

Mars 2023

# Évaluation de l'Aide alimentaire programmée du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Rapport final d'évaluation



MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Version Finale

Mars 2023

## **Évaluation de l'Aide alimentaire programmée du MEAE**

### **Rapport final**

---

Rapport produit par Technopolis France (Camille Hennion, Laura Rennie et Auriane Lamy),  
avec la contribution de Gilles Peyron Dit Thouard et de TDS Group.

Ce document est le rapport final d'évaluation établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

**Auteurs : Technopolis Group, avec la contribution de Gilles Peyron Dit Thouard et de TDS Group**

Camille Hennion, Laura Rennie, Auriane Lamy



#### **Sous la coordination de**

Natasha Butler, Véronique Picard-Barreix et Marguerite Salles

Pôle de l'évaluation et de la performance, Délégation des programmes et des opérateurs, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

#### **Groupe de référence de l'évaluation**

Présidé par Madame Bérengère Quincy, ancienne Ambassadrice de France à Copenhague et ancienne Représentante permanente des Nations Unies à Rome

Le groupe de référence pluraliste rassemblait :

- le service du MEAE responsable de l'instrument évalué (Sous-direction du Développement humain - HUMA) : Nicolas Fairise, Aurélien Picquenot, Jérôme Henry
- les autres services concernés au sein de ce ministère : Centre des opérations humanitaires et de stabilisation du Centre de Crise et de Soutien (CDCS/COHS), Sous-direction des droits de l'Homme et des Affaires humanitaires (NUOI/H), Direction d'Afrique et de l'Océan indien (DAOI), ambassade de France au Burkina Faso (Conseiller régional de coopération pour l'Afrique de l'Ouest),
- les ministères et opérateurs français (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Ministère de l'Economie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique, Agence française de développement),
- des organisations non-gouvernementales bénéficiaires directes de l'aide (Action contre la faim, ACTED),
- des représentants du monde de la recherche (IRD, CIRAD),
- le sénateur Michel Canevet.

#### **Remerciements**

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

# Table des matières

---

Table des matières	ii
Tableaux	iv
Figures	iv
Liste des acronymes	5
1 Introduction	7
1.1 Objectifs de l'évaluation	7
1.2 Méthodologie d'évaluation	7
1.3 Limites de notre méthodologie	8
2 Présentation synthétique de l'Aide alimentaire programmée	9
2.1 Présentation de l'Aide alimentaire programmée	9
2.2 Les financements de l'Aide alimentaire programmée de 2015 à 2021	11
2.3 Le fonctionnement de l'Aide alimentaire programmée	14
2.3.1 Pilotage et allocation des enveloppes de l'Aide alimentaire programmée par pays	14
2.3.2 Sélection des projets à financer	15
2.3.3 Mise en œuvre, suivi et évaluation des projets financés par l'AAP	16
2.3.4 Redevabilité et rapportage auprès du Comité de la Convention de Londres	17
3 Réponses aux questions évaluatives	18
3.1 L'Aide alimentaire programmée : un outil souple, pertinent et en croissance, qui est soumis à plusieurs contraintes	18
3.1.1 Un outil pertinent pour porter le renforcement de l'assistance alimentaire française aux populations vulnérables mais dont le cadre d'intervention devrait être clarifié	19
3.1.2 Un outil pertinent pour répondre aux engagements de la France dans le cadre de la Convention de Londres, mais qui prend peu en compte les engagements dans le cadre du Grand Bargain	25
3.1.3 Un outil pertinent pour répondre aux besoins des populations vulnérables, malgré des faiblesses dans son fonctionnement	28
3.1.4 Le Programme alimentaire mondial (PAM), opérateur principal de l'Aide alimentaire programmée et acteur « incontournable » du système humanitaire, sur lequel la France a une influence limitée	31
3.2 L'Aide alimentaire programmée, un outil dont le positionnement par rapport aux autres instruments humanitaires de la France nécessite d'être clarifié pour renforcer son inscription dans le nexus humanitaire-développement	34
3.2.1 Une complémentarité de l'Aide alimentaire programmée avec les autres instruments français qui demande à être renforcée, sur la base d'un mandat clarifié et d'une intégration plus claire de l'AAP au sein du « nexus humanitaire-développement »	35
3.2.2 Une coordination avec les bailleurs européens et internationaux qui repose essentiellement sur les organisations internationales	44
3.3 Des procédures de gestion améliorées et une bonne efficacité d'ensemble pour un outil souple, mais contraint par des ressources humaines trop limitées pour porter assez d'attention sur les résultats des interventions	46

3.3.1	Une amélioration et une rationalisation du processus d'allocation des enveloppes _____	47
3.3.2	Une identification des projets décentralisée qui manque souvent d'un regard d'expert _____	47
3.3.3	Une gestion de l'instrument qui tend à se renforcer et à se standardiser en réponse, notamment, aux contraintes liées aux ressources humaines _____	48
3.3.4	Des faiblesses identifiées limitant quelque peu l'efficacité des projets _____	50
3.3.5	Une efficacité qui semble bonne au niveau des projets, surtout pour les distributions en espèces _____	51
3.3.6	Un manque de suivi-évaluation qui limite la redevabilité de l'instrument _____	53
3.3.7	Un système d'évaluation défaillant qui empêche une mesure rigoureuse des résultats et effets des interventions et la capitalisation _____	54
3.3.8	Une utilisation sous-optimale des mécanismes de redevabilité du PAM _____	55
3.4	Des résultats potentiellement intéressants pour les populations vulnérables, mais trop peu mesurés _____	57
3.4.1	Des projets qui touchent directement les bénéficiaires et qui semblent avoir des effets positifs immédiats sur les bénéficiaires _____	58
3.4.2	Des indications d'effets négatifs des projets rapportées par les postes et les bénéficiaires _____	61
3.4.3	Une prise en compte hétérogène des principes de la Convention de Londres _____	61
3.4.4	Des partenaires de mise en oeuvre performant plutôt bien, mais dont il faut pouvoir renforcer les complémentarités _____	63
3.4.5	Des impacts difficilement mesurables _____	65
3.4.6	Au-delà des résultats pour les bénéficiaires, une visibilité modérée de l'aide alimentaire française sur le terrain _____	66
4	Conclusions et recommandations _____	68
4.1	Conclusions _____	68
4.2	Recommandations issues de l'évaluation _____	70
	<b>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. _____</b>	<b>70</b>
	<b>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. _____</b>	<b>72</b>
	<b>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. _____</b>	<b>74</b>
	<b>Recommandation 4 : Adapter la gouvernance et les instances de coordination de l'Aide alimentaire programmée pour i) améliorer le partage d'informations entre les acteurs de l'Équipe France, ii) permettre une réelle intégration de l'AAP dans le nexus urgence-résilience-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. _____</b>	<b>76</b>

<b>Recommandation 5 : Mettre en place un système de suivi, évaluation et capitalisation plus robuste pour permettre plus de redevabilité sur les financements de l'Aide alimentaire programmée</b>	78
<b>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.</b>	80
Annexe A Liste des annexes	82

## Tableaux

Tableau 1 – Présentation du CIAA	15
Tableau 2 - Objectifs de la stratégie SANAD liés à l'AAP	19
Tableau 3 - Indicateurs de la stratégie SANAD liés à l'AAP	20
Tableau 4 - Engagements et contributions de la France à l'assistance alimentaire. Source : Rapports annuels du FAC	25
Tableau 5 - Moyenne des coûts ne revenant pas aux bénéficiaires finaux de l'aide par type d'acteur de mise en œuvre	52
Tableau 6 - Forces et faiblesses des opérateurs différents (PAM/OI, ONG) telles que perçues par les acteurs interrogés	64

