

# ExPost

Synthèse

Évaluation  
de l'AFD

SEPTEMBRE

2022

N° 93

Auteurs Anne-Gaëlle Muths, Camille Hennion,  
Matthieu Lacave (Technopolis) et Matthieu Dilliais (TDS Group)



## Évaluation du Fonds Minka (2017-2020)

Le rapport complet de l'évaluation  
est téléchargeable sur le site de l'AFD :  
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

**Sous la coordination de** Camille Laporte  
(AFD/EVA), Léa Macias (AFD/EVA) et Catherine  
Simonet (AFD/CCC).

#### **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

#### **Photo de couverture**

© Mamadou Kane/AFD

# Sommaire

<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	<b>p. 4</b>	<b>4. Conclusions et recommandations</b>	<b>p.16</b>
<b>2.</b>	<b>Présentation du Fonds Paix et Résilience Minka et de ses initiatives sur la période 2017-2020</b>	<b>p. 4</b>	Recommandation n° 1 – Conforter la stratégie d'intervention de Minka et ouvrir des marges de souplesse pour adapter le Fonds aux évolutions du contexte	p. 18
2.1	Contexte de la création et de l'intervention du Fonds Paix et Résilience Minka	p. 4	Recommandation n° 2 – Asseoir le positionnement de Minka dans la programmation des agences et adapter en conséquence le travail de la division Fragilités, crises et conflits (CCC) de l'AFD	p. 18
2.2	La réponse française aux crises et aux fragilités	p. 5	Recommandation n° 3 – Approfondir les spécificités des modes de faire des projets Minka	p. 19
2.3	L'AFD dans la réponse aux crises: un positionnement récent marqué par la mise en place d'une stratégie et d'un instrument clé, le Fonds Minka	p. 5	Recommandation n° 4 – Valoriser les enseignements de Minka pour renforcer la prise en compte des fragilités au sein de l'Agence et du Groupe AFD	p. 19
<b>3.</b>	<b>Vue synthétique de l'évaluation</b>	<b>p. 8</b>	Recommandation n° 5 – Renforcer l'inscription partenariale de Minka	p. 20
3.1	Pertinence	p. 8	Recommandation n° 6 – Renforcer la lisibilité et la redevabilité de Minka	p. 21
3.2	Cohérence	p. 8		
3.3	Efficience	p. 9		
3.4	Efficacité et impacts	p. 10		
3.5	Durabilité	p. 14		
			<b>Liste des signes et abréviations</b>	<b>p.22</b>

# 1. Introduction

Le présent document est la synthèse du rapport final d'évaluation à champ large du Fonds Paix et Résilience Minka (ci-après nommé Minka) sur la période 2017-2020. Mis en œuvre par le groupe AFD, Minka est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par une crise ou un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

Après cinq ans de mise en œuvre et un montant de financement cumulé s'élevant à 650 M€ en 2020, un bilan de la conception, de la mise en œuvre et des résultats de Minka s'impose. Celui-ci est commandité à un moment charnière pour le Fonds afin de nourrir la réflexion de l'État et de l'AFD à plusieurs niveaux :

- À un niveau stratégique pour les tutelles de l'AFD, sur la suite à donner à Minka, son positionnement, sa gouvernance ;
- À un niveau stratégique pour l'AFD, sur son approche en matière de fragilité et de consolidation de la paix avant la révision de la stratégie Vulnérabilités et du Plan d'orientation stratégique, tous deux prévus pour fin 2022 ;
- À un niveau opérationnel, sur son mode de fonctionnement et ses modalités de mise en œuvre.

L'évaluation s'inscrit dans une triple démarche : (i) une démarche de **redevabilité** visant à rendre compte de l'utilisation des financements Minka octroyés ces quatre dernières années, (ii) une démarche **prospectif** et (iii) une démarche **d'apprentissage** et de **capitalisation**.

# 2. Présentation du Fonds Paix et Résilience Minka et de ses initiatives sur la période 2017-2020

---

## 2.1 Contexte de la création et de l'intervention du Fonds Paix et Résilience Minka

---

Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'accroissement du nombre et de l'intensité des conflits armés<sup>[1]</sup> ainsi que l'exacerbation des crises sanitaires et environnementales, qui seront amenées à se multiplier, témoignent d'une instabilité croissante et cumulative. Les conflits interétatiques ont tendance à diminuer tandis que les conflits infranationaux, souvent asymétriques et impliquant des acteurs non étatiques, augmentent, en particulier en Afrique et au Moyen-Orient<sup>[2]</sup>. Les situations de fragilité et de conflits s'inscrivent également davantage dans la durée et se caractérisent généralement par des cycles répétés de violence. Ces crises sont en grande partie responsables d'un nombre sans précédent de déplacés forcés (65,6 millions de personnes en 2016). Les conflits sont responsables d'environ 80 % des besoins humanitaires et, d'ici 2030, un quart de la population mondiale devrait vivre dans des contextes fragiles ou en conflit, dont près de la moitié en milieu urbain<sup>[3]</sup>.

La communauté internationale s'est progressivement organisée pour répondre au mieux à ces enjeux. Tout d'abord, l'OCDE

[1] Banque mondiale (2018), *Chemins pour la paix, approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, Banque mondiale, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/211162ovFR.pdf?sequence=13&isAllowed=y>.

[2] Banque mondiale (2020), *Partnership in crisis-affected situations. Monitoring Report*, Banque mondiale, Washington DC.

[3] Banque mondiale (2022), *Fragilités, conflits et violences*, Banque mondiale, Washington DC, <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

(Organisation de coopération et de développement économiques) et la Banque mondiale ont réalisé un effort important d'analyse et de plaidoyer pour faire évoluer l'approche de la communauté internationale face aux conflits et aux fragilités, prônant l'adoption de stratégies d'intervention propres aux pays fragiles, différenciées de celles traditionnellement utilisées dans les pays en développement. Ensuite, l'inclusion en 2016 de l'Objectif de développement durable n°16, qui vise à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous d'ici 2030, vient conforter les enjeux de paix et de sécurité comme la pierre angulaire des autres dimensions du développement. Enfin, en 2018, l'ONU réaffirme l'importance de la prévention des conflits violents à travers son étude « Chemins pour la paix »<sup>[4]</sup>. Le contexte actuel de pandémie, choc systémique majeur pour l'ensemble de la planète, ne fait que renforcer le besoin de concentrer les efforts internationaux sur les causes et conséquences des fragilités.

## 2.2 La réponse française aux crises et aux fragilités

**La stratégie française de réponse aux situations de fragilité « Prévention, résilience et paix durable – Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés » 2018-2022** a pour objectif de bâtir une paix durable et de lutter contre les fragilités. Elle a été adoptée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 et inscrit l'action de la France dans une approche globale permettant d'agir sur les causes profondes des crises en capitalisant sur les avantages comparatifs et la complémentarité des mandats de l'ensemble des acteurs français (diplomatie, sécurité, développement, stabilisation, humanitaire). Le CICID de février 2018 a, en outre, pris de **nouveaux engagements financiers** pour le traitement des crises et des fragilités. D'une part, il est prévu que la France consacre, en 2022, 500 millions d'euros à l'aide humanitaire et à la stabilisation, transitant par

le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), les agences humanitaires des Nations unies et les engagements bilatéraux tels que l'aide alimentaire programmée. D'autre part, le doublement des montants alloués au Fonds Minka de l'AFD a été acté, dans l'objectif d'atteindre 200 millions d'euros par an d'ici 2020.

## 2.3 L'AFD dans la réponse aux crises : un positionnement récent marqué par la mise en place d'une stratégie et d'un instrument clé, le Fonds Minka

**L'AFD est un acteur central de la mise en œuvre des priorités stratégiques de la France pour l'aide publique au développement.** Elle est ainsi fortement engagée, tant sur la priorité Afrique de la France que sur les enjeux de crise et de fragilité. L'AFD se positionne sur les thématiques de fragilité dès 2016 avec la création de Minka, initialement appelé la « Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises », à la suite de la décision du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement du 30 novembre 2016.

La stratégie « **Vulnérabilités aux crises et résilience** » (2017-2021)<sup>[5]</sup> de l'AFD, publiée en septembre 2018, s'inscrit dans le cadre de la stratégie française « Prévention, résilience et paix durable ». L'AFD s'y engage notamment à travailler de manière articulée avec les acteurs de la diplomatie et de la défense français pour **agir sur les déterminants des crises et apporter des réponses rapides** au profit des populations locales dans les zones affectées par des crises ou des conflits. L'un des principaux outils de l'AFD pour opérer en zone de crise sur les enjeux de fragilité est le Fonds Minka, conçu pour intervenir plus rapidement et plus efficacement dans ces zones, en réduisant les délais d'instruction et en favorisant de premiers résultats rapides.

