Commission européenne

Evaluation de l'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires dans les régions arides de l'Afrique (Sahel et Corne de l'Afrique) 2007-2015

Résumé

Coopération internationale et développement

Juin 2017

Ce rapport a été préparé par

Consortium de :
COWI et ADE
Direction du consortium : COWI
Personne de contact : Raphaël Zayat
raz@cowi.com

Contrat n° EVA 2011/Lot 2
N° 2015/368452

Cette évaluation a été commanditée par

l'Unité Evaluation de la

Direction Générale Coopération Internationale et Développement

(Commission européenne)

Le rapport présente les points de vue des auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne ni celles des autorités des pays concernés

ADE SA
Rue de Clairvaux 40, Bte 101
1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
+32 10 45 45 10
ade@ade.eu
www.ade.eu

Membres de l'équipe d'évaluation ayant contribué à ce rapport :

Nick Maunder (Chef d'équipe)

Victoria De Bauw

Dr. Katherine Downie

Dr. Dylan Hendrickson

Dr. Henri Leturque

Dr. Ritha Sukadi Mata

L'évaluation a été gérée par
l'Unité Évaluation de la DG DEVCO.

L'auteur assume l'entière responsabilité de ce rapport,
rédigé pour le compte de la Commission européenne.
Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission.

Photo de couverture:
UE Ethiopie (ECHO)

Résumé

Objectifs

L'évaluation porte sur l'application stratégique de l'approche de l'Union européenne (UE) pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires dans les régions arides de l'Afrique (Sahel et Corne de l'Afrique) au cours de la période 2007-2015. Il s'agit d'une évaluation conjointe entre EuropeAid et ECHO (respectivement la Direction générale pour la Coopération internationale et le Développement de la Commission européenne [DEVCO] et la Direction générale pour l'aide humanitaire et la protection civile de la Commission européenne [ECHO]).

Contexte

Plusieurs événements ont contribué au développement d'approches stratégiques régionales et nationales, les plus importants étant : la crise au Niger en 2005, la crise mondiale des prix des denrées alimentaires en 2007/2008, la crise pastorale de 2009/2010 au Sahel et surtout la crise alimentaire de 2011/2012 dans la Corne de l'Afrique et au Sahel. Plus récemment, il y a eu l'instabilité au Sahel, la crise de la migration en Europe et El Niño en 2015/2016.

La Communication de la Commission de 2012 intitulée « L'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire » définit la résilience comme « *la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à récupérer rapidement à la suite de crises et de chocs* ». Elle vise à « *une action concertée plus efficace de l'UE, regroupant l'aide humanitaire, la coopération au développement à long terme et l'engagement politique en cours (...) qui entraîne la réduction des besoins humanitaires et des gains pour un développement plus durable et plus équitable* ». Son opérationnalisation comprend : (i) l'adaptation des instruments financiers, (ii) la compréhension des causes sous-jacentes de la sécurité alimentaire, (iii) une action plus globale et collaborative entre les actions à caractère politique, de développement et humanitaire, (iv) une action multisectorielle coordonnée, (v) la mesure des résultats en termes de résilience, et (vi) l'appropriation nationale. L'approche de l'UE est une responsabilité partagée entre DEVCO, ECHO et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Méthodologie

Il s'agit d'une évaluation axée sur la théorie (« theory based »), étayée par une analyse des stratégies et des politiques de l'UE, la documentation sur les principaux programmes, un inventaire des financements de l'UE, une analyse de base de données, 250 entretiens avec des parties prenantes au sein de l'UE et externes, une enquête auprès d'une sélection de 50 membres du personnel d'ECHO et des délégations de l'UE sur le terrain, ainsi que des visites de terrain dans six pays, à savoir : le Mali, le Burkina Faso et le Niger pour le Sahel ; l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie pour la Corne de l'Afrique. L'évaluation a fait face à un certain nombre de défis liés notamment à la complexité d'une approche interservices multisectorielle, à l'ampleur du champ couvert, à l'évolution au fil du temps de l'approche et de sa mise en œuvre, à la sensibilité politique du sujet et à la disponibilité des données. L'approche méthodologique suivie avait pour but de relever ces défis.