## Figures

Figure 1 - Diagramme Logique d'intervention (DLI) de l'AAP	10
Figure 2 Montants annuels dédiés aux dispositifs de l'AAP de 2016 à 2022 en millions d'euros	12
Figure 3 Concentration des financements AAP sur les pays prioritaires CICID	13
Figure 4 - Carte des pays d'intervention des projets financés (2015-2021)	14
Figure 5 - Pourcentage des financements AAP allant vers les projets nutrition	21
Figure 6 - Comparaison de l'aide alimentaire de la France avec les pays donateurs signataires de la Convention de Londres en 2020 et 2021	26
Figure 7 – Montants des projets « Alimentation » du FUH	39
Figure 8 - Réponse à la question "Dans quelle mesure estimez-vous que ..." (N = 37)	59
Figure 9 - Réponse à la question « Lors de l'identification et la sélection de vos projets, dans quelle mesure parvenez-vous à prendre en compte les critères suivants ? » (N = 37 répondants)	62
Figure 10 Réponse à la question "Selon votre expérience, quel est le niveau d'efficacité des opérateurs suivants pour mettre en œuvre les projets financés par l'AAP ?" (N = 37)	64

## Liste des acronymes

---

AAP	Aide alimentaire programmée
ACF	Action contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
ALIM	Pôle Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable
ANSP	Agence nationale de santé publique
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDCS	Centre de crise et de soutien
CE	Commission Européenne
CHS	Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICR	Comité Internationale de la Croix-Rouge
CILSS	Comité permanent Inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
COHS	Centre des opérations humanitaires et de stabilisation
COFIL	Comité de pilotage
COTECH	Comité technique
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DAF	Direction des Affaires financières
DCSD	Direction de la Coopération de sécurité et de défense
DGM	Direction générale de la Mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
DGT	Direction générale du Trésor
FAC	Food Assistance Committee
FAO	Food and Agriculture Organization
FIDA	Fonds international de développement agricole
FUHS	Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
HUMA	Sous-direction du développement humain (du MEAE)
ICSP	Instrument Contribuant à la Stabilité et à la Paix
IPC	Integrated Food Security Phase Classification
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
NUOI	Direction des Nations unies, des Organisations Internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OI	Organisation internationale



OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PUI	Première Urgence Internationale
PTF	Partenaire technique et financier
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SGMNI	Santé génésique, maternelle, néonatale et infantile
SUN	Scaling Up Nutrition
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
URD	Urgence Réhabilitation Développement

# 1 Introduction

---

Le présent document est le rapport final de la mission d'évaluation de l'Aide alimentaire programmée (AAP) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) de 2017 à aujourd'hui.

En introduction, nous rappelons les objectifs de cette évaluation, présentons la méthodologie, les travaux entrepris, et les limites de notre méthodologie.

## 1.1 Objectifs de l'évaluation

Dans un contexte d'augmentation du nombre de crises alimentaires à travers le monde, les moyens financiers consacrés à l'Aide alimentaire programmée (AAP) ont largement augmenté en conséquence. L'évaluation de l'Aide alimentaire programmée visait à **rendre compte des moyens que l'instrument a mobilisés** de 2017 à septembre 2022, à **tirer des enseignements et éclairer la réflexion** sur son évolution stratégique et opérationnelle

Les objectifs opérationnels sont les suivants :

- **Dresser un état des lieux de l'AAP** comprenant :
  - Un **bilan synthétique des financements mobilisés par l'AAP** faisant ressortir les caractéristiques des financements mobilisés par l'AAP et leurs évolutions sur la période ;
  - Une **présentation du fonctionnement de l'AAP** depuis 2017, avec un regard plus ponctuel remontant jusqu'à 2015 (pilotage, programmation, identification et sélection des opérations, exécution, suivi, gestion, prévention des risques et redevabilité) visant à dresser des premiers constats et identifier des enjeux organisationnels et fonctionnels qui découlent des nouvelles priorités et de l'augmentation des crédits définies en 2018.
- **Évaluer** :
  - La pertinence de l'AAP pour relayer les priorités stratégiques et les engagements internationaux de la France dans le champ de l'assistance et de l'aide alimentaire ;
  - L'articulation et la complémentarité de l'AAP avec les autres contributions françaises et internationales ;
  - L'efficacité et l'efficience des interventions financées par l'AAP pour répondre aux besoins des populations les plus vulnérables, et les résultats de ces interventions au regard des engagements pris et des crédits mobilisés.
- **Identifier des axes de progrès éventuels et formuler des recommandations** susceptibles de renforcer la capacité des opérations financées par l'AAP à respecter les principes de la Convention de Londres, et à financer des réponses appropriées, efficaces et efficientes, et susceptibles de renforcer la redevabilité au niveau des opérations financées.

## 1.2 Méthodologie d'évaluation

L'évaluation a été conduite de septembre 2021 à septembre 2022. La méthodologie suivie pour cette évaluation (voir référentiel d'évaluation en annexe A) s'appuie sur la triangulation de nombreux outils d'investigation afin d'objectiver autant que possible nos observations et conclusions. Les constats présentés dans le présent rapport d'évaluation ont ainsi été formulés sur la base des outils d'investigation suivants :

- Analyse des documents stratégiques et opérationnels clés relatifs à l'AAP ;
- Analyse de la base de données des interventions financées par l'AAP de 2015 à 2021 ;
- Analyse documentaire d'un échantillon de 33 projets (liste des projets présentée en annexe) ;

- Entretiens avec les principaux acteurs et partenaires de la mise en œuvre de l'AAP (43 interlocuteurs interrogés niveau siège) ;
- Réalisation de trois missions de terrain pendant 5 jours au Burkina Faso, au Liban et à Madagascar. Les missions ont inclus :
  - La réalisation de 20 à 25 entretiens avec les principales parties prenantes de l'AAP dans chaque pays de mission (65 au total avec les Services de Coopération et d'Action Culturelle, Chancellerie, AFD, autorités locales, Organisations Non-Gouvernementales (ONG) et Organisations Internationales (OI), partenaires de mise en œuvre, autres bailleurs et partenaires techniques et financiers (PTF), ONG locales partenaires des OI, ...)
  - La collecte de données qualitatives auprès de bénéficiaires directs de deux projets financés par l'AAP par pays de mission pour pouvoir obtenir des retours des bénéficiaires finaux des interventions. Nous avons réalisé entre 25 et 30 entretiens par pays auprès des bénéficiaires finaux, complétés, selon les contextes, d'entretiens auprès des partenaires locaux de mise en œuvre ou de représentants des communautés.
- Analyse comparative avec trois autres bailleurs pertinents sur les questions de sécurité alimentaire. L'analyse comparative s'est fondée sur la réalisation d'entretiens avec les services en charge de l'aide alimentaire au niveau de l'administration centrale au Danemark, au Royaume-Uni et en Suisse, ainsi qu'avec leurs collègues dans les pays de mission lorsque cela a été possible. Elle a été complétée par l'analyse de la documentation fournie par ces partenaires.
- La conduite d'une enquête électronique auprès des 39 ambassades ayant reçu des financements de l'Aide alimentaire programmée, dont 37 ont répondu à l'enquête. (Résultats présentés en annexe D)
- Un atelier participatif de co-construction des recommandations.

