



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evaluation de l'Aide alimentaire programmée

Réponses du MEAE aux recommandations issues de l'évaluation

Février 2024

L'Aide alimentaire programmée est le principal instrument de la diplomatie française en matière de réponse aux situations d'insécurité alimentaire sévère et un outil central en matière de nutrition à l'international. Dans un contexte d'aggravation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition mondiales, les financements consacrés à l'Aide alimentaire programmée ont fortement augmenté, notamment à partir de 2020, atteignant 140,4 millions d'euros en 2022.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a commandité une évaluation de l'Aide alimentaire programmée sur la période 2017-2022 (disponible ici : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/evaluations/>).

Cette évaluation a montré que l'Aide alimentaire programmée est un outil souple et pertinent pour répondre aux besoins des populations et aux objectifs stratégiques de la France. Son fonctionnement décentralisé en fait un outil apprécié des acteurs de terrain, tels que nos ambassades. C'est un instrument efficace, qui touche directement les bénéficiaires et semble avoir des effets immédiats positifs, en particulier pour réduire la faim, améliorer la santé des enfants et accompagner les changements de comportement.

Cependant, l'évaluation constate que la croissance rapide des financements ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des ressources humaines disponibles. Elle recommande de clarifier le mandat de l'Aide alimentaire programmée, cette nécessité s'appliquant également aux deux autres canaux de l'aide humanitaire française : le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation et les contributions volontaires françaises aux agences onusiennes. L'évaluation recommande également d'adapter la gouvernance de l'instrument et d'améliorer la coordination des différents outils, pour construire une réelle articulation stratégique et inscrire plus fortement l'Aide alimentaire programmée dans le *nexus* urgence-développement. Un renforcement des ressources humaines et de l'expertise technique disponibles, ainsi que des dispositifs de suivi, évaluation, capitalisation et communication de l'outil permettrait d'optimiser les financements de l'AAP, ainsi que sa redevabilité. Selon les évaluateurs, le renforcement des ressources humaines et la clarification du mandat de l'AAP par rapport aux autres instruments humanitaires français conditionneront la possibilité de mettre en œuvre adéquatement les autres recommandations.

La présente note constitue la réponse du MEAE aux différentes recommandations émises par les évaluateurs (cabinet Technopolis Group) à l'automne 2022. Cette réponse a également été présentée oralement lors de la restitution publique de l'évaluation le 25 avril 2023.

Nota bene : Selon les évaluateurs, la recommandation 3 portant sur le renforcement des ressources humaines et la recommandation 1 portant sur la clarification du mandat de l'AAP par rapport aux autres instruments humanitaires français conditionnent la possibilité de mettre en œuvre adéquatement les autres recommandations.

Recommandation 1 : Clarifier le mandat et périmètre de l'Aide alimentaire programmée, de manière à centrer son positionnement sur le nexus urgence-résilience-développement et à assurer une meilleure complémentarité entre l'ensemble des instruments humanitaires français (AAP, FUHS, contributions volontaires aux Nations Unies), grâce à un travail collectif de clarification de la valeur ajoutée de chacun des instruments.

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (interservices)

Constats justifiant la recommandation :

- L'AAP et son mandat sont connus auprès des postes, mais apparaissent comme peu lisibles au sein de l'administration centrale du MEAE.
- L'AAP est utilisée pour répondre à différents objectifs stratégiques français, parfois quelque peu contradictoires (ex : 50% des financements doivent bénéficier au PAM, mais également 50% doivent être consacrés à des enjeux de nutrition tout en visant l'amélioration de la résilience des populations ; 50% des financements sont destinés aux pays prioritaires de l'APD française tout en mobilisant l'AAP en réponse à des commandes politiques dans des géographies en-dehors des pays prioritaires).
- Ce manque de lisibilité se retrouve également en externe, au niveau des ONG, qui sollicitent l'AAP et le FUHS de manière parfois indifférente. Même si l'AAP est censée intervenir plutôt sur un segment de « post-urgence », après le CDCS, dans la pratique, ces nuances sont trop fines pour être répercutées de façon systématique, que ce soit par les postes ou par les opérateurs.
- Il y a un manque de consensus entre les acteurs sur la position de l'AAP dans le continuum urgence-développement.
- La ligne de partage entre le FUHS et l'AAP n'est pas toujours bien connue au niveau des postes et pour les directions géographiques.
- Avec l'augmentation respective des financements humanitaires du programme 209 au cours de la période, la ligne de partage entre le FUHS, l'AAP et les contributions volontaires aux Nations Unies se brouille et les risques de chevauchement augmentent. La cohérence d'ensemble des trois instruments humanitaires du MEAE (AAP, FUHS et contributions volontaires de NUOI/H) dans le dispositif nécessite d'être révisée.
- La bonne articulation des instruments est trop dépendante des interprétations variables des postes et de leur niveau d'engagement dans le pilotage des outils.
- L'AAP répond bien aux objectifs de la France en matière d'intégration du genre mais est moins positionnée sur les enjeux de localisation de l'aide.
- L'évaluation fait état de l'importance stratégique et politique pour la France de maintenir un même niveau de financement au PAM. Pour autant, selon les contextes, le choix du PAM comme partenaire prioritaire n'est pas toujours cohérent avec l'objectif de cibler 50 % des fonds à des projets de nutrition, ou celui d'appuyer le retour à l'autonomie des populations. Cela tend à limiter les marges de manœuvre des postes, à focaliser l'AAP sur des actions d'urgence et limite la capacité de l'instrument à opérationnaliser le nexus urgence-résilience-développement.

Modalités de mise en œuvre :

- **Interroger les positionnements respectifs de l'AAP, du FUHS et des contributions volontaires aux Nations Unies pour définir la réelle valeur ajoutée des outils les uns par rapport aux autres.** Profiter des travaux préparatoires à la formulation de la **nouvelle stratégie humanitaire française 2023-2027** et de la future conférence nationale humanitaire de 2023 pour mener ce travail en concertation avec les acteurs et parties prenantes clés au sein et en dehors du ministère. Inclure dans la réflexion **les financements Minka et OSC de l'AFD** (en lien avec la sous-direction du développement (DGM/DDD/DEV) du MEAE qui assure la tutelle de l'AFD) pour assurer la cohérence d'ensemble.