Minka s'inscrit dans une **approche de moyen/long terme entre action humanitaire, stabilisation et développement**, ainsi que dans la mise en œuvre du nexus humanitaire-développement. Selon le CICID de 2016, « *il s'agit d'investir dans la prévention des crises (en particulier sanitaires, politiques, environnementales,*

[4] Banque mondiale (2018), *Chemins pour la paix, approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, Banque mondiale, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/2111620vFR.pdf?sequence=13&isAllowed=y>.

[5] Étendue jusqu'en 2022

sociales), par une action **en amont sur les fragilités** dont elles se nourrissent : chômage et sous-emploi des jeunes, systèmes éducatifs défaillants, tensions entre réfugiés et populations hôtes, absence de services publics sur d'importantes parties de territoire, tensions sur les ressources naturelles... Cette stratégie s'inscrit dans le cadre global de redevabilité de l'AFD, en accordant une priorité aux pays les moins avancés, et en prêtant une attention particulière aux problématiques d'éducation, aux jeunes et à la situation des femmes et des filles ».

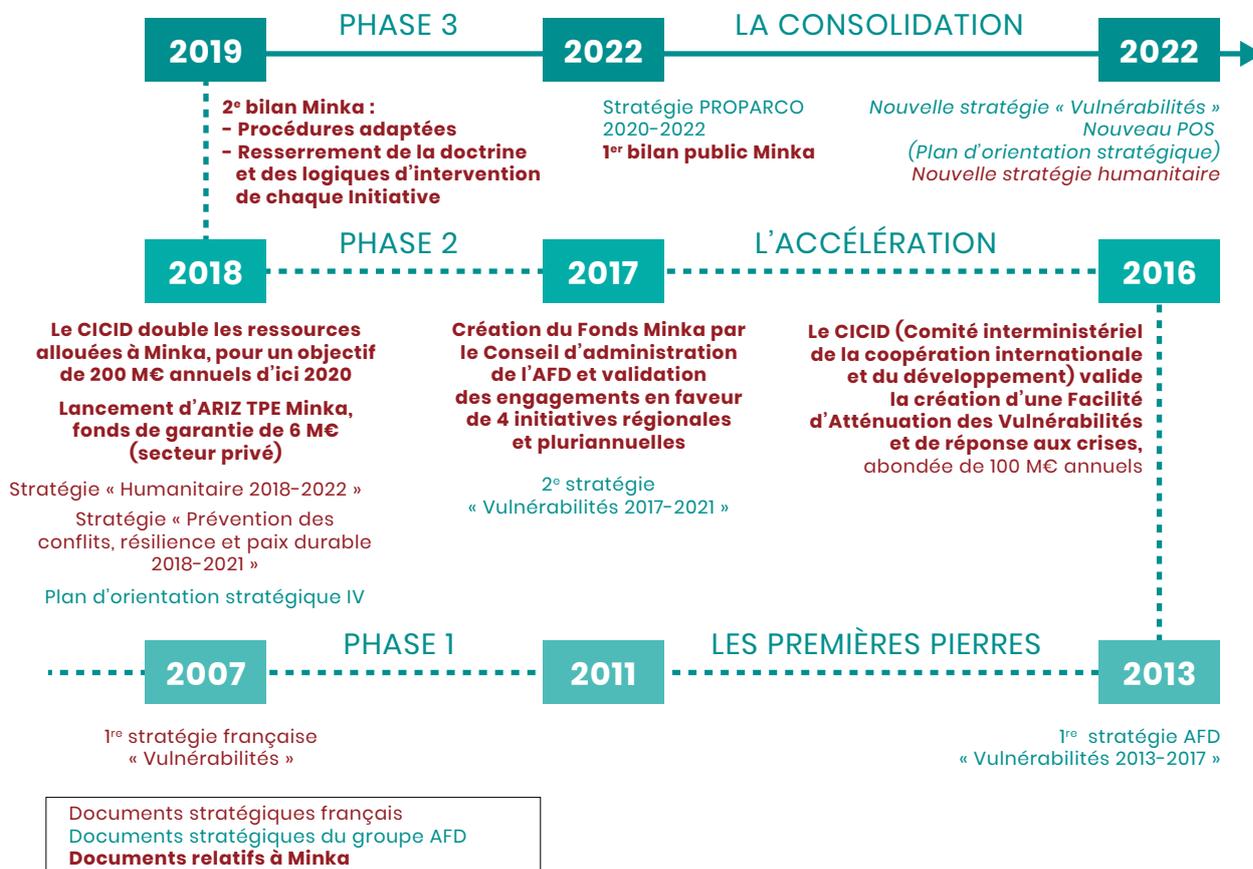
Le Fonds Minka se décline en quatre initiatives géographiques. Les initiatives sont des stratégies d'intervention conçues à l'échelle de bassins de crise, pour réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience des territoires et des sociétés affectés. L'objectif principal de ce travail par bassin est de produire un « effet de masse » sur un territoire via la concentration de financements additionnels, dans une logique transfrontalière. Ces bassins permettent de sortir de la logique d'intervention « par pays ».

L'**Initiative Minka Lac Tchad**, en soutien aux régions touchées par Boko Haram au Cameroun, au Niger et au Tchad, a été lancée fin 2016. Trois autres initiatives ont été lancées début 2017 : l'**Initiative Minka République centrafricaine (RCA)** centrée sur les impacts de la crise centrafricaine et intégrant le caractère transfrontalier de celle-ci ; l'**Initiative Minka Moyen-Orient** ciblant les régions affectées par la crise syro-irakienne, en Irak en Jordanie, au Liban et en Turquie ; et l'**Initiative Minka Sahel**, en réponse aux répercussions régionales de la crise malienne dans la région sahélienne.

L'adoption de la stratégie française 2018-2022 de réponse aux situations de fragilité, issue du CICID du 8 février 2018 a conduit à préciser la doctrine Minka et à relever son niveau d'ambition.

L'objectif du Fonds Minka a été précisé lors du Conseil d'administration de l'AFD en 2019 : « *Minka vise à financer des interventions structurantes, de long terme, agissant prioritairement*

Graphique 1 – Frise chronologique du Fonds Minka



sur les **déterminants des crises**, tout en tenant compte de leurs effets directs (par exemple, afflux de réfugiés) et en recherchant de **premiers résultats rapides, visibles par les populations dès les six premiers mois de mise en œuvre** ».

Plusieurs nouvelles dispositions ont alors été adoptées concernant la communication, les procédures adaptées et la gouvernance.

- La communication : la *Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises* est désormais appelée *Fonds Paix et Résilience Minka*.
- Les procédures adaptées, initialement expérimentées, ont été adoptées. Ces procédures reposent sur (i) la priorité donnée aux projets Minka dans les processus internes de décision de l'AFD ; (ii) l'utilisation systématique de l'ensemble des flexibilités autorisées dans le cycle d'instruction ; et (iii) l'introduction de flexibilités supplémentaires, notamment en

matière de passation de marchés, de recours à la maîtrise d'ouvrage directe AFD ou encore d'amendements des projets. Les projets Minka portent en eux l'objectif d'une articulation en deux temps (ci-après nommée « double détente »), avec tout d'abord de premières activités tangibles, rapides et exploratoires combinées avec des études approfondies, puis dans un second temps, l'amorçage d'une phase aux effets plus structurants. Une clarification des attendus en termes de rapidité d'exécution a été faite (« *activités tangibles et visibles pour les populations six mois après octroi* »).

- La gouvernance : chaque Initiative est dotée d'un comité de pilotage stratégique en format 3D (défense – diplomatie – développement) et, selon les besoins, ouvert à d'autres administrations, instituts de recherche ou organisations de la société civile.