### 1.3 Limites de notre méthodologie

Les principales limites de notre méthodologie d'évaluation sont les suivantes :

- **Manque de données de suivi et de résultats spécifiques pour les OI financées par l'AAP :** Les OI sont les bénéficiaires majoritaires de l'AAP. Celles-ci ne fournissent cependant que rarement des rapports finaux d'interventions spécifiques pour les financements qu'elles ont reçus. En effet, les financements AAP viennent compléter l'ensemble des financements des bailleurs de fonds au niveau d'un pays. Les agences onusiennes ne fournissent que des rapports annuels reprenant leurs réalisations et, dans une moindre mesure, leurs résultats au niveau des pays pour l'ensemble de leurs financements. Il n'est donc pas possible d'évaluer précisément la contribution de la France grâce à l'AAP aux résultats observés au niveau des pays. L'analyse des rapports de projets d'OI financés par l'AAP durant la période évaluée a donc apporté des enseignements limités, particulièrement sur l'efficacité des projets et l'atteinte escomptée des résultats.
- **Échantillon limité de données collectées auprès des bénéficiaires finaux de l'aide<sup>1</sup>:** les ressources allouées ne permettaient pas un travail de collecte de grande ampleur auprès des bénéficiaires finaux de l'aide alimentaire. Nous avons pu conduire des entretiens qualitatifs auprès de 25 à 30 bénéficiaires finaux de l'AAP dans chaque pays de mission (Burkina Faso, Liban et Madagascar). Si ces données font remonter des éléments

---

<sup>1</sup> Les bénéficiaires finaux de l'aide sont les communautés et foyers ciblés par les projets financés par l'AAP dans les pays d'intervention, et non les organisations internationales (OI) ou les organisations non gouvernementales (ONG) récipiendaires des fonds AAP pour mettre en œuvre des projets, qui sont, elles les bénéficiaires directs de l'AAP.

intéressants, cette collecte n'est pas représentative de l'ensemble des bénéficiaires. Ces éléments restent donc uniquement indicatifs.

## 2 Présentation synthétique de l'Aide alimentaire programmée

---

### 2.1 Présentation de l'Aide alimentaire programmée

**L'Aide alimentaire programmée (AAP) est le principal instrument français de réponse aux crises alimentaires.** Historiquement cet outil est lié aux engagements pris par la France dans le contexte de la Convention relative à l'Aide Alimentaire de 1999, renouvelée depuis par la Convention de Londres relative à l'assistance alimentaire ratifiée par la France en 2017.

**La Convention de Londres vise à améliorer la sécurité alimentaire et à promouvoir la résilience des populations, particulièrement dans les situations de crise et de fragilité.** En plus d'assurer un engagement renouvelé des principaux pays donateurs sur la sécurité alimentaire, le nouveau cadre de 2017 visait notamment à promouvoir une assistance plus adaptée, efficace et durable aux populations touchées par l'insécurité alimentaire, en promouvant une aide plus ciblée et appropriée par rapport aux besoins et mettant en avant des principes de bonne assistance alimentaire tels que la priorité donnée à l'aide en espèce ou le respect de la dignité des bénéficiaires. Outre ces principes, la Convention de Londres établit la liste des interventions éligibles en matière de sécurité alimentaire et établit un minimum de 50% des financements alloués aux interventions devant revenir directement aux bénéficiaires finaux.

**Parmi les instruments de la diplomatie française, l'AAP est l'un des trois canaux d'aide humanitaire pilotés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)**<sup>2</sup>. S'il n'existe pas de document officiel explicite qui indique l'ensemble des objectifs et des missions stratégiques allouées à l'AAP, cet outil participe aux objectifs de la France rappelés dans la **Stratégie Internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable** (stratégie SANAD 2019-2024), et notamment son objectif 5 : « renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience »<sup>3</sup>. A travers cet objectif, la France entend poursuivre son assistance dans les situations d'urgence humanitaire mais également traiter la question de la sécurité alimentaire de manière plus intégrée et durable pour améliorer la résilience des populations, en renforçant l'intégration du **nexus humanitaire-développement** dans ses interventions. Cette stratégie entérine également la volonté de la France de renforcer son action en matière de lutte contre la malnutrition, effort lancé en 2016 avec la formulation d'une feuille de route multisectorielle : « Améliorer la nutrition des populations vulnérables 2016-2020 ». L'AAP contribue à cet effort.

Dans cette perspective, la stratégie SANAD comprend les indicateurs suivants pour l'AAP :

- 50% des financements de l'AAP doivent contribuer à la nutrition
- Plus de 50% des financements de l'AAP doivent cibler les pays prioritaires de l'APD française (selon la liste établie par le CICID de 2018)

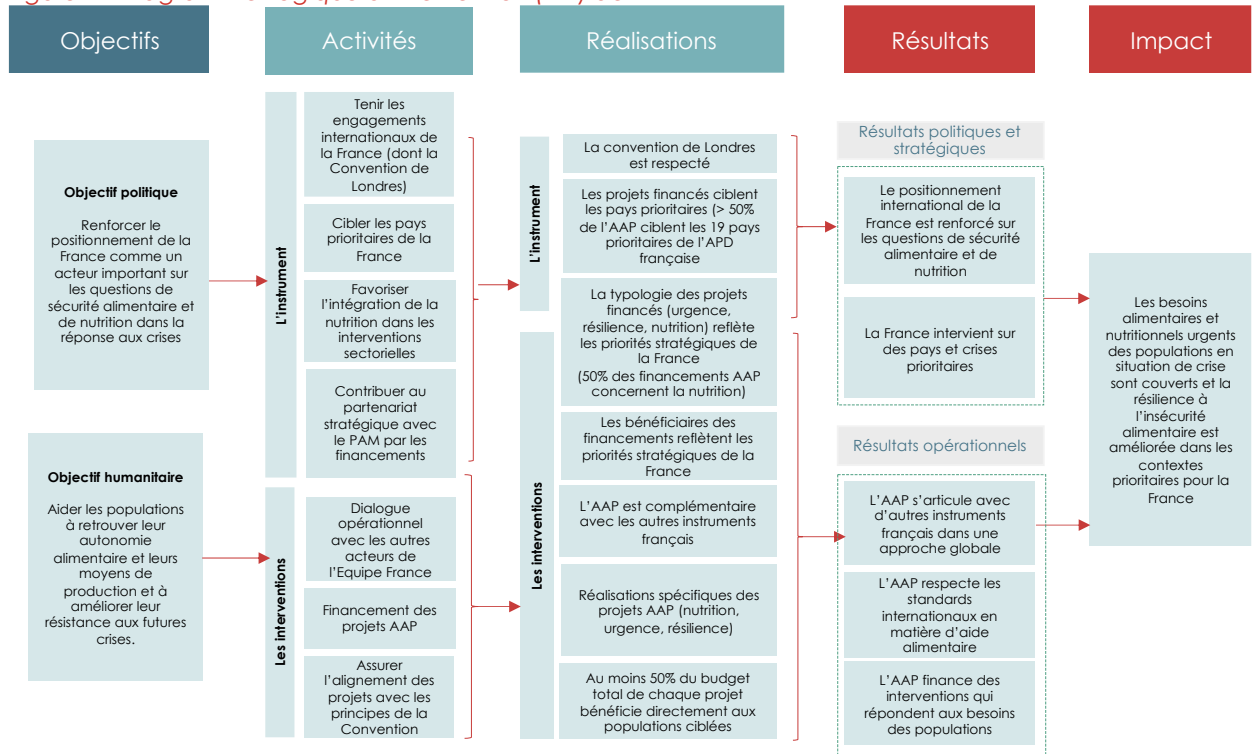
---

<sup>2</sup> Aux côtés du Fonds d'Urgence Humanitaire et de Stabilisation (FUHS) du MEAE, piloté par le Centre de crise et de soutien (CDCS) et des contributions volontaires aux agences des Nations Unies, pilotées par la Direction des Nations Unies (NUOI/H), qui sont présentés de manière plus détaillée en section 3.2. Les financements de l'AFD en zones de crise à travers le fonds Minka ou les dispositifs de financement des organisations de la société civile (OSC) peuvent également toucher aux enjeux de sécurité alimentaire.

<sup>3</sup> Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable (2019-2024), MEAE, 2019, [lien](#).

Sur la base des documents stratégiques et des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation, nous avons reconstitué la logique d'intervention de l'AAP, afin de préciser ses objectifs, résultats et effets attendus. Celui-ci est présenté ci-dessous.