- **Clarifier sur cette base le mandat et les objectifs de l’AAP sur les enjeux de sécurité alimentaire, de résilience et de nutrition**, en particulier par rapport aux autres instruments français de réponse humanitaire.
- **Envisager un changement de nom pour l’outil** pour mieux refléter son mandat et son mode de fonctionnement. Par ailleurs, considérer de remplacer « aide » par « assistance ».
- Sur la base des conclusions des points précédents, **développer une théorie du changement spécifique à l’instrument** pour mieux prioriser et définir son périmètre d’action, en co-construction avec les membres du CIAA¹. Cette théorie du changement devra montrer des liens directs entre les objectifs de l’Aide alimentaire programmée et les activités financées, et s’assurer que ces activités sont cohérentes les unes avec les autres, à la lumière des résultats de cette évaluation.
- **Élaborer des outils de communication présentant l’Aide alimentaire programmée et le FUHS et mettant en avant les spécificités des deux instruments**, dédiés aux acteurs en interne et en externe.
- **Établir une instance de coordination des instruments de la réponse humanitaire française** pour faciliter, en pratique, une meilleure articulation de leurs mandats et actions, et une coordination sur les actions financées de part et d’autre. (cf. recommandation 4).

Réponse du MEAE :

Attentif aux constats de l’évaluation, le Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères (MEAE) accueille avec intérêt les recommandations émises par le cabinet Technopolis.

L’Aide alimentaire programmée (AAP) est l’instrument français spécifiquement dédié à la **réponse aux situations d’insécurité alimentaire et nutritionnelle sévères** ou « crises alimentaires », qui connaissent une flambée depuis plusieurs années. L’AAP vise, en situation « post-humanitaire d’urgence », notamment, à répondre à ces situations tout en s’efforçant de renforcer la résilience des populations en situation de vulnérabilité et de lutter contre la malnutrition. L’AAP se place ainsi autant que possible dans une logique de réhabilitation de l’autonomie alimentaire et des moyens d’existence, agissant comme un filet de protection sociale. Opérationnalisant le nexus humanitaire-développement sur le terrain, l’AAP occupe donc une place intermédiaire, en finançant des projets d’assistance alimentaire visant plutôt des populations en insécurité alimentaire sévère, sur fond de fragilités chroniques (plutôt qu’en réponse à une crise immédiate, liée par exemple à une catastrophe naturelle).

Conformément aux recommandations de l’évaluation de Technopolis, l’AAP continuera de s’inscrire dans le cadre du **nexus humanitaire-développement**.

Dans le contexte de l’augmentation des moyens de l’AAP, mais aussi des financements du Centre de crise et de soutien (CDCS) et des contributions volontaires de la Direction des Nations Unies, des Organisations internationales, des droits de l’Homme et de la Francophonie (NUOI) dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition, la complémentarité et la coordination des actions sur ce secteur doivent être renforcées – à Paris comme en poste. Cette articulation doit tenir compte des **valeurs ajoutées respectives de chacun des différents instruments** :

- des capacités de réaction du Fonds d’urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS) du Centre de crise et de soutien, en réaction à une crise aiguë, afin d’apporter une réponse d’urgence aux besoins immédiats de la population, parmi lesquels l’alimentation et la nutrition, et de contribuer aux processus de sortie de crise et de résolution des conflits ;

- de la possibilité, pour la Direction NUOI, d’allouer à la fois des contributions volontaires au PAM, compte tenu de son efficacité reconnue et incontestée en la matière, immédiatement décaissables pour soutenir les réponses d’urgence des agences humanitaires en cas de crise, et des contributions pour garantir la réponse agile des agences humanitaires, permettant ainsi de financer des programmes ou initiatives qui ne pourraient l’être à travers l’AAP (par exemple, dans le cas du Programme alimentaire mondial/PAM : acheminement de céréales et

¹ Sur décision du cabinet de la Ministre le 27 juin 2023, le CIAA a été supprimé dans sa composante interministérielle/AFD, à effet immédiat. Les avis sont désormais sollicités via une consultation interservices interne au Département (directions géographiques, CDSC et NUOI).

d'engrais, compte d'intervention immédiate, accélérateur d'innovation, programmes thématiques transversaux, service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies/UNHAS...)

- du positionnement intermédiaire et de la spécialisation de **l'instrument AAP, principal vecteur de mise en œuvre des priorités exposées dans la [Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable \(2019-2024\)](#), en lien avec la nutrition – 50% des crédits de l'AAP étant fléchés sur cette thématique, avec un focus particulier sur la lutte contre la sous-nutrition chez les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de deux ans, sur la fenêtre d'opportunité des 1 000 premiers jours – et en accordant une attention particulière aux géographies prioritaires de la France.**

La préparation de la prochaine *Stratégie humanitaire de la République française (2023-2027)* est d'ores et déjà l'occasion d'échanger en interservices sur la clarification des mandats de chacun des instruments de l'aide du MEAE sur cette thématique de la sécurité alimentaire et de la nutrition. A cet égard, **un document de doctrine**, visant à **préciser l'articulation des différents canaux de l'aide et leur pilotage**, est en cours d'élaboration.

Les financements d'AAP ne se substituant pas à l'action structurante/de long terme de l'AFD, **ces échanges entre les trois directions (CDCS, DDD et NUOI) ont donc vocation à se poursuivre avec l'AFD. Le cas échéant, ces échanges pourront aboutir à la formalisation d'une théorie du changement** spécifique à l'instrument.

Par ailleurs, une évolution dans **l'appellation de l'outil est envisagée**. La création au pôle ALIM d'un poste consacré notamment à l'AAP, avec un recrutement à l'été 2023, et dont l'une des missions concernera la **communication** entourant l'AAP, permettra en outre de mieux faire connaître l'instrument.