---

#### Encadré 1 – Quelques chiffres sur Minka

---

- Des engagements pour un montant total de 653,5 M€ en 4 ans (2017-2020), pour une centaine d'opérations financées couvrant les quatre initiatives.
- Des engagements en forte hausse sur la période (de 86 à 195 M€ entre 2017 et 2020, et de 15 à 34 projets par an) qui permettent d'atteindre les objectifs fixés par le CICID.
- 49 % des engagements alloués à l'Initiative Minka Sahel, 33 % à l'Initiative Minka Moyen-Orient, 10 % à l'Initiative Minka RCA et 8 % à l'Initiative Minka Lac Tchad, conformément à la répartition décidée par le CICID.
- Le Liban, le Mali et la RCA sont les trois premiers bénéficiaires des projets Minka.
- Une diversité des MOA (maîtrise d'ouvrage) des projets Minka : sur l'ensemble de la période 2017-2020, les projets sont avant tout mis en œuvre par des organisations de la société civile (OSC) internationales, françaises ou locales (43 %), puis par les gouvernements locaux (32 %).
- Des délais légèrement plus courts pour les projets Minka que pour les projets non-Minka (1,5 mois en moyenne sur l'ensemble du cycle du projet, avec des différences importantes entre les initiatives et selon les MOA) ; des objectifs en termes de rapidité de versement des financements (plus ambitieux pour Minka que pour les autres fonds délégués par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à l'AFD [dits « programme 209 »]).
- Des cofinancements de projets Minka en hausse sur la période, passant de 38 M€ à plus de 250 M€ entre 2017 et 2020 (en prêts AFD ou subventions déléguées de l'Union européenne).
- Le genre est un aspect important de la stratégie d'intervention de Minka, qui dépasse les objectifs fixés à l'AFD en la matière selon le référentiel du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>[6]</sup> (50 % de projets CAD 1 & 2 et 20 % CAD 2). En effet, entre 2017 et 2020, Minka a financé 57 projets sensibles au genre et aux conflits, pour un montant dépassant le demi-milliard d'euros (508 M€). Au global, ce sont près de 80 % des financements Minka qui portent un objectif d'égalité femmes-hommes (CAD 1 & 2), dont 22 % en objectif principal (CAD 2).

[6] La classification CAD de l'intégration du genre dans les projets de développement distingue trois niveaux. CAD 0 : le projet ne vise pas l'objectif de l'égalité femmes-hommes ; CAD 1 : l'égalité femmes-hommes est un objectif important et délibéré du projet ; CAD 2 : l'égalité femmes-hommes constitue l'objectif principal du projet.

## 3.

# Vue synthétique de l'évaluation

---

### 3.1 Pertinence

---

La création du Fonds Minka est pertinente pour permettre à la France de se positionner comme un acteur international de la réponse aux enjeux de crise et conflit. Minka permet à la France d'intervenir sur des bassins de crise au cœur des priorités stratégiques de la diplomatie française (Sahel, Moyen-Orient, Lac Tchad et RCA).

Cette approche territoriale par bassins de crise est très pertinente. Elle permet d'intervenir sur les problématiques transfrontalières et transnationales (interpays dans un sens plus large), un enjeu fréquent en zones de crise qu'il est toutefois difficile de prendre en compte dans les cadres classiques d'action pays. Au sein de ces territoires étendus, Minka cible les régions les plus fragilisées (exemple de la zone des « trois frontières » entre le Mali, le Niger et le Burkina Faso). Des questions se posent toutefois quant aux périmètres géographiques établis (voir par exemple l'exclusion du Nigeria dans l'Initiative Lac Tchad ou des pays limitrophes dans l'Initiative RCA).

Le mandat de consolidation de la paix de Minka est décliné à l'échelle de ces géographies. Malgré le travail réalisé pour définir des stratégies d'intervention à l'échelle de chaque Initiative appuyées sur la base d'une analyse fine des contextes, celles-ci sont difficiles à appréhender. En effet, la stratégie d'intervention de Minka est peu lisible (les concepts liés à la consolidation de la paix sont complexes ; les équipes de l'AFD et de ses partenaires peuvent avoir des difficultés à apprécier la spécificité des projets Minka par rapport au portefeuille classique). De plus, certains projets ont pu être financés par Minka même s'ils étaient décorrélés de la doctrine du Fonds, conduisant à des critiques de « minkawashing » (exemples des projets financés par Minka en réponse à l'explosion du port de Beyrouth alors que l'Initiative Minka Moyen-Orient avait pour objectif de cibler spécifiquement les conséquences de la crise syrienne au Liban).

Enfin, la pertinence de Minka tient en premier lieu à la réponse spécifique que les projets apportent dans les contextes de crise (exemple du projet Nengo en RCA qui vise la prise en charge des victimes de violences basées sur le genre en RCA, ou de Média Sahel au Burkina Faso, au Mali et au Niger qui appuie le développement de la presse dans ces pays). Les projets Minka développent aussi des approches adaptées aux contextes de crise et fragilité (analyse approfondie des conflits, approche en « double détente » [voir 2.1.3], ne pas nuire, dispositifs de suivi-évaluation adaptés aux contextes de crises [DSEA] genre, etc.) qui les distinguent des activités classiques de l'AFD. La prise en compte effective de ce « corpus Minka » dans les projets demande toutefois encore à être renforcée. Ce point est essentiel pour garantir que les projets répondent pleinement aux besoins des populations, une priorité du Fonds. La pertinence des activités repose également sur la qualité des partenariats noués pour la mise en œuvre des projets.

---

### 3.2 Cohérence

---

#### 3.2.1 - Cohérence interne de Minka au sein de l'AFD

Minka est une innovation forte du Groupe AFD et vise à soutenir l'ambition de positionner l'AFD comme un acteur majeur des fragilités à l'horizon 2022. Au sein de l'institution, cet instrument a une valeur ajoutée différente selon les géographies où il est déployé. Sa valeur ajoutée est très forte au Moyen-Orient car il est le seul instrument permettant d'allouer des subventions en Irak, en Jordanie et au Liban. Au sein de ces pays, il a permis de soutenir des projets sur les fragilités et dans des secteurs de compétences de l'AFD (dans le secteur de l'eau en Jordanie par exemple). Pour les initiatives africaines, la situation est plus complexe car Minka constitue une part des enveloppes de subvention dont disposent les agences locales ; il ne s'agit pas de ressources additionnelles. De plus, la part des financements Minka dans le portefeuille des agences varie fortement d'un pays à l'autre, en fonction notamment de l'appétence des agences, des directions régionales et des directions géographiques, et de la perception qu'elles ont de la valeur ajoutée de Minka.

Minka finance des projets dont certains sont portés par des OSC françaises, tout comme le « guichet Initiative OSC », outil de financement piloté par le département OSC de l'AFD : si les logiques de ces deux instruments sont très spécifiques, les maîtrises d'ouvrage et les zones d'intervention se recoupent. Les maîtrises d'ouvrage ont alors parfois du mal à comprendre les modes opératoires différents des deux instruments de financement. Des échanges ont lieu, mais ils gagneraient à être renforcés pour permettre une meilleure coordination.

### **3.2.2 – Cohérence externe de Minka avec le MEAE et le ministère des Armées**

Parmi les instruments français de réponse aux crises, le positionnement de Minka sur la consolidation de la paix a été pensé en complémentarité des actions du MEAE, via le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) du Centre de crise et de soutien (CDCS). En effet, Minka peut être le relais du FUH car ce dernier vise à financer des actions humanitaires et de stabilisation, très rapidement, quand Minka peut intervenir dans un temps plus long, sur des projets de plus grande envergure et plus structurants, avec l'ambition d'agir sur les causes profondes des conflits et des crises.

Si plusieurs projets Minka ont été construits dans une logique de bonne coordination des stratégies et des avantages respectifs de chaque outil de financement<sup>[7]</sup>, ils sont encore rares à répondre à ce critère. En effet, la coordination entre le CDCS du MEAE et la division Fragilités, crises et conflits (CCC) de l'AFD est longtemps restée très ponctuelle, reposant sur des relations interpersonnelles et surtout menée à l'échelle des projets, à Paris comme sur le terrain. Néanmoins, cette coordination tend aujourd'hui à se structurer et à se développer. Le rapprochement progressif de CCC et du CDCS sur des coopérations concrètes devrait permettre de renforcer la coordination entre les instruments.

Au Sahel, la question de l'articulation avec les acteurs français intègre, au-delà du

MEAE, le ministère des Armées (MINARM) dans la logique 3D (défense – diplomatie – développement). La coordination MINARM/AFD fonctionne plutôt bien, prenant essentiellement la forme d'échanges de personnels et de partages d'informations, ainsi que d'analyses communes des situations de crises et de fragilités. En revanche, à ce jour, l'approche « 3D » reste trop conceptuelle et la coordination poussée des actions est difficile à faire.

## **3.3 Efficience**

### **3.3.1 – Gouvernance et pilotage des initiatives**

Minka prévoyait la mise en place d'une gouvernance spécifique à chaque Initiative, et à « double détente », avec un premier cercle restreint interne à l'AFD, et un second cercle élargi rassemblant l'« Équipe France » (AFD, MEAE et MINARM), ainsi que des personnalités qualifiées. Ces deux niveaux de gouvernance, et notamment le cercle élargi, ont tardé à se mettre en place et n'ont vu le jour que de manière très hétérogène entre les quatre initiatives du Fonds Minka.