Évolution du financement

Les engagements de DEVCO et ECHO liés à l'approche de l'UE sur la résilience aux crises alimentaires dans la Corne de l'Afrique et au Sahel sont estimés à un total d'environ 5 milliards d'euros pour la période 2007-2015, selon l'inventaire réalisé dans le cadre de cette évaluation, dont 2,2 milliards par DEVCO (hors 687 millions d'euros d'appui budgétaire général) et 2,6 milliards par ECHO. Les engagements de DEVCO ont varié considérablement d'année en année, avec un pic en 2009 (lancement de la facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires) et en 2013 (juste après la communication de l'UE sur la résilience). Les contrats d'ECHO relatifs à la résilience ont été en lente augmentation depuis 2007 avec un pic en 2012.

Principaux constats

Elaboration de l'approche de l'UE

L'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires a évolué considérablement au cours de la période couverte par l'évaluation. On peut distinguer trois périodes dans cette évolution: i) le développement des éléments constitutifs des politiques (2006-2011) ; (ii) la formalisation d'une approche consolidée de la résilience (2012-2014) ; et (iii) l'élargissement de l'approche et l'importance accrue de la thématique de la migration (à partir de 2015).

Le personnel de l'UE sur le terrain a également considéré l'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience comme une réponse directe et appropriée face à la fréquence et à l'ampleur des crises alimentaires au Sahel et dans la Corne de l'Afrique. Les orientations politiques données par le siège de l'UE ont aussi influencé l'approche de la résilience. Récemment, le renforcement de la résilience aux crises alimentaires a été lié à la demande pour une meilleure gestion de la migration dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Pertinence pour répondre aux besoins des bénéficiaires et des autorités

Les analyses causales de l'insécurité alimentaire menées par, ou avec le support de l'UE pour la conception de ses actions de résilience couvraient généralement un champ étroit, avec peu d'attention portée aux causes des conflits et aux moteurs politiques, et plus généralement aux causes fondamentales des crises alimentaires. En conséquence, les stratégies étaient mal adaptées pour aborder les causes des situations d'urgence prolongées dues à un conflit et les liens entre la résilience aux crises alimentaires et la gestion des migrations n'étaient pas suffisamment développés. Les programmes de résilience de l'UE se sont principalement axés sur l'atténuation de l'impact des chocs plutôt que sur les tendances à plus long terme, comme le changement climatique et l'évolution démographique.

L'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience a été largement cohérente avec les priorités des politiques des partenaires et l'UE a collaboré avec les institutions nationales pour renforcer leurs capacités en matière de résilience. Toutefois, des différences ont subsisté entre les pays. Dans certains cas, les priorités du gouvernement étaient moins axées sur le ciblage des populations vulnérables ou n'avaient pas encore élargi l'approche de l'alimentation et de l'agriculture à une approche multisectorielle.

Opérationnalisation et collaboration entre DEVCO, ECHO et le SEAE

Même si l'approche était une responsabilité partagée entre les services, les mandats respectifs de DEVCO, d'ECHO et du SEAE supposent implicitement différents niveaux de responsabilité pour renforcer la résilience aux crises alimentaires. L'objectif est devenu de plus en plus important pour DEVCO en raison de son mandat portant sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Cette responsabilité asymétrique a été renforcée par les différences en termes de capacités et d'instruments disponibles pour ECHO et le SEAE. Le renforcement de la résilience aux crises alimentaires n'est pas devenu une priorité essentielle pour le SEAE, centré davantage sur des priorités telles que les droits de l'homme, la consolidation de la paix ou le renforcement de l'État. Le personnel sur le terrain a l'impression que le renforcement de la résilience aux crises alimentaires perd de l'importance aux échelons supérieurs d'ECHO, avec une focalisation sur les situations d'urgence aiguës.

Néanmoins, DEVCO et ECHO ont eu une bonne collaboration au niveau du siège sur le renforcement de la résilience pour résister aux crises alimentaires. Ils ont partagé le leadership politique et technique dans l'élaboration de l'approche de la résilience et ont développé et diffusé une gamme d'outils et de documents d'orientation. Leur collaboration sur le terrain a largement varié d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays, la responsabilité principale pour la résilience aux crises alimentaires est passée d'ECHO à DEVCO. Quand il y a eu une collaboration entre les services, des éléments attestent l'existence de synergies et de

complémentarités, contribuant ainsi à une valeur ajoutée. Néanmoins, les cadres communs action humanitaire et développement (JHDF) ont été faiblement articulés avec les stratégies pays et la programmation de l'UE, les responsabilités n'étaient pas clairement définies et les différences de mandats et de procédures d'ECHO et de DEVCO ont nui à la collaboration.