La question de l'établissement d'une instance de coordination des instruments de la réponse humanitaire française est traitée sous la Recommandation 4.

Recommandation 2 : Adapter le fonctionnement de l'instrument pour que i) au niveau stratégique, il soit plus aligné avec les objectifs de l'Aide alimentaire programmée et, ii) au niveau opérationnel, il permette une plus grande efficacité des interventions, notamment grâce à la possibilité de financements pluriannuels.

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (DDD/HUMA)

Constats justifiant la recommandation :

- L'annualité des financements limite les possibilités de renforcer la résilience et l'autonomie des populations dans des contextes de crises installées dans la durée. Dans ces contextes, les mesures de réponse d'urgence deviennent souvent moins pertinentes et les besoins des populations seraient mieux servis par des projets sur des pas de temps plus longs. Les projets AAP durent en pratique entre 6 et 12 mois, ce qui est insuffisant pour installer des logiques de résilience quelque peu durables. En outre, l'annualité des financements alourdit le suivi de projets, à la fois pour le MEAE et pour les organisations financées, qui, parfois, se répètent d'année en année.
- Le critère de 50% des fonds AAP devant aller aux bénéficiaires finaux n'est pas toujours bien compris et n'est pas uniformément mis en œuvre. Il mérite d'être clarifié auprès des postes et des opérateurs pour éviter d'être bloquant.
- La typologie des projets (résilience, nutrition, urgence) est nécessaire pour l'exercice de redevabilité auprès de la Convention de Londres mais elle conditionne le comportement des postes et des opérateurs qui indiquent se sentir « contraints » et ne pas pouvoir mener de projets transversaux incarnant le nexus. Les modalités de catégorisation mériteraient d'être revues et clarifiées.
- La Convention de Londres n'est pas perçue comme un document de référence par l'ensemble des acteurs, et est, de fait, très peu connue. Si les critères de la Convention de Londres sont bien respectés, il n'y a pas de mécanismes pour assurer que l'ensemble des principes qu'elle contient soient intégrés de façon systématique.
- Le calendrier de décaissement des financements AAP n'est pas adapté au contexte sahélien car il n'est pas aligné avec les calendriers agricoles de cette zone d'intervention, prioritaire pour la France, notamment pour la première tranche.
- Un travail a été entamé récemment avec le CDCS afin d'harmoniser les outils utilisés pour financer les ONG à travers le FUHS (convention type de subvention, modèle de budget, modèle du rapport final dit 8+3, etc.).

Modalités de mise en œuvre :

- **Une fois la théorie du changement finalisée (cf. recommandation 1), adapter et clarifier les critères de fonctionnement de l'instrument (de sélection de projets, de stratégie de partenariat) pour permettre un meilleur alignement.**
- **Encourager la possibilité de financer les plans nationaux de réponse aux crises et à l'insécurité alimentaire** des pays partenaires dans les contextes où ces plans assurent un meilleur pilotage et une meilleure cohérence de l'aide internationale (notamment dans le contexte sahélien).
- **Financer des projets pluriannuels**, notamment pour les projets portant sur la résilience, et/ou en réponse à des crises chroniques, en veillant également à l'annualité budgétaire et comptable des dépenses publiques.
- **Revoir la temporalité des tranches de financement** pour les pays du Sahel, pour lesquels le calendrier de financement actuel n'est pas aligné avec le calendrier agricole de la région.
- **Adapter la catégorisation des interventions communiquée aux postes** afin d'éviter qu'elle porte à confusion dans la mise en œuvre des interventions, en dissociant cette catégorisation de la typologie utilisée par HUMA pour rendre compte des financements français dans le cadre de la Convention de Londres.
- **Promouvoir la mise en œuvre effective des principes de la Convention de Londres** qui visent à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition et à promouvoir la résilience des populations : fiches techniques communiquées aux opérateurs, vérification de l'ensemble de ces principes par les postes sur la base d'un dialogue avec les opérateurs.
- **Continuer l'effort de standardisation des documents entrepris** par la sous-direction HUMA.
- **Renforcer et formaliser la place de la société civile au niveau local** dans l'analyse des besoins locaux, et dans la mise en œuvre de l'aide, dans une optique de renforcement de l'objectif de localisation porté par la France (augmentation des financements directs auprès des acteurs locaux).
- **Envisager de travailler avec davantage de consortia d'ONG** pour profiter de leurs avantages comparés et également pour financer davantage d'ONG locales.

Réponse du MEAE :

(cf. réponse à la Recommandation n°1)

A ce stade, l'AAP finance d'ores et déjà des plans/dispositifs nationaux, comme c'est par exemple le cas au Niger, où le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) a été financé à hauteur de un million d'euros en 2022 et de un million d'euros en 2023. **Conformément aux recommandations émises par le cabinet Technopolis en septembre 2022**, l'appel à projets diffusé en décembre 2022 auprès des postes dans le cadre de la 1^{ère} tranche d'AAP 2023 mentionne explicitement ce point, afin de renforcer l'alignement entre les financements AAP et les besoins et priorités des pays concernés, « pour peu i) [que ces plans] garantissent un meilleur pilotage et une meilleure cohérence de l'aide internationale, ii) qu'une logique projet puisse être préservée dans ce cadre, clairement circonscrite, et iii) que la qualité de la relation politique bilatérale permette de l'envisager ».

Le financement de projets pluriannuels sur crédits AAP, déjà existant, s'est également développé suite à cette évaluation, avec par exemple un projet d'alimentation scolaire du PAM de 24 mois en Ukraine, approuvé en 3^{ème} tranche 2022, ou un projet résilience de la FAO au Yémen d'une durée identique, approuvé en 1^{ère} tranche 2023, en veillant effectivement à l'annualité budgétaire et comptable des dépenses publiques – les crédits étant décaissés dans l'année. Dans la perspective de la nouvelle stratégie humanitaire de la République Française (2023-2027), une réflexion est en cours au sein du MEAE, sur la possibilité d'augmenter la part de financements humanitaires pluriannuels.