Ce manque de gouvernance a limité les capacités d'analyse partagée des crises et des besoins, la définition conjointe de stratégies de moyen terme, l'acculturation des équipes AFD à la prise en compte des enjeux de fragilités, la conception et le partage d'une position commune, et la cohérence des interventions au sein de « l'Équipe France ». La gouvernance spécifique à chaque Initiative a par ailleurs limité la capitalisation et l'échange d'expériences entre les différentes initiatives.

### **3.3.2 – Procédures de gestion aux différentes étapes du cycle du projet**

Afin de donner à Minka la rapidité et l'agilité nécessaires au bon déploiement des projets en zone de crise, l'AFD a adopté en 2019 des procédures spécifiques, portant sur l'instruction et la mise en œuvre des projets. C'est, en soi, une première étape à souligner pour une institution comme l'AFD, banque tenue au respect de nombreuses exigences de diligence et de conformité.

Les projets Minka sont, en général et en comparaison du don-projet, mis en œuvre

[7] À l'instar du projet Redressement Nord Tillabéry qui s'inscrit dans la continuité du projet PASC (Projet d'appui à la stabilité et à la cohésion communautaire) financé par le MEAE.

légèrement plus rapidement. Ils décaissent plus vite, tout en restant de meilleure qualité (selon des standards AFD sur l'examen de la qualité des projets). L'utilisation des procédures spécifiques, combinée avec la mobilisation de l'expertise dédiée de CCC notamment en phase d'instruction (ce qui constitue un renfort en matière de ressources humaines) expliquent sûrement cette bonne performance des projets Minka.

Toutefois, les souplesses prévues ne sont pas systématiquement appliquées et la complexité générale des procédures AFD pour des projets de plusieurs millions d'euros perdure. Il en va par exemple des assouplissements prévus aux règles de marché public, relativement peu utilisés, car peu connus et appropriés au sein de l'AFD et par les maîtrises d'ouvrage des projets.

Enfin, la question du filtrage des bénéficiaires finaux est un enjeu essentiel pour Minka et plus largement pour l'intervention de l'AFD en zone de crise. En effet, du fait de l'interprétation des règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'AFD est tenue de vérifier l'identité des bénéficiaires directs des actions et plusieurs projets Minka sont à ce jour bloqués, pour un montant de plus de 150 M€, soit près d'une année d'octrois Minka. Au-delà des projets, s'il perdure, ce blocage interroge à terme la capacité de l'AFD à intervenir en zone de crise.

---

### 3.4 - Efficacité et impacts

---

Les niveaux de réalisation des projets sont plutôt satisfaisants, notamment pour les activités « à impact rapide », au regard de la complexité des contextes et des effets de la pandémie de Covid-19. Toutefois, les activités « classiques » des projets ont été menées moyennant des adaptations aux contextes, et avec des retards significatifs par rapport aux échéanciers. Ces retards et ajustements sont imputables à des facteurs externes (évolution du contexte sécuritaire, crise de la Covid-19, etc.) et internes (difficultés de recrutement, montages complexes, notamment de consortiums et de MOA publiques, etc.). Ils reflètent aussi, dans une certaine mesure, un décalage entre l'ambition de départ des interventions et la réalité du terrain.

Les évaluations de grappes de projets indiquent que les projets ont des effets positifs auprès des bénéficiaires finaux, des communautés et parfois de territoires plus étendus. Les données indiquent aussi, pour certains projets (RESILAC, I Yeke Oko<sup>[8]</sup>), des risques d'effets indésirables qui requièrent une vigilance continue, notamment sur la gestion des attentes des non-bénéficiaires.

[8] Le projet RESILAC a pour objectif la réinsertion économique et sociale des populations impactées par la crise de Boko Haram dans la région du Lac Tchad. Le projet I Yeke Oko met en œuvre des actions d'appui aux territoires impactés par les déplacements forcés de populations à la frontière entre le Cameroun et la Centrafrique.

---

## Encadré 2 – Des retours positifs partagés par les bénéficiaires (projets Média Sahel, RESILAC et Nengo)

---

Pour le projet **Média Sahel**, le retour qualitatif des formateurs et des stagiaires rencontrés lors de la mission sur ces formations est très positif : les formations sur les fondamentaux du journalisme sont très appréciées car elles répondent à un besoin essentiel de la profession (seule une minorité des journalistes en activité a reçu une formation) et les modules spécifiques (conflit, genre) permettent de développer une approche différente de leur pratique professionnelle habituelle. Les formations dispensées peuvent permettre d'envisager un renforcement des capacités des journalistes et un renouvellement des contenus des émissions de radios qui deviennent davantage sensibles au genre, intègrent mieux les contraintes des conflits et proposent des contenus plus adaptés à la jeunesse. Plusieurs verbatims cités dans les rapports de suivi technique du projet ou entendus lors de la mission illustrent ce propos :

- « *En venant à cette formation initiée par Canal France International (CFI, l'agence française de développement médias), je ne m'attendais pas à apprendre autant. Je me suis rendu compte que je ne savais même pas les différentes étapes à respecter pour écrire un bon papier.* »
- « *Pour moi, cette formation est l'une sinon la meilleure expérience que j'ai acquise dans le domaine du journalisme après ma formation professionnelle à l'Istic. J'ai apprécié non seulement le contenu de la formation, et tous les modules et méthodes dispensées, mais j'ai aussi été éblouie par l'intelligence et l'expertise de la formatrice.* »

Quelques « belles histoires » sont également mentionnées, attribuées pour partie à ces formations, comme celle d'une émission interactive qui avait été arrêtée dans une zone tenue par les terroristes et qui a repris car les journalistes se sentaient plus habiles pour gérer ce genre d'émissions.

Le projet **RESILAC** a permis aux agriculteurs d'acquérir de nouvelles techniques permettant de réussir leur pépinière, d'exercer le piquage, de fabriquer de l'engrais, de mieux conserver les aliments ou encore d'irriguer les champs à l'aide d'une motopompe. C'est ainsi que la quasi-totalité (50 sur 54) des répondants à l'enquête de perception conduite auprès des bénéficiaires du projet au Niger témoignent d'une amélioration de la productivité de leurs parcelles agricoles à la suite du projet. La grande majorité des entretiens au Cameroun (25 sur 29) et la totalité des entretiens au Niger (25 sur 25) confirment que le projet a amélioré les conditions de vie locale. Le projet a également des impacts auprès des populations non bénéficiaires : l'amélioration de l'accès aux produits agricoles comme les oignons ou l'huile d'arachide et le regroupement en associations d'agriculteurs.

Dans le cadre du projet **Nengo**, en juillet 2021, l'hôpital de l'Amitié de Bangui et l'AFJC (Association des femmes juristes centrafricaines) avaient accueilli 950 victimes (dont 854 femmes et 96 hommes). Ces victimes ont pu bénéficier d'un accompagnement médical, juridique et/ou psychosocial. Sauf imprévu, Nengo devrait être en capacité de recevoir et d'accompagner le nombre prévu de victimes (3240 environ) à son achèvement. De plus, le fait que la part des référencement effectués par les OSC diminue au profit du référencement effectué par les communautés démontre que les campagnes de sensibilisation effectuées par le projet (via les radios locales notamment, l'appui sur des relais communautaires) commencent à bien fonctionner. Par ailleurs, globalement, le projet Nengo est reconnu comme un centre de référence sur place, à peine 9 mois après l'ouverture de ses portes. Les rencontres avec les victimes de violences basées sur le genre accompagnées par le projet **Nengo** permettent de témoigner de premiers effets positifs de l'intervention, schématiquement au nombre de trois.

(i) Le confort psychologique acquis via le dialogue avec les assistantes psychosociales et, le cas échéant, via la prise en charge par le psychologue. C'est une dimension qui revient très fortement dans les récits des victimes : « *Nengo m'a redonné espoir* » ; « *La prise en charge m'a donné confiance* » ; « *Je me sens désormais libre chez moi, j'ai de la force* » ; « *Avant Nengo, j'étais au bout de ma vie* » ; « *Avec l'assistante psychosociale, j'ai une épaule sur qui pleurer, qui m'aide beaucoup* » ; « *Nengo m'a redonné le sourire* ».

(ii) Les soins médicaux permettant de retrouver un confort physique : « *Nengo m'a apporté la vie* » ; « *Maintenant, ma fille se porte bien, elle est en meilleure forme* » (une mère à propos de sa fille, et elle-même victime de violence).

(iii) L'accompagnement juridique favorisant un sentiment de sécurité : « *Ici je me sens à l'aise et en sécurité* ». « *Je préfère rester avec vous* ».