Figure 1 - Diagramme Logique d'intervention (DLI) de l'AAP



Pour contribuer à ces objectifs, l'AAP finance des projets typiquement assez courts (jusqu'à 12 mois) portant sur au moins l'un des trois secteurs d'intervention suivants :

- **Aide alimentaire d'urgence**, qui peut comprendre la distribution de bons, d'aide en espèce ou de denrées alimentaires
- **Lutte contre la malnutrition**, ciblant prioritairement les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de 2 ans. Ceci recouvre par exemple des interventions de supplémentation nutritionnelle, de dépistage de la malnutrition, ou encore de formations sur les bonnes pratiques nutritionnelles.
- **Actions de retour à l'autonomie** et à la résilience des populations vulnérables qui comprennent par exemple des distributions d'intrants agricoles pour relancer les moyens de production, des donations pour l'achat de bétail, des formations aux pratiques agricoles etc.

Les projets AAP peuvent combiner des interventions relevant de ces trois secteurs d'intervention au sein d'un même projet, ce qui arrive fréquemment.

*Encadré 1 Exemples de projets selon leur catégorisation*

Exemples de projets des différentes catégories :

- **Projets d'assistance alimentaire d'urgence :**
  - Fourniture d'assistance alimentaire d'urgence à des nouveaux déplacés internes
  - Mise à disposition de produits alimentaires de base dans les camps existants
  - Achat de colis alimentaires et de tonnes de riz

- Transferts monétaires par coupons utilisables dans des épiceries locales
- **Projets nutrition :**
  - Appui nutritionnel à des enfants de 6 à 59 mois et des femmes enceintes et allaitantes.
  - Transferts monétaires et campagnes de sensibilisation nutritionnelle
  - Fourniture de produits locaux aux cantines scolaires, en vue de proposer des repas sains et diversifiés.
  - Formation à la nutrition et à l'agriculture favorable à la nutrition
  - Traitement de la malnutrition aigüe
  - Renforcement des capacités des personnels de santé
  - Soutien à la chaîne d'approvisionnement des intrants nutritionnels thérapeutiques.
- **Projets d'assistance alimentaire résilience :**
  - Distribution de semences et d'engrais, formation aux bonnes pratiques agricoles et à la réduction du risque de catastrophe
  - Soutien à des initiatives locales et à des organisations rurales et agricoles
  - Création/réhabilitation de jardins potagers dans les écoles publiques accueillant des réfugiés
  - Emploi de femmes dans une coopérative agricole
  - Accès aux intrants et renforcement de la filière agricole

## 2.2 Les financements de l'Aide alimentaire programmée de 2015 à 2021

Cette section présente de manière synthétique les grands traits des financements de l'AAP sur la période considérée. Une analyse détaillée est présentée en annexe B.

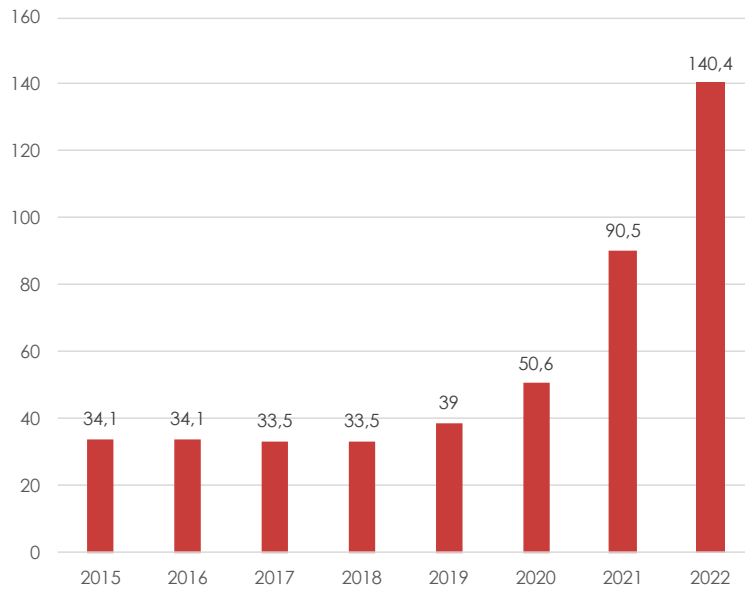
En 2018, le comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) avait énoncé des objectifs clairs d'augmentation de l'APD française et, en particulier, de l'ensemble des crédits humanitaires, dont fait partie l'AAP, pour atteindre 500M€ d'ici 2022<sup>4</sup>. **Cette hausse des financements s'inscrit dans un contexte d'augmentation et d'aggravation des crises humanitaires dans le monde, en lien à la fois avec les multiples situations de conflits et de crises, souvent durablement installées dans le temps, et aux conséquences multiples du réchauffement climatique sur des communautés souvent déjà très vulnérables.**

**En réponse à ces objectifs, les montants de l'AAP ont fortement augmenté, notamment à partir de 2020.** Cette hausse se traduit par une augmentation des montants par projet et, dans une moindre mesure, du nombre de projets (moins importante proportionnellement que la hausse des montants). L'envergure des projets AAP a donc augmenté sur la période.

En effet, après être resté constant à environ 34 millions d'euros de 2015 à 2018, le volume total de l'AAP française a considérablement augmenté, atteignant 90,5 millions d'euros en 2021 et 140,4 M€ en 2022, soit une augmentation de 260% de 2019 à 2022. Les financements de 2022 incluent une allocation supplémentaire au PAM de 25 M€ dans le contexte de la crise alimentaire aggravée par la guerre en Ukraine. On note que la signature de la Convention de Londres en 2017 n'a pas directement entraîné une augmentation des financements AAP mais un maintien des sommes allouées autour de 35 M€ en 2018 – l'augmentation des montants de l'AAP ayant ensuite débuté à partir de 2019.

<sup>4</sup> Les décisions du CICID de 2018 rappellent l'objectif fixé par le Président Macron d'atteindre une APD représentant 0,55% du revenu national brut d'ici 2022. Le relevé de décisions fixe également un objectif de 500 M€ de financements humanitaires d'ici 2022 « transitant notamment par le Fonds humanitaire d'urgence, les agences humanitaires de l'ONU et les engagements bilatéraux tels l'aide alimentaire programmée. », voir [lien](#).

Figure 2 Montants annuels dédiés aux dispositifs de l'AAP de 2016 à 2022 en millions d'euros<sup>5</sup>