Coordination et valeur ajoutée de l'UE

L'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires semble avoir été largement coordonnée avec les partenaires de développement et les autorités gouvernementales au niveau stratégique, mais la coordination opérationnelle de la programmation a présenté des variations considérables au niveau des pays.

Peu d'éléments attestent de l'alignement autour d'un agenda commun pour la résilience de la part de l'UE et des États membres dans les pays cibles.

Instruments de financement communautaires et modalités

Pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires, l'UE a principalement employé des instruments existants, y compris le FED, l'ICD et les Plans de mise en œuvre humanitaire. L'UE a progressivement amélioré ses instruments au fil du temps, notamment avec l'introduction de procédures financières flexibles qui augmentent la rapidité de la prise en charge en temps de crise. En outre, l'UE a introduit de nouveaux mécanismes de financement plus spécifiquement destinés aux activités de renforcement de la résilience[1]. Cependant, même si les instruments de financement de l'UE permettaient certaines modifications budgétaires en cas de crise imprévue, l'UE a continué à être considérée comme relativement moins flexible. En outre, l'utilisation de l'instrument humanitaire n'a pas été adéquate pour soutenir les efforts à long terme pour renforcer la résilience. Le dialogue sur les politiques de l'UE pour contribuer à renforcer la résilience aux crises alimentaires a eu un rôle important mais contrasté dans les deux régions : il s'est appuyé sur les processus existants dans la Corne de l'Afrique, tandis qu'il a lancé une nouvelle initiative de politique (AGIR) au Sahel.

Opérationnalisation de l'approche

Suite à l'introduction de l'approche de l'UE, le renforcement de la résilience aux crises alimentaires a été intégré comme un objectif central des stratégies externes de l'UE par ECHO et DEVCO. L'agriculture et la sécurité alimentaire ont été uniformément incluses en tant que secteur prioritaire dans le 11ème FED pour les pays cibles. La résilience a été une priorité pour tous les domaines de l'aide humanitaire dans les Plans de mise en œuvre humanitaire, mais ECHO n'a généralement pas défini en amont dans ses budgets les secteurs d'interventions. L'impact de l'approche de l'UE sur les objectifs et la conception des programmes a été plus difficile à déterminer. Il a été plus visible en termes de programmes « phares ». ECHO a introduit un mécanisme – un marqueur de résilience – pour l'évaluation et le suivi de la sensibilité des actions financées à la résilience. Il n'y a pas eu de mécanisme équivalent pour DEVCO, ce qui rend difficile toute analyse de portefeuille.

L'UE n'a pas encore d'approche standardisée pour mesurer les résultats de la résilience au niveau des programmes ou des projets. Les indicateurs de sécurité alimentaire existants ont été utilisés pour identifier les progrès à court terme, mais ils ne sont pas en mesure de fournir des informations sur les changements en termes de capacités de gestion de chocs futurs. Néanmoins, certains éléments montrent des améliorations significatives de la sécurité alimentaire à long terme au Sahel et dans la Corne de l'Afrique, suggérant dans certains cas une corrélation avec la programmation de l'UE.

Visibilité et enseignements tirés

[1] Il s'agit de SHARE, une initiative politique, Pro-Act, une méthodologie pour l'affectation des fonds (GPGC et autres) et le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, un instrument de coopération.

L'UE a fait des efforts de communication sur son approche de la résilience, mais ces efforts sont demeurés *ad hoc* et n'ont pas fait partie d'une stratégie de communication sur la résilience au niveau de l'UE. Ils ont eu des effets limités quant à l'établissement d'une compréhension commune parmi le personnel de l'UE sur l'approche pour renforcer la résilience aux crises alimentaires. La sensibilisation des États membres et des parties prenantes externes à l'approche de l'UE a été limitée ; les programmes de l'UE relatifs à la résilience, comme AGIR, ont été les principaux canaux contribuant à la visibilité de l'UE.