---

### Encadré 3 – Des effets positifs sur la cohésion sociale à consolider (projet 3F)

---

Le projet 3 frontières (3F) a pour finalité d'améliorer la sécurité et de contribuer au développement socio-économique des populations de la zone frontalière entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. L'un des aspects positifs du projet mis en avant par les répondants de l'enquête de terrain<sup>[9]</sup> réside dans les effets de la sensibilisation sur le vivre ensemble et la cohésion sociale. L'un des effets du projet est « *l'apaisement des cœurs à travers le dialogue.* » Certains bénéficiaires ont ainsi donné l'exemple de Djibo : « *du fait de la situation sécuritaire, il y avait des communautés qui ne se parlaient pas... grâce au projet et à travers la sensibilisation des uns et des autres, il y a eu un apaisement des tensions et le dialogue s'est installé progressivement* ».

22 bénéficiaires sur les 28 interrogés notent que le projet a permis une amélioration du dialogue et de la cohésion sociale, même si celle-ci reste très relative (4 « beaucoup » ; 4 « un peu et c'est bien » ; 14 « oui, mais pas assez »). Les bénéficiaires notent par exemple que : « *Le vivre ensemble et la cohésion sociale restent difficiles. Les populations, les gens restent sceptiques.* »

En outre, les trois quarts (21) pensent qu'il existe encore un risque de conflit entre les populations, que ce soit en termes de conflits fonciers (10), entre agriculteurs et éleveurs (6), entre locaux et déplacés (4) ou pour des motifs ethniques et religieux (1), soulignant le caractère instable des zones ciblées.

---

### Encadré 4 – Des effets positifs sur le renforcement des capacités des partenaires locaux (projet Nengo)

---

Pour le projet **Nengo**, les entretiens avec les personnels de l'hôpital (médecins, sages-femmes) et de l'AFJC (juristes, assistants psychosociaux) témoignent également d'effets positifs sur le volet de renforcement des capacités des partenaires locaux. Sur le pilier médical, on constate des effets d'entraînement notables sur d'autres services de l'hôpital (autres que le service de gynécologie obstétrique bénéficiaire de l'appui de Nengo). Par exemple, concernant la bancarisation du personnel : les sages-femmes formées pour être assistantes psychosociales bénéficient d'une indemnité, de même que les deux médecins du service ; le directeur de l'hôpital tente de passer à l'échelle cette bancarisation au sein de son établissement. Autre exemple, les formations à l'hygiène pour les personnels techniciens de surface ont concerné l'ensemble des hygiénistes de l'hôpital, et pas seulement ceux du service. Il y a par ailleurs une coopération qui s'est nouée entre le service de gynéco-obstétrique et le service d'urologie pour améliorer la prise en charge médicale et partager les blocs.

Nengo est aussi, du fait de l'amélioration des conditions de travail que le projet suscite, un facteur de motivation et d'engagement du personnel médical qui accepte de travailler plus, malgré le manque de matériel et d'équipement (pas de salle d'écoute, pas de lit pour s'allonger ni de fauteuil). Les incitatifs sont l'acquisition de nouvelles connaissances (participation aux formations) et l'indemnité mensuelle octroyée à près de 60 membres du personnel de l'hôpital. Le montant de cette incitation financière est fixé par un barème national et suit également l'implication effective de la personne (feuille de présence, participation aux activités, etc.)

Sur le volet juridique, le personnel de l'AFJC souligne la forte coordination du juridique avec le médical et particulièrement avec le psychologue qui permet de renforcer les compétences des assistants psychosociaux de l'AFJC. Parmi les compétences développées, on retrouve : la capacité à développer une approche holistique de l'accompagnement des victimes, à mettre en place des outils de collecte d'information et de suivi des victimes standardisés, à élaborer des protocoles standards sur l'engagement volontaire des victimes, ou à créer une base de données de suivi des victimes partagée et des manuels et des guides. Cet ensemble contribue à la professionnalisation de l'accompagnement juridique des victimes.

[9] Une enquête de terrain a été menée au Burkina Faso à Dori et Ouahigouya du 13 au 16 novembre 2021 afin de mieux appréhender les effets du projet sur les populations bénéficiaires et non bénéficiaires.

---

**Encadré 5 – Des effets inattendus qui peuvent dégrader la crédibilité des acteurs locaux vis-à-vis des bénéficiaires**

---

Au Niger, à la suite des élections de 2020-2021, le pays a connu un renouvellement de 80 % des élus des communes. Dans ce cadre, la majorité des anciennes équipes communales ont également été remplacées. Ce processus électoral a entraîné d'importants retards sur le projet 3F, notamment sur le volet visant la mise en place de formations pour les autorités communales. Le caractère inexpérimenté de ces équipes communales a mené à de nombreuses erreurs dans les procédures de passation de marchés, qui, de fait, ont conduit à la non-réalisation de certaines activités du projet. L'accumulation de ce type de situations, où les activités ne sont pas réalisées, a entraîné de nombreux questionnements de légitimité et de crédibilité par les populations bénéficiaires vis-à-vis des acteurs locaux du projet. Ceci vaut notamment pour les filières agropastorales et les nouveaux élus. Ces derniers ont, en effet, fait des promesses électorales fondées notamment sur les activités de distribution de kits bétails et de semences aux populations. Or, à ce jour, ces dernières n'ont toujours pas reçu ces kits. La situation semble bloquée par la problématique du filtrage<sup>[10]</sup> des bénéficiaires finaux de l'aide, en dépit du caractère urgent de la réponse à apporter aux besoins de ces populations, considérées en situation de risque humanitaire.

Dans certains cas, les populations commencent à perdre confiance en ces acteurs, alors même qu'un des objectifs principaux du projet est de renouer ce lien de confiance entre les institutions, les acteurs étatiques et les populations locales. Lors des entretiens, les acteurs locaux du projet ont fait part d'un certain malaise à se rendre dans les communes où les activités tardent à être réalisées faute de savoir quand elles le seront. Cet effet est paradoxalement renforcé par la pertinence du projet et l'importance des besoins auxquels il doit répondre, ayant créé de réelles attentes auprès des populations. Par ailleurs, le contexte d'insécurité alimentaire grandissant l'aggrave encore davantage. La non-réalisation des activités à plus long terme pourrait poser de véritables problèmes de perte de confiance des populations envers l'ensemble des acteurs du projet, nationaux et internationaux.

[10] Le « filtrage » est entendu comme un processus destiné à vérifier, préalablement à la réalisation de l'opération, qu'une personne physique ou une personne morale, récipiendaire de fonds ou de ressources économiques, ne figure pas sur les listes des mesures restrictives d'une part, européennes (qu'elles soient prises de manière autonome par l'UE ou qu'elles transposent en droit de l'UE des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies) et d'autre part françaises.

Il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les quatre initiatives parviendront à réaliser leurs objectifs intermédiaires et finaux car les réalisations et les résultats des projets ne sont pas consolidés à l'échelle des initiatives et du Fonds Minka. Par ailleurs, les projets ne sont pour la plupart pas encore terminés. Dans l'ensemble, il est raisonnable d'estimer que Minka touche plusieurs millions de personnes directement ou indirectement, des dizaines de milliers de communautés, des milliers de filières de production et d'instances administratives, à travers des apports directs, des formations et des services techniques, dans des domaines aussi divers que l'agriculture et l'irrigation, l'accès à l'éducation et à la santé, l'accès à l'eau potable, la médiation et la cohésion sociale ou encore le renforcement des capacités des acteurs locaux et les activités économiques locales.

En conséquence, la contribution du Fonds Minka à la sortie de crise ou à la réduction des fragilités reste encore difficile à démontrer. Il y a des contributions potentielles (grâce aux bénéficiaires économiques, psychosociaux et administratifs recensés) mais, dans la plupart des bassins de crise, la situation se dégrade au-delà de ce que Minka peut espérer résoudre, ce qui annule parfois les effets à court terme des projets.

À travers les différents projets revus et évalués, outre la qualité du processus de conception des projets, plusieurs facteurs d'efficacité principaux ressortent : la plupart ont trait aux expériences et compétences des MOA et de l'AFD, ainsi qu'aux capacités de génération des connaissances et d'adaptation. Cela inclut la qualité des équipes projets mises en place, la proximité et la dynamique partenariale entre l'AFD et les MOA, une connaissance fine du contexte et l'entretien d'un réseau de partenaires avec un ancrage local fort, et au-delà des connaissances et expériences cumulées, une capacité d'adaptation qui s'appuie sur un dispositif de recherche et d'évaluation rigoureux. Les projets 2018 arrivant à terme, des évaluations auront lieu en 2022 et 2023. Elles devraient permettre d'objectiver les effets des projets.