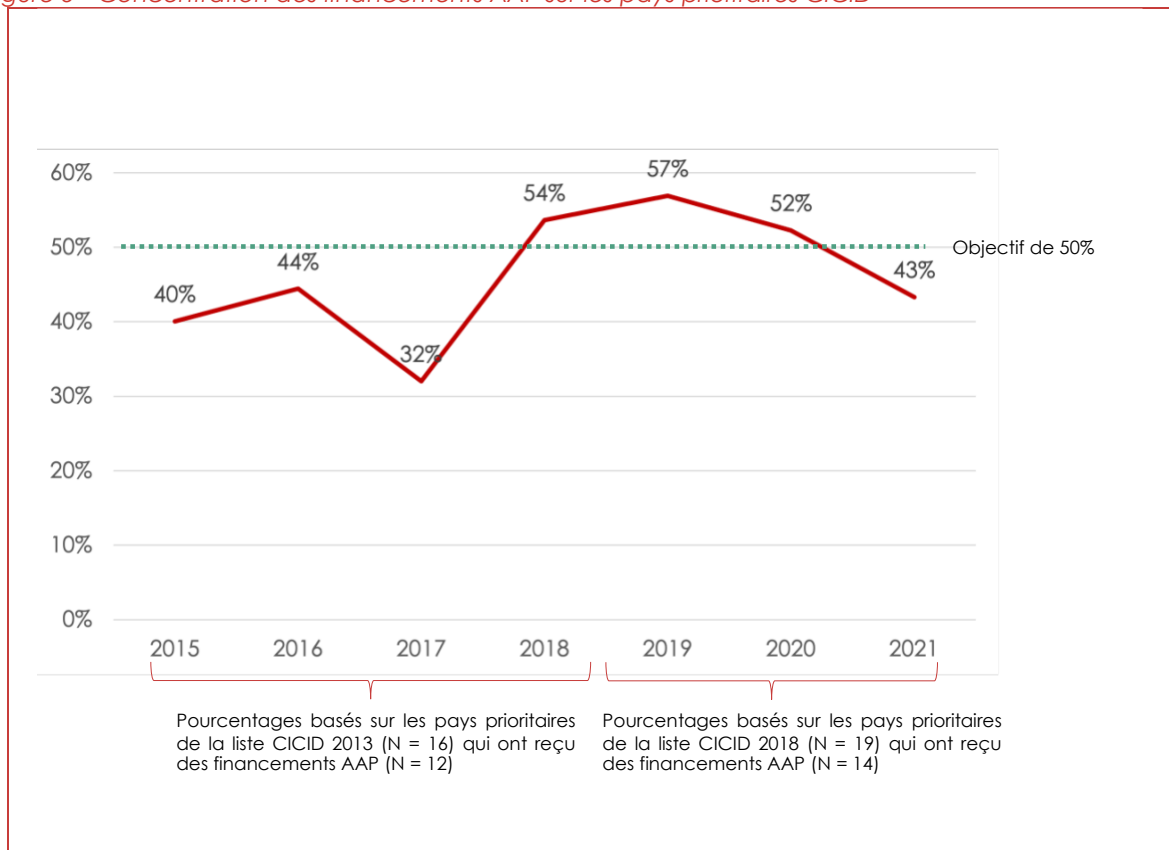
Source : MEAE : Base de données AAP (fournie par HUMA et consolidée par EVA – Traitement Technopolis

L'Aide alimentaire programmée couvre 42 pays<sup>6</sup>, mais elle est caractérisée par **une forte concentration géographique sur l'Afrique sub-saharienne et le Moyen-Orient, zones de concentration des crises alimentaires depuis plusieurs années et en lien avec les pays prioritaires identifiés par le CICID**. Sur l'ensemble de la période, 49% des financements AAP ont ciblé les pays prioritaires de la France. Cette concentration s'est renforcée notamment à partir de 2018, année où elle atteint l'objectif de plus de 50% des financements ciblant les pays prioritaires de la France.

<sup>5</sup> Il convient de noter que, l'AAP étant un financement annuel, les autorisations d'engagements équivalent aux crédits de paiement.

<sup>6</sup> Il y a 24 pays bénéficiaires en Afrique subsaharienne : le Niger, la RCA le Tchad, le Mali, le Burkina Faso, la RDC, l'Éthiopie, le Cameroun, le Nigeria, Madagascar, la Mauritanie, la Somalie, le Burundi, le Soudan du Sud, le Sénégal, le Soudan, Djibouti, Guinée, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe, Kenya, Mozambique, Angola. Il y a 6 pays/territoires bénéficiaires dans la région Afrique du Nord et Moyen Orient : Algérie, Irak, Jordanie, Liban, Territoires Palestiniens, Yémen. Il y a 6 pays bénéficiaires en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Corée du Nord, Laos, Népal. Il y a 4 pays bénéficiaires dans les Amériques: Haïti et le Venezuela, Colombie, Honduras et 2 en Europe : Turquie et Arménie.

Figure 3 Concentration des financements AAP sur les pays prioritaires CICID

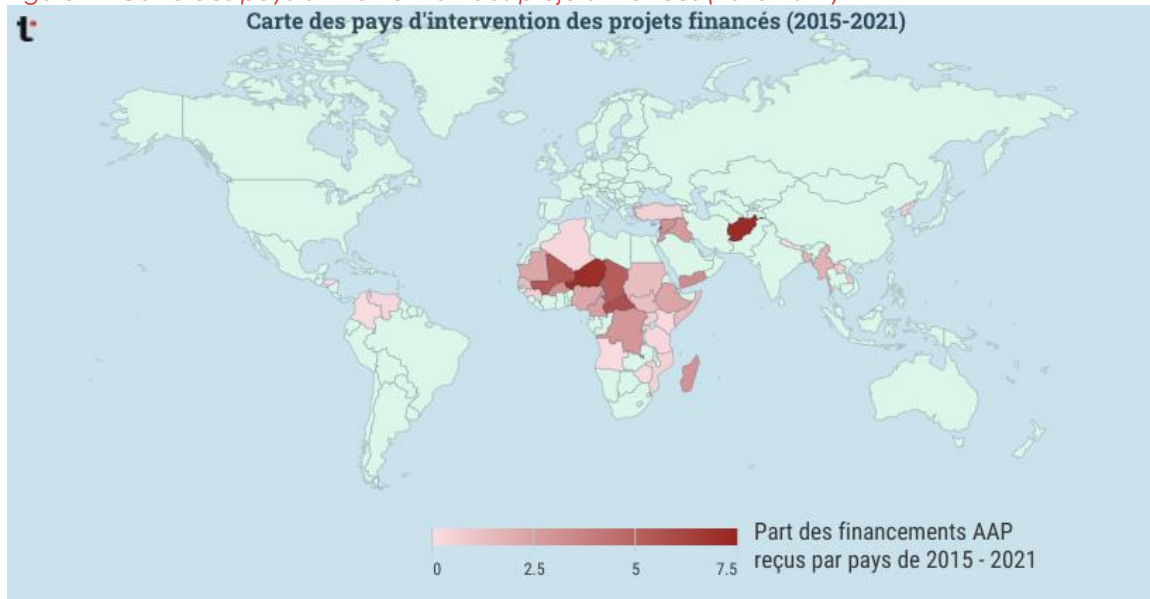


Source : MEAE : Base de données AAP (fournie par HUMA et consolidée par EVA – Traitement Technopolis)

L'objectif de 50% des financements AAP concentrés sur les pays prioritaires CICID<sup>7</sup> a été atteint à partir de 2018 ; ces derniers se sont maintenus au-dessus de ce seuil, excepté en 2021 (43%), malgré une diminution amorcée depuis 2019. La diminution en 2021 est liée à la forte augmentation des financements allant en Afghanistan et au Liban, qui ne sont pas prioritaires : l'Afghanistan a ainsi reçu entre 0 et 1% des financements totaux de l'AAP entre 2015 et 2020, mais 19% en 2021, avec une somme atteignant 19,3 millions d'euros, à la suite de l'effondrement du gouvernement afghan en août 2021. Cette répartition reflète à la fois l'attention portée aux priorités du CICID et la mobilisation de l'AAP en réponse aux crises et priorités politiques de la France.

<sup>7</sup> Les pays prioritaires de la liste CICID 2013 sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo. Les pays prioritaires de la liste CICID 2018 sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

Figure 4 - Carte des pays d'intervention des projets financés (2015-2021)



Source : MEAE : Base de données AAP (fournie par HUMA et consolidée par EVA – Traitement Technopolis)

L'AAP est caractérisée par **une très forte concentration des financements sur quelques opérateurs clés, le Programme alimentaire mondial (PAM) en premier chef**. En moyenne, il reçoit plus de 50% des montants octroyés, ce qui correspond à un objectif interne fixé par le MEAE sur ce point. **La part des financements attribués à des organisations de la société civile (OSC)<sup>8</sup> oscille entre 26% et 39%** des montants selon les années mais suit une tendance plutôt décroissante sur la période. Le CICR est ainsi le deuxième bénéficiaire de l'AAP. Les OSC françaises sont les principales bénéficiaires des financements alloués aux OSC. La part des OSC locales recevant directement des financements de l'AAP est très faible.