La temporalité de la 1^{ère} tranche de l'AAP est conditionnée tout à la fois par le calendrier de mise à disposition des crédits, d'une part, dans le prolongement du vote du PLF, et par celui de publication des informations issues du Cadre Harmonisé, d'autre part (l'indice de l'insécurité alimentaire en vigueur dans la zone Sahel/Afrique de l'Ouest, dont les analyses actualisées ne sont pas disponibles avant la fin du mois de novembre ou le début du mois de décembre de l'année N-1). A ce stade, les consultations portant sur la 1^{ère} tranche de l'année N+1 sont donc organisées dans la foulée de la validation des analyses précitées (pour mémoire, les crédits d'AAP alloués

aux pays du G5 Sahel ont par exemple représenté près de 25% des financements d’AAP en 2022). L’optimisation de la temporalité du traitement des tranches de financement pour le Sahel, qui vise notamment à permettre aux opérateurs d’acheter les denrées au meilleur prix, le plus tôt possible dans l’année, a conduit à la mise en place d’une **procédure d’instruction accélérée des projets Sahel/Afrique de l’Ouest en 2023. Cette dernière a abouti à la notification de la décision d’approbation des projets le 27 février, anticipée d’un mois par rapport à l’année précédente pour la même tranche** (pour un montant total de 41,25 M€ en 2023, les projets Ukraine et Syrie ayant également été traités dans ce cadre). **DDD/HUMA se rapprochera des postes concernés à l’issue des deux premières tranches de l’AAP 2023, pour un retour d’expérience sur le sujet.**

La catégorisation des interventions communiquée aux postes fera l’objet d’une reformulation dans le cadre des prochains appels à projets, pour éviter toute confusion ; une autre possibilité serait de ne plus évoquer de catégories, en se limitant à un cadre d’action général.

Le travail d’évaluation complémentaire désormais finalisé par le cabinet indépendant ITAR à la demande de DDD/HUMA (cf. infra, Recommandation 5) permettra également de proposer un modèle de note de concept aux postes, ainsi qu’une matrice d’évaluation des projets qui leur sont soumis : DDD/HUMA veillera à ce que la prise en compte des grands principes de la Convention de Londres relative à l’assistance alimentaire y soit mentionnée. **L’exploitation rapide (dès la 2^{ème} tranche 2023, pour certains d’entre eux) des nouveaux outils proposés par ITAR** contribuera en outre, et plus généralement, à l’effort continu de standardisation des documents entrepris par la sous-direction.

L’appel à projets diffusé dans le cadre de la 1^{ère} tranche de l’AAP 2023 souligne également la volonté de renforcer et de formaliser la place de la société civile locale, tant dans l’analyse des besoins que dans la mise en œuvre de l’AAP, conformément aux objectifs de localisation de l’aide poursuivis par la France dans le cadre du *Grand Bargain des Nations Unies*². Cet objectif de localisation n’est pas chiffré, mais mentionné explicitement pour la première fois dans le cadre d’un appel à projets d’AAP. La stratégie de localisation de l’AAP s’inscrira par ailleurs dans le cadre plus général de la prochaine Stratégie humanitaire de la République Française (2023-2027). **Enfin, les projets déposés par des consortia d’ONG existent d’ores et déjà et sont de plus en plus encouragés** : 7 en 2022, et déjà 6 en 2023, dans le cadre de la seule 1^{ère} tranche. Les prochains appels à projets préciseront que des montages ONG française/internationale-ONG locale sont effectivement à envisager par priorité.

Recommandation 3 : Renforcer les ressources humaines et les compétences techniques disponibles pour améliorer l’instruction, le suivi et la redevabilité des financements de l’Aide alimentaire programmée, et continuer à optimiser ses processus de pilotage, gestion et suivi.

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (DDD/HUMA)

Constats justifiant la recommandation :

- Même si l’aide alimentaire programmée est gérée avec de plus en plus d’efficacité, les ressources humaines sont trop limitées au niveau de l’administration centrale et des postes pour assurer l’ensemble des fonctions nécessaires au pilotage et au suivi de l’outil, notamment en matière de suivi des résultats et de capitalisation.
- Les processus de gestion sont très décentralisés : la sélection des projets, et leur suivi-évaluation sont pris en charge par les postes, qui manquent d’expertise, notamment en nutrition.
- Du fait du peu de ressources humaines disponibles au niveau de l’administration centrale et des postes, l’attention est centrée sur l’allocation des enveloppes et des financements, et porte trop peu sur la qualité et la pertinence des interventions proposées et le contrôle de leurs résultats.
- La loi de programmation du 4 août 2021 (Article 2, VI) prévoit que « les services de l’État concourant à la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales disposent de moyens humains cohérents avec les ressources prévues au présent article ».

² Le « Grand Bargain », lancé lors du Sommet mondial sur l’action humanitaire, en mai 2016, est un accord entre les plus grands donateurs et agences humanitaires, qui se sont engagés à améliorer l’efficacité et l’efficacité de l’action humanitaire.

- Dans les pays où des postes de conseillers humanitaires existent en ambassade, on constate un réel effort d'articulation des financements humanitaires français. La mise en œuvre des autres recommandations dépend largement du renforcement des ressources humaines proposé ici.

Modalités de mise en œuvre :

- **Renforcer l'équipe du pôle ALIM**, en mobilisant autant que possible des expertises thématiques liées aux objectifs clarifiés de l'AAP (cf. recommandation 1).
- **Mobiliser davantage les réseaux d'expertise français existants dans les ambassades** pour appuyer les postes dans la sélection des projets AAP à financer et leur suivi et bilan, notamment par le recours aux **conseillers régionaux aux affaires agricoles** en ambassade ou aux **conseillers régionaux en santé mondiale** (sur les enjeux de nutrition). Considérer des dispositifs tels que ceux mis en place par le CDCS avec ses **conseillers régionaux humanitaires mais centrés sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition**.
- **Renforcer la sensibilisation et la formation des équipes, en administration centrale, à l'AFD et dans le réseau (COCAC, attachés humanitaires...)** aux questions spécifiques d'aide d'urgence, de nutrition, de sécurité alimentaire et de résilience. Envisager un **partenariat avec des experts scientifiques du CIRAD ou de l'IRD** pour la formation, dans une optique « Équipe France ».
- **Continuer de s'appuyer sur les travaux de recherche pertinents** portés par les partenaires de l'Équipe France³, afin d'anticiper l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des crises.
- Renforcer la prise en compte des enjeux de sécurité alimentaire et de nutrition dans les **feuilles de route des COCAC**.