---

### 3.5 Durabilité

---

Certains bénéficiaires des projets Minka perdureront probablement après l'arrêt du financement. Nous identifions notamment le potentiel de résilience économique et sociale accrue parmi les bénéficiaires au niveau des individus, des familles, des communautés et des systèmes. Ces progrès et leur durabilité sont néanmoins fragiles car ils dépendent de facteurs externes, tels que la dégradation ou l'amélioration des contextes d'intervention dans des situations complexes et non-linéaires. En cas de dégradation, les effets bénéfiques peuvent être tout simplement annulés, ce qui requiert des analyses de risques continues ainsi que des modes opératoires évolutifs et facilement adaptables aux aléas des crises et des conflits.

Ceci pose la question du « moment opportun » d'intervention de Minka, en termes de capacité, de typologie de modalité d'intervention et de potentiels seuils de conflictualité et de crise à partir desquels l'action de l'AFD n'est peut-être pas la plus pertinente, et en deçà desquels elle peut permettre de contenir l'expansion des conflits, prendre le relais des programmes humanitaires ou aider à la consolidation d'accords de paix. Sans remettre en question le bien-fondé de Minka, ces interrogations permettent d'ouvrir une réflexion pour optimiser la stratégie d'investissement du Fonds, notamment en termes d'impact et de durabilité.

La durabilité des projets doit être facilitée par la participation – à des degrés divers, de la consultation à la co-construction, puis à une implication continue tout au long des projets – des acteurs locaux. Si ceux-ci sont en règle générale bien associés aux projets, quelques doutes peuvent être émis sur l'équilibre réel des partenariats auxquels sont associées les OSC locales et la façon de les sélectionner. Des difficultés peuvent également être rencontrées du fait des faibles capacités structurelles et techniques de certains acteurs locaux dans les zones de fragilité où intervient Minka.

Les projets intègrent donc très fréquemment des activités de renforcement des capacités des acteurs locaux (capacités sociales, économiques et structurelles). Cette approche est bien adaptée aux définitions plus récentes de la fragilité comme insuffisance localisée de capacité de gestion, d'absorption ou d'atténuation des risques de crise.

En revanche, les projets prévoient encore trop rarement des stratégies de sortie, quelle que soit leur durée. C'est un point de procédure encore peu intégré à la conception des projets et qui fait l'objet d'une attention accrue maintenant que les projets octroyés entre 2016 et 2018 touchent à leur fin. Les scénarios de sortie actuels sont souvent fondés sur l'hypothèse du succès du projet et du renforcement des capacités des instances nationales. Or, différents scénarios et options alternatives pourraient être envisagés en cas de réussite seulement partielle des projets. Ces options donneraient par ailleurs aux initiatives et projets Minka davantage d'outils d'adaptation dans des situations de crises complexes.

Minka a levé des financements croissants depuis sa création, notamment au sein du système français. Quelques projets Minka ont fait l'objet de répliques, ce qui permet d'en démultiplier les effets. Cependant, ces répliques sont parfois quasi-identiques et portées par l'AFD. Dans d'autres cas, elles représentent des formes de continuité (prolongement d'activités) et de passage à l'échelle (changement de zone, couverture géographique plus large).

## 4. Conclusions et recommandations

Dans un contexte international marqué par l'accroissement du nombre et de l'intensité des conflits armés, l'exacerbation des crises sanitaires et environnementales, l'augmentation de la durée des crises et la reconnaissance accrue du besoin de prendre en compte les conflits et la fragilité pour le développement, **la création d'un Fonds dédié à la consolidation de la paix et porté par l'AFD est pertinente.** Minka représente un élément important de la réponse française aux crises et aux fragilités, mais ne demeure qu'un fragment de la réponse aux besoins des populations, compte tenu des moyens (humains et financiers) dont dispose le Fonds. Minka est un outil innovant pour l'AFD, dont la valeur ajoutée tient à sa spécificité par rapport aux instruments classiques d'intervention de l'Agence (ciblage, partenariats, modes de faire, etc.).

Minka est également pertinent au regard de **l'ambition globale de politique étrangère et de coopération au développement française** : il permet à la France, en complémentarité avec d'autres outils d'intervention français (FUH ou aide alimentaire programmée du MEAE), de construire une réponse française au nexus humanitaire – stabilisation – développement, et de développer des approches adaptées à des bassins de crise régionaux ou à l'intérieur des pays. Au Sahel, Minka s'inscrit dans la démarche « 3D » prônée par la diplomatie française. Il permet à la France de se positionner vis-à-vis d'autres bailleurs de fonds sur ce nexus.

Toutefois, **le mandat de Minka n'est pas toujours très clair** pour les différents acteurs (interventions sur les déterminants et/ou les conséquences des conflits, positionnement sur la prévention, etc.). Si l'approche par bassin de crise et le périmètre des initiatives sont pertinents, les concepts de consolidation de la paix peuvent être complexes à appréhender et à appliquer. Les logiques d'intervention des initiatives ont donc pu être contournées (cf. section pertinence).

Par ailleurs, dans la pratique, si la **coordination au sein de « l'Équipe France »** s'est renforcée sur la période couverte par l'évaluation, celle-ci reste encore un chantier important

pour construire des réponses globales selon les logiques « nexus » et « 3D » à l'échelle des bassins et des pays, pour planifier de manière concertée les projets et opérationnaliser les concepts (cf. section cohérence).

Les projets achevés restant rares, les ambitions de l'évaluation sur l'efficacité des interventions sont nécessairement modestes. Il apparaît que malgré des retards constatés au lancement des projets, ils réalisent les activités prévues. Par ailleurs, **les premiers effets constatés sur les individus, les communautés et parfois sur les systèmes sont positifs.** Les modes de faire spécifiques à Minka, comme l'analyse approfondie des contextes ou les procédures applicables aux projets, permettent de créer de l'agilité dans l'instruction et la mise en œuvre des interventions. Les compétences des acteurs et le travail de terrain réalisé sont également des facteurs importants d'efficacité. Un effort important est fait pour tenter d'assurer la pérennité des projets, notamment grâce à l'accent mis sur l'approfondissement du lien avec les communautés et les institutions locales.

La mise en place du Fonds Minka est **« une petite révolution »** à l'AFD pour certains, « un changement de paradigme » pour d'autres. Intervenir dans les contextes de crises et conflits, sur des géographies nouvelles (dans une logique de bassin de crise, sur les zones fragilisées des pays partenaires), selon des procédures adaptées aux besoins spécifiques des contextes de crise (rapidité de l'instruction, premiers résultats à six mois, adaptabilité des procédures, outils spécifiques d'analyses et d'intervention), avec des partenariats nouveaux (en « Équipe France », avec les OSC ou les partenaires techniques et financiers) a été, pour une banque de développement comme l'AFD, une innovation majeure.

À travers Minka, l'AFD n'a, à ce jour, réalisé que **les premières étapes d'une prise en compte réelle et efficace des enjeux de crise et de conflit.** Afin d'intégrer pleinement ce nouveau positionnement de l'AFD, le chantier mérite encore d'être approfondi et s'inscrit dans un temps long. En interne, un effort important doit être poursuivi en matière de diffusion de la spécificité Minka et d'acculturation des équipes. Des changements essentiels sont encore nécessaires en termes de procédures (application de celles existantes ou de nouvelles) pour mettre en phase les ambitions et les moyens d'action. Les délais d'intervention

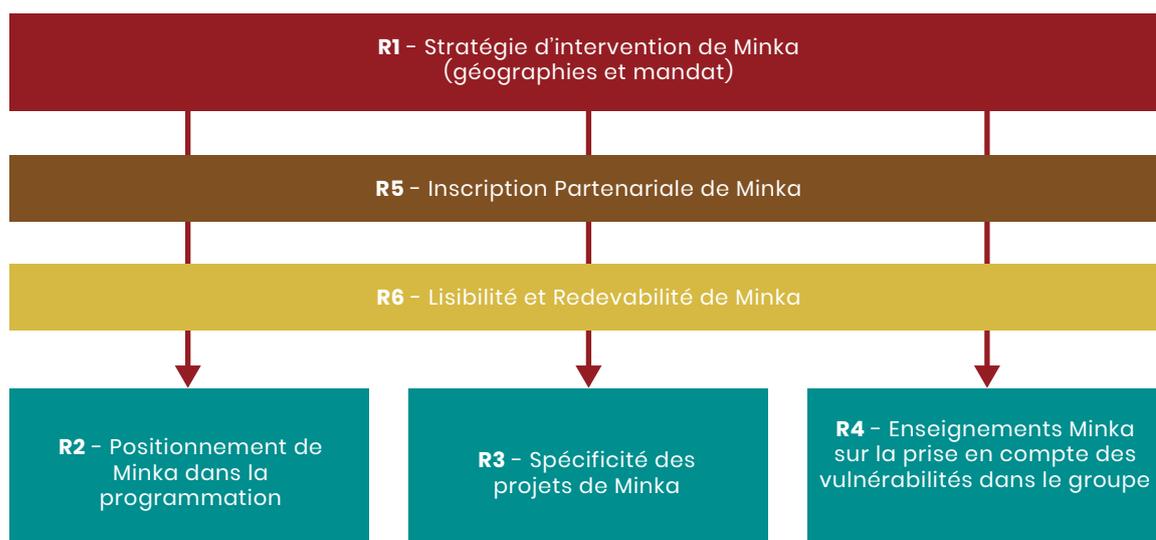
restent encore relativement longs et la question du filtrage des bénéficiaires finaux, qui bloque des projets depuis plusieurs mois, réinterroge la capacité d'intervention de l'AFD dans les zones de crises et de conflits.