Rapport coût/efficacité

L'opérationnalisation de l'approche de l'UE a augmenté les coûts de transaction à plusieurs niveaux (par exemple parmi le personnel de DEVCO et d'ECHO sur le terrain et entre les partenaires de mise en œuvre) en raison notamment de sa nature collaborative interservices et multisectorielle. En l'absence de données empiriques sur la valeur ajoutée de l'approche, il a été difficile de déterminer si ces coûts étaient justifiés.

Institutionnalisation de l'approche

L'UE s'est avérée un important partisan de l'élaboration de stratégies régionales et nationales pour renforcer la résilience aux crises alimentaires, surtout au Sahel. Des progrès ont été accomplis dans le renforcement des capacités d'analyse des institutions nationales pour l'élaboration de politiques publiques. Toutefois, l'action sur ces stratégies a été limitée et variable, vu les contraintes institutionnelles et financières et les intérêts politiques. L'appropriation nationale a été plus grande dans les pays où le dialogue gouvernement-bailleurs de fonds et le financement sont soutenus depuis plusieurs décennies.

Conclusions

Pertinence

Conclusion 1 : l'approche de l'UE pour le renforcement de la résilience a été bien adaptée aux situations où les crises alimentaires récurrentes étaient dues à des crises économiques ou climatiques et quand il y avait une gouvernance efficace, comme au Kenya, en Éthiopie, au Niger et au Burkina Faso. **Toutefois, l'approche était moins bien adaptée aux situations d'urgence complexes dans les États fragiles,** où l'insécurité alimentaire était principalement due à des conflits.

Efficacité

Conclusion 2 : l'approche de l'UE a induit un virage stratégique avec un engagement commun à DEVCO et ECHO de renforcer la résilience. Cet engagement s'est traduit par l'affectation de ressources au renforcement de la résilience à l'échelle mondiale, régionale et nationale. Les budgets du développement ont priorisé le soutien à la sécurité alimentaire et à l'agriculture pour renforcer la résilience aux crises alimentaires. L'objectif de renforcement de la résilience a été généralement intégré dans les programmes d'ECHO.

Conclusion 3 : des analyses des causes profondes des crises alimentaires ont été effectuées de plus en plus souvent et ceci est, au moins en partie, directement liée à l'approche de l'UE. Toutefois, ces analyses ont été de qualité variable et n'ont pas été clairement utilisées dans la prise de décision sur la programmation, en partie à cause d'un mauvais timing.

Efficience et efficacité

Conclusion 4 : l'approche de l'UE a contribué à des mécanismes et instruments de financement nouveaux et adaptés. Des combinaisons innovatrices d'instruments pays géographiques et thématiques ont fourni un financement rapide, flexible et prévisible pour contribuer à renforcer la résilience aux crises alimentaires. En conséquence, les instruments de financement du développement ne sont plus une contrainte importante à l'action de l'UE pour renforcer la résilience aux crises alimentaires. Parmi les nouveaux instruments et mécanismes plus spécifiquement consacrés au financement des activités

relatives à la résilience, citons par exemple Pro-ACT, SHARE et le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique. L'évaluation n'a pas trouvé d'éléments probants pour appuyer l'idée de la création d'un mécanisme spécifique pour le financement de la résilience aux crises alimentaires (comme un fonds fiduciaire pour le renforcement de la résilience).

Cohérence, coordination et complémentarité

Conclusion 5 : DEVCO, ECHO et le SEAE ont chacun leurs avantages spécifiques en matière de renforcement de la résilience aux crises alimentaires et des synergies ont été atteintes en mettant en lien l'action humanitaire et la coopération au développement. Cependant, la collaboration a été limitée par les différences de mandats et de priorités, ainsi que par le manque de clarté concernant la répartition des rôles et des responsabilités. Si la collaboration interservices a été favorable à la résilience, elle n'était pas une condition préalable.

Conclusion 6 : l'UE a eu des difficultés pour mettre en œuvre des approches multisectorielles pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires. Ces approches sont fortement tributaires de la capacité de coordination avec d'autres partenaires du développement en vue de couvrir les différents secteurs. Au sein de DEVCO, l'approche de la résilience a été étroitement associée à l'agriculture et au secteur prioritaire du développement rural, mais cette contribution sectorielle n'a pas été adéquatement coordonnée avec les actions des autres partenaires de développement pour fournir la gamme complète des interventions sectorielles complémentaires. Le processus de programmation conjointe de l'UE offre un mécanisme potentiel, mais sous-utilisé, pour l'élaboration d'une approche intégrée et globale.

