, pour des dons majoritairement occasionnels et inférieurs à 5000 € (84% des contributions), à l'exception de quelques contributeurs réguliers (essentiellement des Métropole ou grandes agglomérations françaises, des Conseils Départementaux et des Conseils Régionaux).

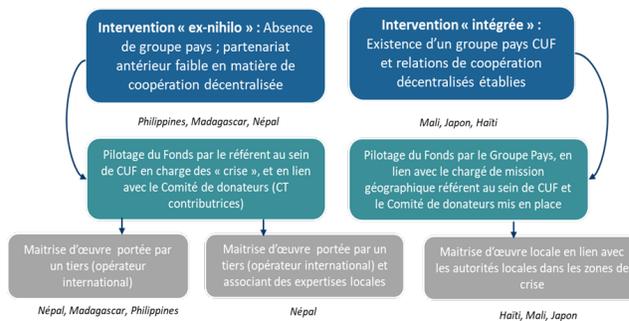
L'attractivité du dispositif est variable d'un fonds à l'autre (avec des fourchettes qui s'échelonnent entre 3 et 186 contributions) ; le recours aux fonds d'urgence reste majoritairement occasionnel. L'analyse de l'évolution des contributions au fil des 15 années d'existence du dispositif ne permet pas de conclure à une hausse



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 (7 fonds concentrent 72% des dotations – Cf. tableau ci-contre). 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.

de la mobilisation des CTF attribuable à l'antériorité et à la notoriété du dispositif.

Le contexte partenarial conditionne à la fois le mode d'intervention et la nature des interventions conduites au titre des fonds d'urgence. Des typologies d'intervention se dégagent : un modèle d'intervention « ex-nihilo », déployée en réponse aux crises ayant frappé des pays avec lesquels la coopération décentralisée reste peu, voire pas développée entre CTF et autorités locales dans les pays touchés, et un modèle d'intervention « intégrée » à une dynamique plus globale, dans des pays où les relations de coopération décentralisée sont développées et où l'action bénéficie de ses réseaux relais structurés.



Source : Données CUF 2018 - traitements Pluricité

Source : Données CUF 2018 - traitements Pluricité

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

### Un enjeu de communication et de coordination autour du dispositif pour en accroître sa pertinence et réaliser son potentiel

Le recours au dispositif peut être motivé par des **facteurs externes** (ampleur et médiatisation de la crise, relations de coopérations existantes, participation en écho d'une politique internationale volontariste), mais également par des **motivations intrinsèques** à ce dernier : le **caractère participatif du fonds** (la démarche de concertation en différents temps du montage du projet), la **réponse à l'enjeu de redevabilité** qui s'impose de plus en plus aux CTF, **l'offre d'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, et **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.

L'évaluation met toutefois en exergue un **enjeu de communication autour du dispositif pour en accroître l'ambition et la pertinence** : le dispositif 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 et la coordination du lancement du fonds vis-à-vis des autres initiatives portées au sein de la « maison France » (notamment avec le FACECO) font partie des propositions récurrentes remontées par les CTF.

### Des pratiques hétérogènes dans la mise en œuvre des fonds, révélant plusieurs enjeux pour renforcer l'efficacité du dispositif

En termes de déploiement, de pilotage et d'animation du dispositif, les pratiques sont hétérogènes, avec un modèle d'intervention hors réseau partenarial, qui apparaît comme le plus questionné, notamment du fait des difficultés de ce modèle à assurer les principes de participation

des autorités locales et de la société civile organisée dans la réponse. **Les 3 principales pistes de progrès identifiées sont l'installation d'une logique d'équipe projet** associant systématiquement un référent « pivot » garant du processus, et les référents géographiques (le cas échéant) pour assurer une cohérence d'ensemble aux missions portées par CUF ; **la clarification du rôle des instances** afin de notamment redonner du poids aux Comités de donateurs ; **la précision des critères et mécanismes mobilisés** intrinsèques aux fonds et l'animation de temps de partage réguliers autour du dispositif, et des expériences capitalisées.

Pour gagner en pertinence, mais aussi en cohérence interne (vis-à-vis du projet stratégique de CUF), le dispositif pourrait **rechercher plus de résonance avec 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 plus largement par CUF.

### Le cas haïtien : une combinaison d'approches pertinentes, une mise en application du principe de participation et de co-pilotage des autorités locales mais d'autres complexités soulignées.

Les réalisations des deux fonds de solidarité déployés en Haïti, combinant des interventions de réhabilitation/reconstruction (hard) et de montée en compétences (soft), ont permis de **répondre aux besoins immédiats de continuité de service public** (éducation) **et de structuration et de montée en compétences des autorités locales**.

Bien que l'engagement participatif ne semble pas pouvoir être garanti sur l'ensemble des fonds de solidarité déployés (difficultés à mobiliser les autorités locales, circonscription de ces dernières à l'étape de l'analyse des besoins, rarement comme maître d'ouvrage), **les cas haïtiens sont parvenus à garantir ce principe d'intervention dans le pilotage et le déploiement des fonds**.

L'étude de ce fonds souligne la **complexité de l'étape de clôture du fonds et du transfert intégral de responsabilité** : les autorités locales présentant des difficultés à s'affranchir de leur

dépendance financière envers leurs partenaires, leurs moyens pour la maintenance et le fonctionnement des services publics rénovés demeurant limités.

### **Un dispositif : opportunité pour le développement ou le renforcement de coopérations décentralisées**

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 CTF souhaitant prolonger le partenariat.