Ces conclusions nous incitent donc à considérer qu'il ne faut pas repenser complètement un nouveau Fonds Minka, mais plutôt **consolider les acquis et approfondir le travail effectué**, notamment sur sa stratégie et sa lisibilité, sur les spécificités d'intervention de Minka par rapport aux interventions plus classiques de l'AFD et sur les conditions de son efficacité. Ce chantier de consolidation devra également se traduire par le renforcement des coordinations en lien avec Minka au sein du Groupe AFD, en « Équipe France » et avec les partenaires techniques et financiers. Il s'agit de **mettre l'instrument à la hauteur des ambitions affichées par la France en matière de réponse aux crises et aux fragilités**.

Les **recommandations** que nous formulons vont dans ce sens. Elles portent sur la stratégie d'intervention de Minka, sur ses géographies et son mandat (recommandation n° 1).

D'un point de vue opérationnel, elles portent sur le renforcement du positionnement de Minka dans la programmation des agences (recommandation n° 2), l'approfondissement des spécificités des interventions Minka (recommandation n° 3) et la valorisation des enseignements de Minka dans une prise en compte plus globale des enjeux de fragilités au sein du Groupe AFD (recommandation n° 4). De façon transversale, elles portent sur le renforcement de la dimension partenariale de Minka, en « Équipe France » élargie et avec les partenaires techniques et financiers internationaux (recommandation n° 5) et sur le renforcement de la lisibilité et de la redevabilité de Minka (recommandation n° 6) (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 2 – Articulation des recommandations formulées au terme de cette évaluation



---

## Recommandation n° 1 – Conforter la stratégie d'intervention de Minka et ouvrir des marges de souplesse pour adapter le Fonds aux évolutions du contexte

---

### Conforter le positionnement de Minka sur des géographies prioritaires et actualiser ses logiques d'intervention

- Maintenir les logiques de bassins de crise de Minka qui ont fait la preuve de leur pertinence, permet de concentrer des moyens sur des zones stratégiques et de « creuser un sillon » dans le temps, sur certaines thématiques.
- Maintenir le périmètre géographique identifié pour les initiatives (avec une allocation plus importante de moyens pour le nord du Nigeria dans l'Initiative Lac Tchad).
- Clarifier le mandat de Minka et le positionnement de chaque Initiative via des logiques d'intervention actualisées (clarifier particulièrement le positionnement sur la prévention des conflits en explicitant les implications opérationnelles, en lien notamment avec l'intervention du CDCS sur ce volet).
- Associer en premier lieu, pour la définition de ces stratégies d'intervention par Initiative, les directions régionales et les agences AFD, les ambassades, mais également l'administration centrale du MEAE (dont CDCS), voire les OSC (cf. recommandation n° 5). La concertation avec le CDCS permettra de faciliter l'articulation des financements entre le FUH et Minka présentée ultérieurement.
- Renouveler en conséquence les outils de communication interne et externe sur la base de cette doctrine (cf. recommandation n° 6).

### Créer des marges de souplesse pour permettre des interventions en dehors des bassins de crise pré-identifiés ou des stratégies d'intervention définies sur ces bassins de crise

- **Créer une « enveloppe de contingence »** par l'allocation d'une enveloppe complémentaire par le MEAE sur programme 209 ou la mobilisation d'une part de l'enveloppe annuelle Minka pour cette enveloppe. Définir les conditions dans lesquelles cette enveloppe peut être mobilisée.
- **Créer la possibilité, pour des crises en lien avec celles sur lesquelles Minka intervient déjà, de mobiliser des financements Minka dans une logique transfrontalière**, par exemple entre un

pays Minka et un pays non Minka (comme le nord des pays du golfe de Guinée en lien avec l'Initiative Sahel ou avec les pays frontaliers de la RCA en lien avec l'Initiative RCA).

- **Mobiliser le 209 classique dans une logique et avec les procédures Minka** (c'est-à-dire utiliser les modes de faire et les procédures spécifiques Minka pour les subventions traditionnelles de l'AFD). Quelques expériences sont en cours pour mobiliser l'approche Minka en Haïti, en Éthiopie ou au Mozambique. À ce jour, seules quelques agences envisagent cette option. Pour la diffuser et la généraliser sur les contextes de crise, il est nécessaire de renforcer les efforts d'acculturation des équipes AFD (cf. recommandation n° 4) et de lisibilité de Minka (cf. recommandation n° 6) pour espérer changer les pratiques au-delà des géographies actuellement couvertes par le Fonds.

---

## Recommandation n° 2 – Asseoir le positionnement de Minka dans la programmation des agences et adapter en conséquence le travail de la division Fragilités, crises et conflits (CCC) de l'AFD

---

- **À l'échelle des initiatives**, établir une coopération renforcée entre CCC, les directions régionales et les agences pour intégrer les objectifs des initiatives dans le plan d'affaires des agences : au vu de l'importance des enveloppes Minka dans les ressources en subventions des agences et du besoin d'installer Minka de façon plus homogène et plus engageante, il peut être envisagé de discuter de cibles quantitatives indicatives « Minka » annuelles ou pluriannuelles, voire de définir de telles cibles pour chaque pays.
- **À l'échelle des projets**,
  - établir une coopération le plus en amont possible entre CCC et les agences pour une réelle co-construction très anticipée des projets Minka, alignés sur les stratégies d'intervention des initiatives et intégrant effectivement les modes de faire Minka. En ce sens, le positionnement de CCC au sein de la direction géographique issue de la réorganisation opérationnelle de l'AFD devrait pouvoir faciliter le dialogue avec les départements géographiques. Ce dialogue permettra de faciliter l'atteinte de cibles quantitatives Minka par pays et de co-construire une programmation de projets aux caractéristiques Minka fortes ;

- suivre, dans la mise en œuvre des projets, la prise en compte effective des spécificités Minka ;
- maintenir CCC dans un rôle d'appui aux équipes (sans chefferie de projet allouée à CCC).

---

### Recommandation n° 3 – Approfondir les spécificités des modes de faire des projets Minka

---

- **Maintenir une approche pragmatique et équilibrée sur le poids des différentes maîtrises d'ouvrage (MOA) dans le portefeuille Minka** et tirer parti des avantages comparatifs et des complémentarités des différentes MOA (intervention à six mois des organisations de la société civile (OSC) et relais des acteurs publics ; renforcement des passerelles entre OSC et MOA publiques dans les projets, notamment dans les projets à « double détente » ; renouvellement d'opérations comme les projets eau en Jordanie alliant des prêts AFD classiques pour les infrastructures et un recours aux OSC pour le volet ingénierie sociale de l'eau ; etc.).
- **Formaliser et diffuser davantage le travail de CCC sur l'identification de la « bonne » MOA** au regard de sa légitimité, de sa capacité à intervenir, de son efficacité et de sa durabilité. La coopération des équipes AFD avec les OSC n'est pas encore évidente, la coopération avec les MOA publiques est « inscrite dans l'ADN » de l'Agence. Des perceptions sur l'approche de court terme des OSC, opposée à l'approche des acteurs publics qui serait par nature « structurante », sont encore très fortes.
- **Approfondir le dialogue avec les MOA – notamment les MOA publiques – pour une prise en compte effective des spécificités Minka** tout au long du cycle du projet (et pas uniquement lors du lancement du projet dans une logique de condition à remplir pour pouvoir élargir à un financement). Cela suppose de bien clarifier et standardiser les spécificités Minka pour pouvoir les expliciter correctement aux MOA.
- **Développer davantage de projets Minka en chefferie locale (par les agences et non au siège de l'AFD)**. Par exemple, l'expérience du projet Nengo a mis en évidence la pertinence d'une chefferie de projets proche du terrain, en dialogue très régulier avec les MOA et les partenaires locaux (plus que pour les projets classiques, les projets Minka peuvent bénéficier

de cette proximité entre les « responsables équipe projet » et le terrain).