Réponse du MEAE :

La création d'un poste sur les questions d'AAP et de nutrition est désormais actée, et le recrutement désormais finalisé, avec une prise de fonctions au mois d'août 2023: un profil expert a été retenu, avec une solide expérience de terrain. La personne recrutée aura notamment la responsabilité du suivi, de l'évaluation et du processus de capitalisation des projets d'AAP – et plus généralement du renforcement de la **redevabilité** du dispositif. Elle appuiera également l'instruction des projets en amont. Les activités de communication et de formation qu'elle contribuera à mettre en œuvre, en interne au Département comme à l'extérieur (webinaires, instructions/procédures pour les postes, échanges avec les ONG et les autres partenaires) contribueront en outre à la sensibilisation des équipes et des partenaires, en lien avec les experts scientifiques le cas échéant (notamment des opérateurs du MEAE, CIRAD et IRD).

Si ce recrutement pérenne fait également suite à deux contrats occasionnels successifs (à mi-temps), pour un total de 17 mois, **cet effort de renforcement des ressources humaines allouées à l'AAP, lié à l'augmentation de ses moyens budgétaires et des attentes légitimes en matière de redevabilité, devra toutefois se poursuivre.**

Le recrutement d'un autre expert devrait être envisagé d'ores et déjà, afin de renforcer notamment le travail d'analyse, de redevabilité et les activités de communication du service.

Dans le contexte du renforcement des effectifs du Ministère, en centrale comme dans le réseau diplomatique, faisant suite aux Etats généraux de la diplomatie, le MEAE réfléchira aux modalités de consolidation du dispositif.

Les prochains appels à projets pourront également souligner **l'intérêt d'une implication accrue des conseillers agricoles régionaux et des conseillers régionaux en santé mondiale dans les postes, notamment au stade de la sélection des projets.**

³ Par exemple, *Food systems at risk* réalisée par le Cirad pour la Commission européenne (http://agritrop.cirad.fr/593617/1/Food_systems_at_risk.pdf)

Recommandation 4 : Adapter la gouvernance et la coordination des différents canaux de l'aide humanitaire pour i) améliorer le partage d'informations entre les acteurs de l'Equipe France, ii) permettre une réelle intégration de l'AAP dans le nexus urgence-développement et une meilleure complémentarité des instruments français à l'échelle opérationnelle (sur le terrain) et stratégique (en centrale) ; iii) renforcer l'articulation avec les partenaires européens.

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (interservices)

Constats justifiant la recommandation :

- Le CIAA⁴ est une instance utile de partage d'informations. Il ne joue pas à ce stade un rôle important dans la coordination des acteurs ou dans la capitalisation des interventions en réponse aux crises alimentaires au niveau de l'Équipe France. Il y a pourtant des enjeux réels, avec le CDCS, NUOI/H et l'AFD notamment.
- L'échange d'informations entre les différents services du MEAE pilotant des outils de réponse humanitaire n'est pas optimal et est asymétrique. Les acteurs de l'Équipe France manquent d'une vision consolidée et régulière de l'ensemble des interventions touchant au secteur humanitaire.
- Du fait de l'inscription de l'AAP dans le nexus humanitaire-développement, il demeure des zones de chevauchement inévitables entre les interventions financées par le FUHS (en urgence) et l'AAP (qui se situe sur un continuum qui va de la « post-crise » à la résilience). Des interactions régulières sont nécessaires afin de clarifier au cas par cas le canal le plus approprié pour financer certaines actions.
- Le dialogue avec l'AFD n'est pas suffisamment institué au niveau stratégique et technique sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition pour permettre une réelle opérationnalisation du nexus. En pratique sur le terrain, on constate peu d'exemples d'articulations entre l'AAP et les autres outils de la réponse française et internationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition - l'exemple de Madagascar qui figure dans le présent rapport (p. 38) fait plus figure d'exception.

Modalités de mise en œuvre :

- **Formaliser une réunion annuelle (au niveau directeurs) des trois directions du ministère** pilotant chacun un des outils humanitaires sur programme 209, par l'intermédiaire de DPO/BUD, pour obtenir une répartition consensuelle de l'enveloppe entre les trois canaux de mise en œuvre de l'aide humanitaire de la France, alignée avec leurs mandats respectifs.
- **Repenser les modalités de pilotage de l'Aide alimentaire programmée et le fonctionnement du CIAA** pour permettre un réel dialogue stratégique formalisé et continuer à assurer une bonne transparence sur l'AAP :
 - **Considérer la mise en place d'un comité restreint de coordination des instruments humanitaires du MEAE** (HUMA, CDCS/COHS, NUOI/H) pour augmenter de façon significative le partage d'information sur la programmation respective des différents services et la coordination de leurs orientations.
 - **Demander au Cabinet de la Ministre de solliciter les trois services concernés simultanément en réponse à des crises humanitaires impliquant une réponse d'assistance alimentaire**, afin de maintenir une bonne articulation entre les trois services et d'identifier le meilleur canal pour répondre à la demande du Cabinet.
 - **Renforcer les échanges avec l'AFD, en particulier avec la division « Agriculture et développement rural » de l'AFD**, mais aussi les divisions CCC, SAN (sur la nutrition) et OSC en tant que de besoin.
- **Formaliser le rôle et les fonctions du CIAA.**
- **Conserver les séances plénières du CIAA** selon le calendrier actuel tout en incitant à un dialogue plus large sur la sécurité alimentaire et la nutrition (sessions thématiques avec des experts invités, bilan sur les projets financés l'année passée), sessions élargies éventuelles à d'autres partenaires (OSC, chercheurs, OI...). Revoir le circuit et le format de diffusion de

⁴ Sur décision du cabinet de la Ministre le 27 juin 2023, le CIAA a été supprimé dans sa composante interministérielle/AFD, à effet immédiat. Les avis sont désormais sollicités via une consultation interservices interne au Département (directions géographiques, CDSC et NUOI).

l'information entre les services au niveau de l'administration centrale pour **assurer un partage plus efficace des informations clés**, notamment entre les trois services en charge de piloter les outils humanitaires de la France.