Conclusion 7 : les liens entre le renforcement de la résilience aux crises alimentaires et l'agenda de l'UE pour la migration sont complexes et ne sont pas encore clairement établis. La migration contrôlée est récemment devenue une priorité politique pour l'UE, comme en témoigne le sommet de La Valette (2015). L'engagement politique de renforcer la résilience aux crises alimentaires a été lié avec l'agenda de la migration, par exemple dans le cas du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. L'hypothèse est que les crises alimentaires et les migrations partagent les mêmes causes profondes et ont les mêmes solutions. Cependant, la recherche montre que les corrélations ne sont pas toujours évidentes. Les déterminants de la migration au niveau individuel sont complexes et seulement partiellement liés aux risques ou au stress. Des études mettent en évidence le fait que la migration est une stratégie d'adaptation importante qui contribue positivement au renforcement de la résilience aux crises alimentaires. À court et à moyen terme, la migration est facilitée, et non réduite, par le développement auquel contribue le renforcement de la résilience.

Impact

Conclusion 8 : dans le cadre de l'approche de l'UE, des progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'outils de mesure de la résilience. Toutefois, ces outils visent à soutenir le développement de politiques et de stratégies plutôt qu'à mesurer la contribution des programmes et des projets à la résilience.

Durabilité

Conclusion 9 : l'UE a promu le développement de stratégies nationales pour la résilience et y a participé comme partenaire, mais l'appropriation nationale est restée limitée.

Recommandations

R1. L'approche pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires devrait être adaptée aux spécificités de chaque contexte. Plus précisément, le management de DEVCO, d'ECHO et du SEAE devrait reconnaître que des contextes différents requierent des approches et des niveaux de responsabilité différenciés pour le renforcement de la résilience aux crises alimentaires. Il conviendrait notamment de clarifier les rôles respectifs de DEVCO, d'ECHO et du SEAE dans l'opérationnalisation de l'approche pour renforcer la résilience en fonction des causes profondes, tout en tenant compte de leurs mandats différents. DEVCO, ECHO et le SEAE devraient aussi préciser la pertinence de l'approche de l'UE pour renforcer la résilience aux crises alimentaires en tant que contribution à la gestion des migrations.

R2. L'UE devrait renforcer le processus d'élaboration de stratégies pays collaboratives et interservices pour renforcer la résilience aux crises alimentaires. L'administration centrale devrait préciser l'approche et la responsabilité de l'analyse conjointe des causes profondes de l'insécurité alimentaire. Le personnel dans le pays pourrait élaborer des cadres communs action humanitaire et développement, avec des liens clairs et transparents entre ces processus analytiques et les stratégies pays de l'UE. Une interaction systématique entre les services de l'UE sur le terrain devrait également être mise en place.

R3. L'UE devrait renforcer le suivi et l'évaluation, ainsi que les enseignements tirés de sa contribution au renforcement de la résilience aux crises alimentaires. Elle pourrait, au sein d'une stratégie pays commune, utilement élaborer un cadre de responsabilisation, qui définit des indicateurs de suivi et des modalités de production de rapports sur les actions menées par les trois services pour mettre en œuvre les éléments clés de l'approche. DEVCO et le SEAE (concernant l'instrument de l'Union européenne contribuant à la stabilité et à la paix, l'IcSP) pourraient développer des marqueurs de résilience pour suivre les progrès de l'intégration des perspectives de résilience dans la programmation (comme l'a fait ECHO). Dans le même temps, DEVCO, ECHO et le SEAE pourraient développer et mettre en œuvre une stratégie commune pour tirer les enseignements.

R4. Les services de l'UE et les États membres devraient améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds en matière de renforcement de la résilience aux crises alimentaires, avec une attention particulière à la coordination entre États membres. Par exemple, ils pourraient envisager de développer une approche coordonnée qui couvre les secteurs prioritaires d'intervention nécessaires pour renforcer la résilience aux crises alimentaires dans le cadre du processus de programmation conjointe.