- **Approfondir la logique des projets multipays** pour qu'ils soient réellement conduits dans une logique transfrontalière, sur un bassin de crise et non de façon concomitante, mais déconnectée sur plusieurs pays (positionnement des « responsables équipe projet » dans les directions régionales, renforcement des liens opérationnels entre les projets, développement des travaux de capitalisation, etc.).
- **Renforcer l'analyse sur les spécificités de Minka et, notamment, systématiser et approfondir l'intégration des dimensions « ne pas nuire » et « genre » aux dispositifs de suivi-évaluation des projets**
- **Approfondir le travail global fait sur les procédures spécifiques Minka** pour mettre en phase les procédures avec les exigences de rapidité et d'agilité des contextes de crise (une intervention pertinente et efficace de l'AFD sur les enjeux de crises et conflits passe par la poursuite de l'adaptation des procédures Minka).

---

### Recommandation n° 4 – Valoriser les enseignements de Minka pour renforcer la prise en compte des fragilités au sein de l'Agence et du Groupe AFD

---

- Travailler sur l'intégration progressive (i) des **modes de faire spécifiques Minka** dans les projets classiques, de manière à ce qu'ils intègrent de façon plus approfondie la prise en compte des contextes, les fragilités, le « ne pas nuire » etc. ; et (ii) des **possibilités d'agilité** dans les projets (exemple de l'approche dite en « double détente »).
- **Maintenir l'effort fait sur la formation des équipes AFD sur les enjeux de crises et conflits** (systèmeatiser les formations CCC pour les agents déjà en poste et partant dans les zones Minka ou les directions géographiques des pays Minka, et ouvrir ces formations, notamment aux équipes des zones de fragilité nouvelles, pays du golfe de Guinée par exemple).
- **Diffuser progressivement la culture Minka dans une logique de groupe et renforcer les interactions entre CCC, Expertise France et Proparco.**

---

## Recommandation n° 5 – Renforcer l'inscription partenariale de Minka

---

### Avec le MEAE

Le sujet essentiel de coordination avec le MEAE est celui de l'articulation entre les instruments d'intervention, à savoir le FUH et Minka, et du dialogue institutionnel qui le sous-tend. Si le principe générique de répartition des rôles entre le FUH et Minka est bien établi (FUH pour l'humanitaire et la stabilisation – avec une finalité politique de l'intervention –, Minka pour les interventions post-urgence de reconstruction et résilience – avec une finalité de développement), sa mise en application et la coordination des interventions par-delà cette ligne de partage demandent à être construites dans la durée et de façon adaptée à chaque situation de crise. Au-delà de disposer d'une doctrine « théorique » sur la répartition ex ante des interventions entre les deux fonds, il convient de construire, à Paris comme sur le terrain, à un niveau stratégique et opérationnel, les canaux de dialogue pour faire vivre « en pratique » l'articulation entre Minka et le FUH.

- À Paris,
  - revoir la gouvernance de Minka et de ses initiatives pour renforcer les espaces de dialogue stratégique et opérationnel (avec la création d'un comité interministériel sur les crises et les fragilités à l'échelle des bassins, un comité AFD Crises et conflits à l'échelle de Minka et des comités de pilotage Minka à l'échelle des initiatives) ;
  - donner une impulsion managériale à la coordination AFD/CDCS par des échanges formels au niveau des directions de l'AFD et du CDCS ;
  - pérenniser la pratique des « deep dives » (études qualitatives approfondies) entre les équipes de CCC et du CDCS ;
  - organiser des formations croisées ou communes sur les concepts, les pratiques et les outils ;
  - organiser des revues régulières de portefeuille, par bassin de crise par exemple.
- Sur le terrain,
  - renforcer les liens entre les agences locales de l'AFD, les chancelleries et les services de coopération et d'action culturelle (surtout quand ils comptent des attachés de coopération humanitaire et/ou de stabilisation), en mobilisant notamment les nouveaux instruments de coordination

MEAE/AFD que sont les Conventions d'expérimentation et les Conseils locaux de développement (faire de l'articulation FUH et Minka des projets pilotes de cette coordination renforcée) ;

- avec les mêmes objectifs, organiser des missions conjointes entre CCC et le CDCS sur le terrain.

### Avec les autres acteurs français (OSC notamment)

- Renforcer le dialogue avec les OSC sur des sujets stratégiques de l'intervention de Minka (analyse des conflits et des besoins, stratégies d'intervention, etc.).
- Envisager des réunions de travail qui impliquent les équipes stratégiques et opérationnelles des OSC – au-delà des divisions en charge des partenariats – pour permettre des discussions de fond sur les objectifs stratégiques et les projets qui en émanent.

### Dans la communauté des partenaires techniques et financiers et spécifiquement au sein de la coopération européenne

- Renforcer le dialogue et la coopération opérationnelle au niveau des sièges, entre CCC et ses partenaires, qu'ils soient bilatéraux (coopérations allemande, britannique, scandinave, canadienne, américaine) ou multilatéraux (Commission européenne et Banque mondiale), afin d'avoir une meilleure connaissance des priorités stratégiques et géographiques d'intervention, une connaissance croisée des portefeuilles de projets, ainsi que des outils d'analyse et d'intervention.
- Renforcer les coopérations de terrain avec ces mêmes acteurs :
  - sur le modèle de la coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, développer des analyses conjointes de contextes et des actions communes sur des sujets prioritaires ;
  - mobiliser les agences pour qu'elles investissent les instances de coordination des bailleurs sur les enjeux de crises et conflits, comme elles le font pour les secteurs plus « traditionnels » de l'AFD.

---

## Recommandation n° 6 – Renforcer la lisibilité et la redevabilité de Minka

---

- **Développer des logiques de communication plus différenciée en fonction des publics et du niveau de maîtrise des enjeux de crises et conflits.** L'objectif n'est pas d'appauvrir la doctrine Minka, mais d'en diffuser les éléments pertinents en fonction des niveaux de maîtrise des enjeux. En ce sens, assumer une déconnexion entre les termes techniques et les ambitions CCC d'une part, et le discours de pédagogie à destination des équipes AFD d'autre part.
- **Approfondir le travail entrepris sur la production et la diffusion de connaissances liées au Fonds Minka, et sur sa redevabilité :**
  - intégrer dans la base de suivi des projets des éléments relatifs aux réalisations des projets et au niveau d'atteinte de ces réalisations par rapport aux objectifs attendus. Ces informations sont à collecter à partir des projets, et agrégées pour certains indicateurs, à l'échelle du Fonds ;
  - harmoniser les plateformes de redevabilité et de suivi des projets et des réalisations ;
  - renforcer les exigences sur les évaluations à mi-parcours et sur les évaluations de projets, en les systématisant et en les axant sur les résultats des interventions ;
  - renforcer la connaissance sur les interventions de Minka par la production et la diffusion de travaux d'évaluation et de capitalisation. Ces travaux pourront notamment permettre une analyse transversale des résultats et des impacts de Minka (évaluations thématiques – par exemple sur le genre, la formation des jeunes... – ou évaluations portant sur des zones géographiques, –portant par exemple sur les changements induits par les projets sur les dynamiques de conflits, ou sur les interactions entre les dynamiques de conflit et les projets, etc. ;
  - adopter un objectif plus ambitieux d'évaluation des projets Minka afin d'analyser la façon dont ses modes de faire spécifiques contribuent à l'efficacité des projets et à la durabilité des résultats. Les objectifs actuels sont de 70 % pour les projets achevés au Sahel et de 50 % pour les projets Minka évalués dans les autres géographies.

---

# Liste des signes et abréviations

---

3D	Défense – diplomatie – développement
AFD	Agence française de développement
AFJC	Association des femmes juristes centrafricaines
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCC	Division « Fragilités, crises et conflits » de l'AFD
CDCS	Centre de crise et de soutien
CFI	Canal France International
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MINARM	Ministère des Armées
MOA	Maîtrise d'ouvrage
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
PASC	Projet d'appui à la stabilité et à la cohésion communautaire
POS	Plan d'orientation stratégique
RCA	République centrafricaine
UE	Union européenne



Agence française  
de développement  
5, rue Roland Barthes  
75012 Paris | France  
www.afd.fr

Direction Innovation,  
Recherche et Savoirs.  
Département Évaluation  
et Apprentissage (EVA)

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr). Pour un monde en commun.

**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directrice de la rédaction** Nathalie Le Denmat  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** Comme un Arbre !

**Dépôt légal** 3<sup>e</sup> trimestre  
**ISSN** 2425-7087  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :  
[www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post](http://www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post)

#### Crédits et autorisations

License Creative Commons  
Attribution - Pas de commercialisation  
- Pas de modification  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