• **Au niveau des postes :**

- **Se saisir des conseils locaux de développement (créés par la loi du 4 août 2021) pour renforcer l'articulation de l'ensemble des canaux de financements du programme 209** (AAP, FUH, NUOI/H, AFD Minka et subventions 209) sur la base d'objectifs stratégiques partagés pour chaque pays d'intervention.
- Inciter les postes à investir et à renforcer le **dialogue avec les partenaires européens sur les questions de réponse aux crises alimentaires**.
- **Continuer à déployer des conseillers référents sur les questions humanitaires et de stabilisation**, dans les chancelleries quand c'est pertinent, pour assurer une meilleure complémentarité des dispositifs, comme au Liban.
- **Répliquer les boucles de communication rapide** intégrant toutes les parties prenantes (COCAC, conseillers humanitaires, référents AFD sur les questions de crise et sur le secteur agricole au niveau des agences/directions régionales, conseillers agricoles, conseillers santé...) mises en place par certains postes, et l'implication de ces parties prenantes pour avis lors de l'identification des projets à financer.

Réponse du MEAE :

➤ **Le partage d'information et d'articulation entre les trois canaux est en amélioration continue. Des réunions entre le Centre de crise et de soutien (CDCS), la Direction du développement durable (DDD) et la Direction des Nations Unies, des Organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie (NUOI) ont été organisées, associant également la Délégation des programmes et des opérateurs (DGM/DPO, responsable budgétaire du programme 209), avec pour objectif d'améliorer la coordination. Ces réunions ont vocation à se tenir à intervalles réguliers, dans le prolongement des recommandations issues de la présente évaluation et du processus de révision de la *Stratégie humanitaire de la République Française (2023-2027)*, ainsi que des recommandations issues de l'évaluation du Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (janvier 2021).**

Une réunion portant sur les crédits humanitaires s'est tenue au niveau du Directeur de cabinet, le 14 février 2023, en présence des trois directions concernées, rappelant l'importance de la bonne articulation des trois canaux d'aide humanitaire du ministère et réitérant la nécessité de préserver leur autonomie, chacun des instruments ayant une spécificité et une valeur ajoutée.

Pailleurs, la formalisation d'une taskforce humanitaire rassemblant les 3 directions en charge des questions humanitaires, associant également la DGM/DPO, conviée mensuellement et présidée par la direction du CDCS, est désormais actée, à l'effet notamment d'articuler les priorités et programmations de chacune des directions concernées, d'assurer le suivi de l'exécution (décaissements) et de réfléchir conjointement à la réponse à apporter en cas de crise majeure. Cette taskforce s'est réunie pour la première fois le 7 juillet 2023.

DDD/HUMA continuera de consulter les directions concernées sur les propositions d'allocations pays. Par ailleurs, il convient de rappeler que ces directions sont consultées à deux reprises pour chacune des trois tranches annuelles de l'AAP : au stade de la répartition des crédits entre enveloppes pays, d'une part, et de l'approbation des projets de terrain sélectionnés par les ambassades, d'autre part.

En complément des réunions précitées :

- la **question de la valeur ajoutée de chaque instrument** sur la thématique de la sécurité alimentaire et de la nutrition a fait l'objet d'échanges entre les services, dans le cadre de la rédaction d'une note conjointe pour le cabinet et de la préparation de la prochaine Stratégie humanitaire (*cf. supra*, Recommandation 1) ;
- la **complémentarité avec l'AFD** devra passer par la consultation des divisions ARB et CCC, la première étant l'interlocutrice privilégiée de DDD/HUMA, et la deuxième du CDCS/COHS.

Le cabinet de la Ministre continuera de solliciter les trois canaux pour l'aide en réponse aux crises impliquant une réponse d'assistance alimentaire, comme il le fait déjà, en s'appuyant sur la valeur ajoutée de chacun des instruments des directions.

DDD/HUMA continuera de sensibiliser les postes, au stade de l'appel à projets, sur **l'importance de la coordination locale et de la complémentarité des actions, notamment dans le cadre des Conseils locaux de développement (CLD)** : au regard de l'approche Équipe France (articulation éventuelle avec les projets soutenus par le CDCS ou l'AFD, ainsi qu'avec l'action des agences des Nations Unies et organisations internationales financées à travers les contributions volontaires de NUOI) comme du point de vue de l'action de l'Union européenne et des autres bailleurs.

Recommandation 5 : Mettre en place un système de suivi, évaluation et capitalisation plus robuste pour permettre plus de redevabilité sur les financements de l'AAP

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (DDD/HUMA)

Constats justifiant la recommandation :

- Le renforcement du pilotage de l'AAP s'est centré sur la gestion des allocations et des financements. Il reste beaucoup à faire pour assurer un réel suivi des réalisations et des résultats de l'AAP au niveau des projets et de l'instrument.
- A ce stade, les effets et les impacts des projets de l'AAP sont difficiles – voire impossibles - à estimer, en l'absence d'évaluations régulières de projets ou de grappes de projets et du fait des difficultés inhérentes à appréhender l'impact de l'aide dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition.
- Il n'y a aucun mécanisme de capitalisation sur les interventions en place. Les rapports finaux ne sont pas exploités à ce jour et il n'y a pas de forum institué d'échanges entre l'administration centrale et les postes pour identifier et diffuser les bonnes pratiques et les leçons d'un contexte à l'autre.