Sur la période, **51% des montants octroyés concernent les projets catégorisés comme projets de résilience, 26% des projets d'assistance alimentaire d'urgence, et 23% des projets relatifs à la nutrition**. On note une augmentation de la part des projets portant sur la nutrition, qui atteint 43% en 2021, en lien avec les engagements pris par la France sur cette thématique, avec la feuille de route Nutrition (2016-2020) et avec la Stratégie SANAD (2019-2024). Les financements sur la nutrition restent cependant en deçà des objectifs fixés de 50% des financements AAP consacrés à la nutrition.

## 2.3 Le fonctionnement de l'Aide alimentaire programmée

### 2.3.1 Pilotage et allocation des enveloppes de l'Aide alimentaire programmée par pays

L'AAP est gérée au niveau de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement supérieur et du développement international (DGM) par le Pôle « Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable (ALIM) » de la sous-direction du développement humain (HUMA), avec l'appui du Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA).

Les crédits alloués chaque année pour l'AAP font ensuite l'objet d'une **programmation en trois tranches successives d'importance décroissante** (en moyenne 60% pour la 1<sup>ère</sup> tranche lancée

<sup>8</sup> La catégorie OSC comprend ici les organisations de la société civile et organisations non-gouvernementales françaises, internationales et locales. Pour les besoins de l'analyse, le CICR est ici comptabilisé parmi les OSC, malgré son statut spécifique, qui ne correspond ni à une OI ni à une OSC, d'organisation neutre et d'association de droit suisse, suivant ainsi la catégorisation de la sous-direction HUMA pilotant les fonds AAP et d'autres services de la DGM.

fin janvier pour des décaissements intervenant en mars/avril ; 30% pour la 2<sup>ème</sup> tranche généralement mise en œuvre entre mai et juillet; et 10% pour la 3<sup>ème</sup> tranche en août/septembre) pour pouvoir répondre à de nouvelles crises ou de nouveaux besoins en cours d'année.

Une fois l'enveloppe annuelle de l'AAP fixée, la sous-direction HUMA propose une allocation de cette enveloppe par pays sur la base de l'analyse des besoins en matière d'insécurité alimentaire, des remontées des postes et des priorités politiques et des engagements de la France. La proposition de répartition géographique des crédits de l'AAP est ensuite discutée avec les autres directions du ministère (le Centre de Crise et de Soutien (CDCS), la direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie (NUOI), directions géographiques). La répartition issue de ces consultations internes est soumise au **Comité Interministériel de l'Aide alimentaire (CIAA)** pour consultation, puis transmise au cabinet de la Ministre pour validation.

Tableau 1 – Présentation du CIAA

<b>Le Comité Interministériel de l'Aide Alimentaire (CIAA)</b>
<p>Il n'y a pas de document officiel encadrant le CIAA, qui n'a pas de base réglementaire portant sa création. Nous présentons ici le fonctionnement effectif du CIAA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rôle du CIAA</b> : La stratégie humanitaire de la France de 2018 rappelle que l'AAP est allouée sur décision du CIAA<sup>9</sup>. <b>En pratique, le CIAA est un organe consultatif et un lieu d'échanges d'informations entre représentants des administrations et opérateurs concernés.</b> Le CIAA est consulté sur la proposition d'allocation de l'AAP par pays et sur la sélection de projets à financer pour chacune des tranches, mais les réunions de consultations préparatoires au CIAA et internes au MEAE restent le lieu de décision, comme l'identifiait déjà l'évaluation de 2008 de l'AAP<sup>10</sup>.</li> <li>• <b>Composition du CIAA</b> : Aujourd'hui le CIAA est composé de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au MEAE : la DGM (DDD/HUMA/Pôle sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable (ALIM) : présidence et secrétariat), le CDCS, NUOI/H, les divisions géographiques</li> <li>- Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire : Direction Générale de la performance économique et environnementale des entreprises, Bureau Mondialisation et sécurité alimentaire</li> <li>- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique : Direction générale du Trésor, Bureau du financement multilatéral du développement et du climat</li> <li>- Agence française de développement : division fragilités, crises et conflits (CCC) et division Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB). L'AFD a été incluse au CIAA à la suite des recommandations de l'évaluation de 2008.</li> </ul> </li> <li>• <b>Calendrier du CIAA</b> : En pratique, le CIAA est consulté plus de trois fois dans l'année (une fois pour la programmation des enveloppes par pays et une fois pour la sélection des projets pour chaque tranche). Certaines de ces consultations, notamment pour la sélection des projets, se font par des soumissions électroniques, sur un principe de non-objection, et ne donnent pas lieu à des réunions. Du fait du COVID, les dernières réunions ont été virtuelles (ou en mode hybride pour la dernière en date, portant sur la 1<sup>ère</sup> tranche 2022).</li> </ul>

### 2.3.2 Sélection des projets à financer

**L'AAP est un outil dont la gestion est très décentralisée. Les Conseillers de Coopération et d'action culturelle (COCAC) et/ou les attachés humanitaires sont les interlocuteurs réguliers et privilégiés de la sous-direction HUMA.** Une fois les enveloppes approuvées, celle-ci demande aux postes d'identifier les projets à financer par l'AAP, en rappelant les priorités stratégiques auxquelles répondent l'outil et les critères de sélection à prendre en compte, tels que les

<sup>9</sup> Stratégie humanitaire de la République Française (SHRF), [lien](#).

<sup>10</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

denrées et activités éligibles, les types d'interventions à financer, la priorité donnée au PAM et les seuils minimaux des projets<sup>11</sup>.

Les projets identifiés et sélectionnés par les ambassades sont transmis à la sous-direction HUMA, qui instruit les projets sur la base des critères d'éligibilité à la Convention de Londres et vérifie l'alignement des projets avec les orientations prioritaires de l'AAP détaillées ci-dessus. Elle n'évalue pas en détails les caractéristiques techniques du projet.

Une fois la liste des projets sélectionnés stabilisée, la sous-direction HUMA soumet au CIAA un tableau d'analyse des projets sélectionnés, par voie électronique, pour approbation, en y attachant les notes de présentation des projets.

Ce processus se répète pour chacune des trois tranches annuelles de l'AAP.

### 2.3.3 Mise en œuvre, suivi et évaluation des projets financés par l'AAP

Les ambassades sont responsables du suivi des projets financés au titre de l'AAP. Les modalités précises de ce suivi sont laissées à leur main. Il passe typiquement par un dialogue régulier entre les ambassades et les organisations porteuses de projets, dialogue doublé, très souvent, de visites des projets sur le terrain, même s'il n'y a pas d'exigence de l'administration centrale sur ce point. De la même façon, les postes gèrent les possibles demandes d'avenant des opérateurs en consultation avec la sous-direction HUMA.

- Les ONG doivent remettre en fin de projet un rapport final d'exécution et un rapport financier aux ambassades, dans un délai de 6 mois maximum suivant la fin du projet. Depuis 2020, les conventions avec les ONG incluent des clauses sur les attendus en termes de compte-rendu des activités et demandent l'usage du modèle harmonisé au format « 8+3 » développé par la communauté internationale<sup>12</sup>.
- Pour les projets portés par les organisations internationales, les financements de l'AAP venant en complément des ressources mobilisées par ailleurs par les OI, les rapports transmis portent sur l'intégralité des activités réalisées, généralement sous la forme de rapports annuels par pays, sans distinguer systématiquement l'apport effectif de la subvention française aux résultats. Ces rapports passent par les représentations permanentes auprès des agences et sont envoyés à la sous-direction HUMA. Les rapports ne transitant pas par les postes, il semble que ces derniers aient moins de visibilité sur les résultats des projets mis en œuvre par les OI dans les pays qu'ils couvrent.