### **Vers une action mieux coordonnée et concertée entre le FACECO et les Fonds d'Urgence pour dépasser l'effet concurrence au sein de « la Maison France »**

**L'effet concurrence entre les Fonds d'Urgence et le FACECO réside principalement dans les modalités de financement des deux fonds,** avec chacun leur propre communication autour des appels à contributions (même calendrier et même réseau de CTF) brouillant les messages et induisant une concurrence entre deux dispositifs qui s'affichent pourtant complémentaires. Au-delà du FACECO, l'évaluation a permis de repérer des

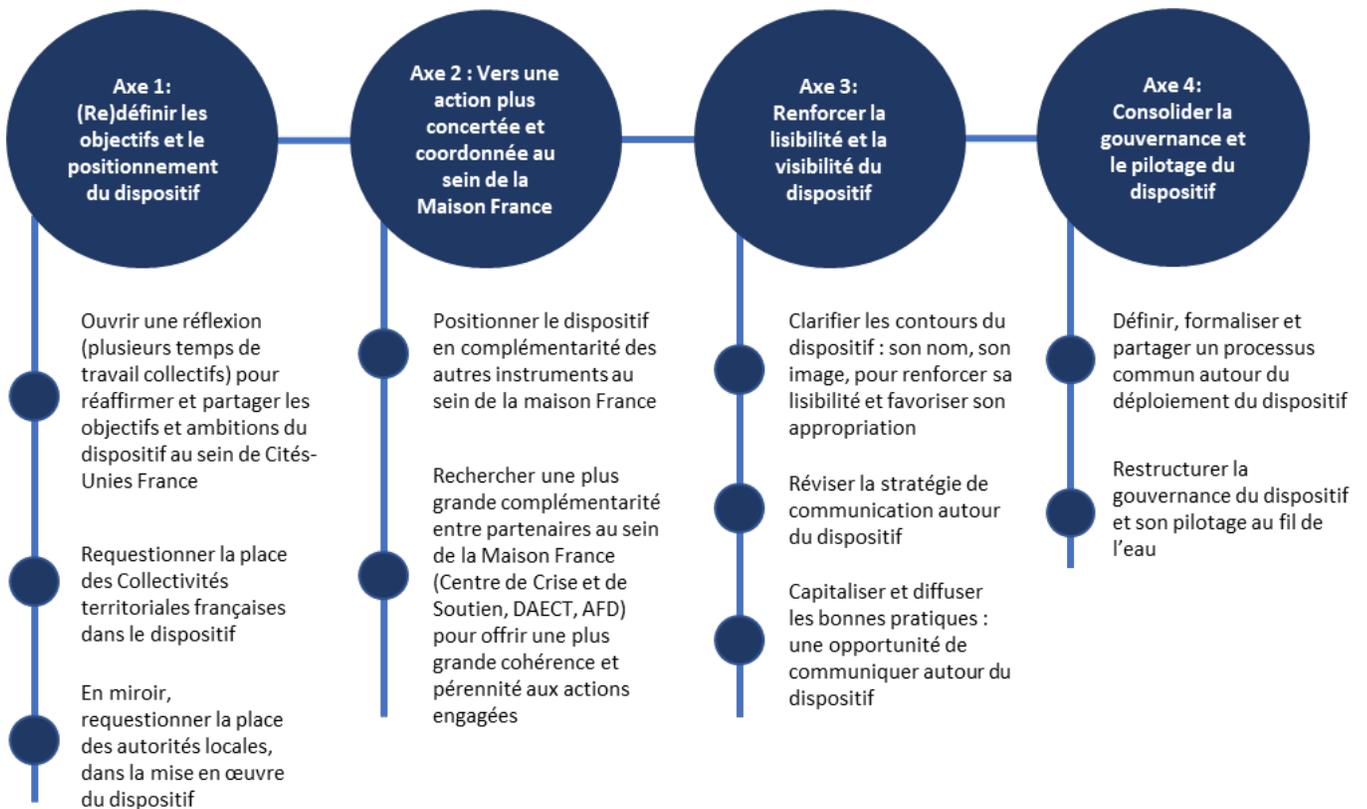
enjeux d'articulation pour assurer le lien LRRD (urgence – réhabilitation – développement) au sein de la Maison France. Des synergies sont également à rechercher pour offrir une pérennité aux projets engagés dans le temps de l'urgence et de la réhabilitation, et **rechercher des liens plus systématiques** avec d'autres dispositifs / instruments au sein de la Maison France (AAP de la DAECT ; FICOL...)

### **Un positionnement à (ré)affirmer, une lisibilité à parfaire au sein du réseau, quant aux actions de plaidoyer porté par CUF en France comme à l'international**

Cités Unies France porte de manière centrale au cœur de son projet stratégique, une mission de plaidoyer quant à l'action extérieure des CTF. 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 difficile 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.

## PLUSIEURS AXES DE PRECONISATIONS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELLES SONT A CONSIDERER A LA SUITE DE CETTE EVALUATION...



## ... ET DES SCENARIOS SE DESSINENT POUR L'AVENIR DU DISPOSITIF A ARBITRER

1

### Tendanciel

**La poursuite d'un dispositif « emblématique » avec quelques ajustements**

**La poursuite d'un dispositif à l'envergure maîtrisée.**

Une transition douce qui vient clarifier et homogénéiser les processus, et autorise l'évolution vers un scénario plus tranché, si des moyens additionnels étaient identifiés pour accompagner les ambitions.

2

### Volontariste

**Vers un dispositif ambitieux, de plus grande envergure et à la notoriété croissante**

**Les Collectivités Territoriales Françaises prennent le sujet de la participation des autorités locales aux crises, à « bras le corps ».**

Elles intègrent une logique de contribution régulière et augmentée au dispositif et jouent « à plein » sur les équilibres de moyens dont elles disposent pour en faire un outil phare de leur politique (de solidarité) internationale.