Modalités de mise en œuvre :

Suivi du portefeuille de l'Aide alimentaire programmée :

- **Mettre en place un cadre adapté de redevabilité au niveau de l'instrument** en sélectionnant un nombre limité d'indicateurs de base qui sont directement liés à la mission et aux objectifs de l'AAP (cf. recommandation 1). S'assurer que ces indicateurs soient repris au niveau des interventions financées, que les données soient collectées au niveau de toutes les interventions et agrégées au niveau central. **Mettre en place un fichier de suivi centralisé des financements (tableau de bord) qui inclut les réalisations des projets pour centraliser ces données.**
- **Envisager des missions du pôle ALIM dans les pays clés de l'AAP** pour renforcer le lien avec les terrains d'intervention et favoriser l'apprentissage croisé, si les ressources humaines le permettent.
- **Renforcer la formation des postes sur les attendus en matière de suivi des projets**, avec l'appui de la cellule évaluation de DGM/DPO.
- **Enrichir les rapports de bilans annuels de l'Aide alimentaire programmée**, incluant une section sur les réalisations et les résultats des projets financés, ainsi qu'une section sur les leçons et bonnes pratiques identifiées par les postes au cours de l'année, grâce aux nouveaux mécanismes de capitalisation instaurés (cf. infra).

Redevabilité des interventions :

- **Mettre en place un système d'évaluation des projets d'Aide alimentaire programmée, en privilégiant les évaluations par grappes**, ayant une forte dimension d'apprentissage (type d'intervention, région géographique, thématiques).
- **En lien avec le CDCS/COHS et NUOI/H, considérer la possibilité de mener des évaluations conjointes**, qui ne se limitent pas à l'AAP, mais aient une perspective multi-instruments pour permettre une meilleure analyse de l'articulation des outils et de la réponse d'ensemble de la France, telle que, l'évaluation de la réponse de la France à la crise alimentaire dans un pays donné.
- En lien avec les représentations permanentes (RP) auprès des organisations internationales, **renforcer le dialogue au niveau central avec les sièges des organisations internationales pour pousser à des formats de rapports annuels améliorés**, qui aillent notamment au-delà des réalisations et permettent de donner des indications sur les progrès par rapport aux objectifs et résultats escomptés.

- **Assurer le partage des évaluations et des audits internes et externes menés par les sièges des OI avec les postes concernés** (cf. recommandation 2). Inclure les postes concernés dans la boucle de diffusion des communications envoyées par les différentes RP.

Instituer des mécanismes de capitalisation :

- **Mettre en place un forum d'échanges semestriels à distance de retours d'expérience croisés et de bonnes pratiques**, incluant la sous-direction HUMA et l'ensemble des correspondants aide alimentaire dans les **ambassades**. Certains de ces échanges pourront inclure des exercices de capitalisation, dont l'animation pourra être assurée par un animateur expert, en charge de poser les problèmes, d'organiser la discussion et de synthétiser les échanges en un format concis. Envisager d'inclure des temps d'échange avec des experts issus du monde de la recherche afin d'éclairer une dimension particulière (cf. recommandation 2).
- **Instituer une boucle de discussion interne** pour permettre aux responsables de l'aide alimentaire dans les postes d'échanger et de facilement poser des questions à leurs pairs.
- **A l'occasion d'une réunion du CIAA⁵, faire un bilan annuel de l'Aide alimentaire programmée, éventuellement en format élargi**, permettant également des échanges de fond pour améliorer sa pertinence et son efficacité (cf. recommandation 4).

Réponse du MEAE :

Le travail d'évaluation entrepris en fin d'exercice 2022 et finalisé en mars 2023 par le cabinet ITAR à la demande de DDD/HUMA (cf. supra), en complément de l'évaluation stratégique de l'instrument AAP, visait un double objectif :

- **procéder à l'évaluation ex post d'une grappe de 27 projets d'ONG financés par l'AAP** : bilan des résultats des projets en fonction de leurs objectifs (avec une attention particulière à la lutte contre la malnutrition), identification des bonnes pratiques et des recommandations applicables ; l'analyse de la qualité des notes de concept et des rapports finaux utilisés a porté notamment sur la capacité des ONG à faire ressortir leur théorie du changement dans les notes de concept et à intégrer et respecter des cadres de suivi et de redevabilité ;
- **développer des recommandations pratiques pour accompagner la mise en place d'un dispositif de capitalisation, de suivi et de redevabilité renforcé**, adapté au dispositif de l'AAP, en concertation avec le MEAE.

Des entretiens et des ateliers avec les ambassades et les partenaires de mise en œuvre (au niveau des pays et du siège) ont également alimenté ce **travail, dont les livrables contribueront à la standardisation des procédures évoquée plus haut (cf. Recommandation 2) et permettront de formaliser un processus de capitalisation, suivi et évaluation, à travers notamment sept outils clefs identifiés à l'aune du bilan de cette grappe de projets :**

- i) une liste d'indicateurs, suggérés par composante,
- ii) un guide de prérequis en suivi-évaluation, pour les ONG et les postes (élaboration d'une théorie du changement et d'un cadre de redevabilité),
- iii) un format type de note de concept, avec des sections détaillant les exigences sur les points de faiblesse identifiés lors de l'analyse de la conception des projets,
- iv) une check-list d'évaluation des candidatures, s'appuyant sur les forces et faiblesses identifiées dans les 27 projets analysés, sous la forme d'un tableau de bord Excel,
- v) une liste des bonnes pratiques sur des thèmes d'intérêt,
- vi) une proposition de format type de rapport final, à l'attention des ONG,
- vii) une check-list d'évaluation des rapports finaux, sous la forme d'un tableau de bord Excel.

Une fois la théorie du changement de l'instrument formalisée, et les indicateurs pertinents choisis parmi ceux suggérés par ITAR, un fichier de suivi centralisé des projets pourra être formalisé au niveau de DDD/HUMA.

⁵ Sur décision du cabinet de la Ministre le 27 juin 2023, le CIAA a été supprimé dans sa composante interministérielle/AFD, à effet immédiat. Les avis sont désormais sollicités via une consultation interservices interne au Département (directions géographiques, CDSC et NUOI).