L'administration centrale reçoit et archive les rapports finaux mais n'est pas, à ce stade, en capacité d'exploiter les données reçues, ni même de lire intégralement ces rapports. La sous-direction produit cependant une note de bilan annuel, diffusée sous forme de note diplomatique au sein du ministère et au-delà, auprès des membres du CIAA.

La montée en puissance de l'AAP se traduit par des exigences accrues en matière de redevabilité, de communication et d'accompagnement des postes. La présente évaluation illustre ces demandes accrues. S'il n'y a pas, à ce stade, d'exigence de l'administration centrale en matière d'évaluation des projets financés par l'AAP, une réflexion est en cours sur ce sujet. Une enveloppe de 200 K€ a ainsi été réservée pour l'exercice 2022 pour mener des évaluations ou audits de projets mis en œuvre par les ONG. Un bilan de mise en œuvre d'une

<sup>11</sup> Jusqu'à 2021, la sous-direction HUMA fixait un montant minimal à 200 K€ par projet pour limiter le saupoudrage. Ce seuil a été revu à la hausse à 500 K€ à partir de 2022. En 2022 (1<sup>ère</sup> tranche), il a été demandé aux postes qui recevaient jusqu'à 1 M€ de ne proposer qu'un seul projet.

<sup>12</sup> Format standardisé de rapport développé par les groupes de travail du Grand Bargain pour harmoniser et faciliter le reporting sur les projets humanitaires. Il comprend trois sections : la première reprend les informations administratives de base du projet, la seconde couvre huit questions à remplir nécessairement, couvrant les aspects les plus importants du projet (performance, ajustements, mesure des résultats, gestion du risque, etc.), la troisième contient une sélection de thèmes additionnels qui peuvent être ajoutés par les bailleurs, selon leurs intérêts, au maximum de trois. Voir [lien](#).



grappe de projets d'AAP et une mission de renforcement du dispositif de capitalisation et de redevabilité de l'AAP ont ainsi été commandités en 2022.

#### 2.3.4 *Redevabilité et rapportage auprès du Comité de la Convention de Londres*

En juin de chaque année, la France, en tant que signataire de la Convention de Londres, doit rendre compte auprès du Comité de l'assistance alimentaire (*Food assistance committee, FAC*) de l'ensemble des financements octroyés au titre de l'aide alimentaire, dans le cadre de la vérification du niveau d'engagement des États signataires. La sous-direction HUMA a la charge de l'exercice de compilation pour la France.

Concernant la redevabilité au Parlement, l'AAP est incluse dans le rapport annuel de performance sur le programme 209, préparé par le MEAE et annexé au projet de Loi de Finance annuelle. L'AAP participe à l'effort de redevabilité sur certains marqueurs clés de l'APD française, notamment grâce au marquage genre et nutrition des interventions.

### 3 Réponses aux questions évaluatives

**QUESTION EVALUATIVE 1 – Dans quelle mesure l’AAP a-t-elle fait preuve de sa pertinence pour relayer les priorités stratégiques et les engagements internationaux de la France dans le champ de l’assistance et de l’aide alimentaire ?**

#### 3.1 L’Aide alimentaire programmée : un outil souple, pertinent et en croissance, qui est soumis à plusieurs contraintes

##### Messages clés :

**L’AAP est un outil clé dans le dispositif français mais imparfait pour répondre aux objectifs de la France en matière de réponse aux crises alimentaires et à ses engagements internationaux.**

- **En réponse aux objectifs stratégiques de la France**, l’AAP a bien contribué à « renforcer l’assistance alimentaire française aux populations vulnérables », objectif explicite de la stratégie Sécurité Alimentaire, Nutrition et Agriculture Durable (SANAD). En effet, l’AAP a connu une **hausse significative de ses financements depuis 2019**. Cette hausse a permis une diversification des opérateurs de mise en œuvre, avec des portefeuilles de projets répondant davantage aux besoins des populations. Jusqu’à récemment, la France restait un bailleur relativement mineur sur les enjeux de sécurité alimentaire, en comparaison avec d’autres partenaires d’importance comparable. L’augmentation récente des fonds sur ce secteur contribue cependant à faire évoluer cette perception.
- **A travers la mobilisation de l’AAP, la France a tenu – voire excédé - ses engagements financiers auprès de la Convention de Londres relative à l’assistance alimentaire** pour l’ensemble de la période évaluée. L’outil est pertinent pour assurer le respect de cet engagement.
- **Du fait de la transversalité des interventions que l’AAP finance, l’outil est en théorie bien positionné pour intégrer une perspective de nexus humanitaire-développement, mais celle-ci demande à être largement renforcée** dans les objectifs et le fonctionnement de l’outil. De même, l’AAP ne prenait que peu en compte les engagements de la France dans le cadre du « Grand Bargain » sur la période évaluée (notamment sur la localisation de l’aide et la logique de renforcement de l’articulation entre l’action humanitaire d’urgence et l’aide au développement).
- **L’AAP s’est fortement rapprochée des objectifs fixés pour l’instrument dans la stratégie SANAD précitée**. Si l’AAP n’atteint pas, à ce stade, l’engagement prévu de 50% des financements de l’AAP consacrés à la nutrition, on constate une forte hausse de ces financements pour atteindre 43% en 2021. Les financements AAP ont bien été concentrés sur les pays prioritaires du CICID, avec plus de 50% des financements annuels ciblant ces pays à partir de 2018, à part en 2021 du fait des financements exceptionnels en faveur de l’Afghanistan cette année.
- **Il n’existe pas de document officiel explicite qui indique les objectifs et missions stratégiques allouées à l’AAP, ce qui ne facilite pas son pilotage et la lisibilité de l’outil auprès des directions du MEAE, des postes et des opérateurs**. En pratique, cela se traduit par un pilotage de l’outil et une identification des projets répondant davantage aux directives globales qu’aux besoins de chaque contexte. Ses objectifs en termes de lutte contre la malnutrition ou de renforcement de la résilience sont pertinents mais contraints, concrètement, par le fonctionnement de l’outil (priorité donnée au PAM, manque d’expertise technique, financements annuels).
- **L’AAP s’appuie aujourd’hui sur une meilleure analyse des besoins** pour aider aux décisions sur l’allocation globale des fonds. L’AAP est un instrument **suffisamment souple pour contribuer à la réactivité** de la réponse française aux crises et à la mobilisation

rapide de financements, notamment en réponse aux crises géopolitiques. Au niveau local, la pertinence des interventions dépend beaucoup de la qualité des opérateurs, et est parfois limitée par les contraintes de fonctionnement de l'outil (annualité des financements inhérent aux principes d'annualité budgétaire de tout service de l'Etat; perception par les postes de la catégorisation des interventions ; critère de 50% des financements aux bénéficiaires finaux).

Nous présentons dans cette section l'analyse de la pertinence de l'AAP par rapport à trois types de priorités :

- Par rapport aux cadres stratégiques français qui régissent l'AAP, c'est-à-dire, en premier lieu, la stratégie Sécurité Alimentaire, nutrition et agriculture durable (SANAD) du MEAE, ainsi que des engagements stratégiques complémentaires de la France, tels que les conclusions du CICID de 2018 ou la stratégie humanitaire 2018-2022.
- Par rapport aux engagements internationaux pris par la France, au premier rang desquels se trouve la Convention de Londres relative à l'assistance alimentaire, mais également les engagements du Grand Bargain<sup>13</sup>, dont la France est signataire.
- Pour répondre aux besoins des populations vulnérables en situation d'insécurité ou de crise alimentaire.

Afin de faciliter la compréhension, nous présentons les constats, d'abord au niveau global de l'instrument AAP, puis au niveau des interventions financées.