En s'appuyant sur les outils précités, l'agent qui a pris ses fonctions à l'été (*cf. supra*) pourra donc mieux accompagner les postes dans le suivi et l'évaluation des projets d'AAP, et mettre en place une véritable politique d'évaluation des projets (pour laquelle une enveloppe de 300 000 € est d'ores et déjà prévue en 2023). Les résultats des évaluations et des audits mis en place par les organisations internationales pourront également être exploités et partagés avec les postes, et la redevabilité de nos contributions aux organisations internationales sera renforcée. Des missions de terrain pourront de nouveau être envisagées.

Ces différents axes de travail contribueront à nourrir le rapport annuel, de même que la réunion de bilan de l'AAP en format élargi. L'organisation de webinaires se poursuivra, à l'effet de contribuer à l'effort de formation des équipes, tout autant que pour capitaliser sur les bonnes pratiques. La mise en place d'une liste de diffusion des agents concernés par l'AAP dans les postes pourra être considérée (sur le modèle par exemple du forum des secrétaires généraux d'instituts français de DDI/RES).

Recommandation 6 : Renforcer la communication sur la mission, les objectifs et les modalités de fonctionnement de l'Aide alimentaire programmée à la fois en interne et en externe pour améliorer la lisibilité et la visibilité de l'instrument.

Acteur chef de file de la recommandation : MEAE (DDD/HUMA)

Constats justifiant la recommandation :

- L'Aide alimentaire programmée et son mandat sont connus auprès des postes, mais apparaissent comme peu lisibles au sein de plusieurs services de l'administration centrale du MEAE.
- On constate des différences d'interprétation tant sur les objectifs, le positionnement que sur certains des critères de fonctionnement de l'Aide alimentaire programmée d'un poste à l'autre.
- Ces objectifs et critères ne sont pas non plus toujours très clairs pour les opérateurs.
- La visibilité de l'Aide alimentaire française dans les pays d'intervention pourrait être renforcée.

Modalités de mise en œuvre :

- Clarifier les attendus de l'administration centrale par rapport aux objectifs, critères et modalités de fonctionnement de l'AAP en **reprenant et détaillant les fiches et notes de procédures au sein d'un guide unique**.
- **Communiquer fréquemment sur les objectifs de l'AAP et les règles de fonctionnement** en administration centrale et dans le réseau. Associer le CDCS aux webinaires avec les postes afin de **clarifier la distinction entre l'AAP et le FUHS pour les postes**. Prévoir par exemple des modules de formation sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les différents temps de formation initiale et continue organisés par le Ministère (formation des lauréats, semaine des ambassadeurs, journées du réseau, séminaire enjeux globaux etc.)
- **Communiquer de façon transparente avec les partenaires** sur les objectifs, critères et processus revus pour l'AAP. Adapter les modalités de communication aux différents types d'opérateurs.
- **Communiquer sur l'AAP à destination des partenaires techniques et financiers, des ONG et du grand public**, via le site Internet du MEAE (mis à jour) et la publication d'une plaquette générique de présentation de l'AAP et du rapport de bilan annuel de l'AAP.
- Travailler conjointement avec les autres services du ministère et avec l'AFD pour **proposer une communication globale sur les actions de la France dans le domaine de la réponse aux crises alimentaires**, et pour distinguer les différents canaux pour les ONG (AAP, FUHS, canal OSC de l'AFD).
- **Au niveau des pays d'intervention, consolider l'ensemble des financements français sur l'Aide alimentaire et la réponse aux crises alimentaires** (AAP, FUHS et AFD Minka et OSC) pour appuyer la communication de l'ambassade et renforcer la visibilité de l'aide.
- **Utiliser la présente évaluation pour communiquer et valoriser l'action de la France en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à l'international** (par exemple : présentation des constats aux agences romaines, aux pays inclus dans l'analyse comparative, au COHAFA à Bruxelles pour les partenaires européens etc.)

Réponse du MEAE :

La documentation déjà diffusée auprès des postes au stade de l'appel à projets⁶ est constamment enrichie et reprise, sur la base notamment du retour d'expérience interne auquel il est procédé pour chacune des tranches. Les outils proposés par le cabinet ITAR (*cf. supra*, Recommandation 5) et qui seront retenus pour l'AAP contribueront à alimenter le **guide des procédures. La fiche technique destinée aux postes et aux partenaires de mise en œuvre pourra également être enrichie.** Par ailleurs, les travaux d'évaluation du cabinet ITAR ont permis de constater que la documentation qui cadre la mission et les objectifs de l'AAP, transmise par l'administration centrale aux postes et destinée aux partenaires de mise en œuvre (OI, ONG), ne leur parvenait pas systématiquement : un travail de rappel et de sensibilisation sera fait sur ce point.

Les trois canaux de l'aide sont systématiquement associés aux séminaires et webinaires organisés par l'un d'entre eux, à destination des ambassades. **Le nouvel agent recruté à l'été contribuera au renforcement de la communication autour de l'outil AAP** : une plaquette de présentation de l'instrument sera notamment publiée ; des actions plus ponctuelles de communication externe seront également mises en place avec l'appui de la Direction de la communication et de la presse (DCP).

Les travaux préparatoires de la prochaine Stratégie humanitaire de la France se poursuivent, et portent également sur l'élaboration éventuelle d'une base de données agrégée de ses contributions humanitaires. La communication autour des actions de la France dans le domaine de la réponse aux fragilités alimentaires se décline d'ores et déjà dans les éléments de langage de nos autorités ; elle s'inscrit par ailleurs dans le cadre plus global de la communication portant sur l'aide humanitaire de la France, au moyen d'un seul et unique visuel (« Action Humanitaire France »)..

Le MEAE réfléchira aux modalités éventuelles de partage des résultats de la présente évaluation avec les différents opérateurs de l'AAP, et notamment les agences romaines (PAM et FAO), new yorkaises (UNICEF) et genevoises (OIM), ainsi qu'avec le CICR et l'UNRWA./.

⁶ Annexe « Cadre d'action et priorités de l'AAP », fiche technique à l'attention des postes et des opérateurs, documentation relative aux marqueurs OCDE suivis au titre de l'AAP notamment.