### 3.1.1 *Un outil pertinent pour porter le renforcement de l'assistance alimentaire française aux populations vulnérables mais dont le cadre d'intervention devrait être clarifié*

#### 3.1.1.1 *Une hausse des financements de l'Aide alimentaire programmée qui permet un renforcement des actions en réponse aux crises alimentaires*

L'AAP est l'un des moyens d'action identifiés dans la stratégie SANAD du MEAE pour contribuer à son objectif 5, et pour contribuer à l'objectif 3 de renforcement de l'action de la France sur la nutrition, comme le rappelle le tableau ci-dessous.

*Tableau 2 - Objectifs de la stratégie SANAD liés à l'AAP*

<b>Objectifs de la stratégie SANAD 2019-2024</b>
Obj 3 – Renforcer l'action française sur la nutrition
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soigner la malnutrition aiguë et améliorer le statut nutritionnel des personnes les plus vulnérables dans les contextes fragiles en consacrant la moitié de l'AAP à la nutrition conformément à l'engagement pris dans le cadre du sommet N4G. La stratégie SANAD rappelle la priorité donnée à la lutte contre la sous-nutrition sur la période cruciale des 1000 jours (de la fécondation à l'âge de deux ans), soit un focus sur les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de deux ans.</li> </ul>
Obj 5 - Renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience.

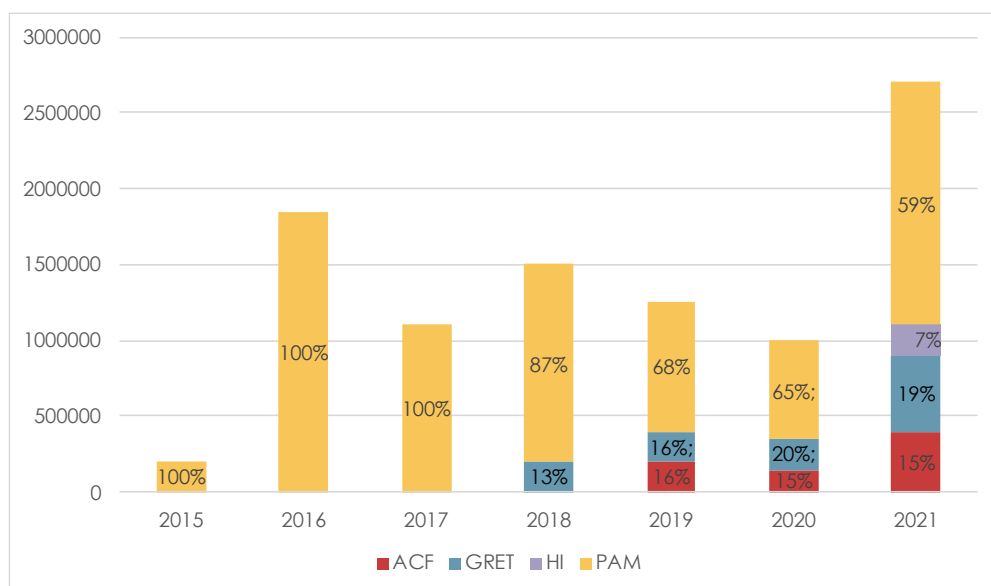
<sup>13</sup> Le « Grand Bargain », lancé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en mai 2016, est un accord unique entre les plus grands donateurs et agences humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'action humanitaire. Le « Grand Bargain » est basé sur le concept de « quid pro quo » : si les donateurs et agences acceptent chacun des changements, le processus de fourniture de l'aide deviendra plus efficace, et optimisera la gestion des ressources humaines et financières au profit des populations affectées. Le Grand Bargain comprend 51 engagements classés en 10 axes de travail, réduits ensuite à 9. La France a rejoint le Grand Bargain à l'automne 2017.

On constate que, **au sein du dispositif français pour répondre aux objectifs de la France en matière de sécurité alimentaire et de nutrition** formulés dans la stratégie, **l'AAP est un outil clé mais imparfait.**

En effet, comme détaillé plus précisément en section 2.2, l'AAP a connu **une hausse significative de ses financements depuis 2019, hausse liée à l'augmentation générale de l'APD décidée lors du CICID de 2018 et qui répond directement à l'objectif de renforcement des actions d'assistance alimentaire et de soutien à la résilience des populations énoncé par la stratégie.** Cette hausse accompagne, en parallèle des deux autres grands canaux de financements du programme 209, l'objectif général d'augmentation des financements humanitaires de la France porté lors du dernier quinquennat pour atteindre 500 millions d'euros en 2022. En effet, après être resté constant à environ 34 M€ de 2015 à 2018, le volume total de l'AAP française a considérablement augmenté, passant de 39 M€ en 2019 à 90,5 M€ en 2021, et à 140,4 M€ en 2022 soit augmentation de +260% en trois ans. Cette hausse s'est traduite par des projets aux montants plus élevés, mais également par une augmentation du nombre de projets, ce qui a permis dans certains pays une diversification des portefeuilles de projets en réponse aux besoins des populations.

### MISSION A MADAGASCAR

On citera l'exemple de la croissance du portefeuille AAP à Madagascar, qui a permis d'année en année de financer différentes ONG (en plus du PAM) pour couvrir plus finement les besoins : au PAM, se sont ajoutés le Gret en 2018, puis Action Contre la Faim (ACF) en 2019, avant un nouveau financement à Handicap International (HI) en 2021 pour cibler plus spécifiquement les personnes handicapées en situation d'insécurité alimentaire, particulièrement vulnérables.



### 3.1.1.2 Un outil qui se rapproche de l'atteinte des indicateurs fixés par la stratégie SANAD et par le CICID

On constate que **l'AAP s'est fortement rapprochée des indicateurs fixés par la stratégie SANAD (rappelés ci-dessous), même s'ils ne sont pas encore tout à fait atteints.**

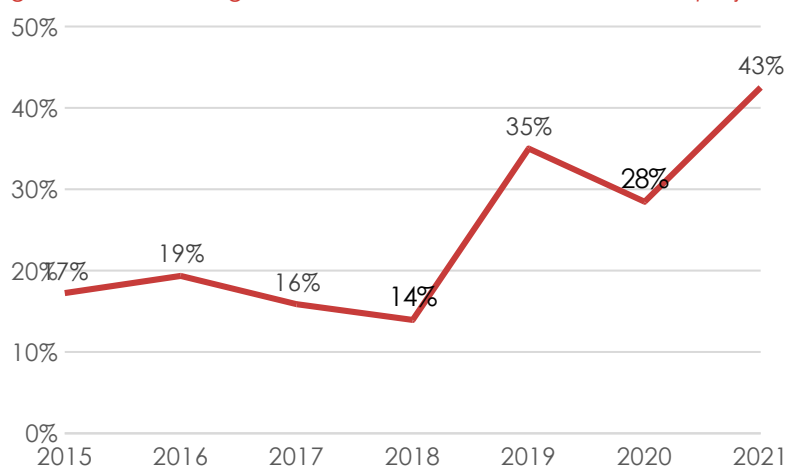
Tableau 3 - Indicateurs de la stratégie SANAD liés à l'AAP

Indicateurs liés à l'AAP

- Consacrer 50% des financements de l'AAP à la nutrition
- Consacrer plus de 50% des financements de l'AAP aux pays prioritaires de la France (également un objectif issu du CICID concernant l'ensemble de l'aide publique au développement)

Sur la nutrition tout d'abord, la France s'est engagée à augmenter ses financements ciblant la malnutrition (chronique et aiguë), en visant en priorité la sous-nutrition et la période des 1000 jours. En lien avec cet engagement, **un recentrage stratégique sur la nutrition est visible à partir de 2019<sup>14</sup>, même si l'AAP n'atteint pas, à ce stade, 50% des financements de l'AAP consacrés à la nutrition, tels que prévus par cette stratégie.** En effet, le pourcentage des financements AAP allant vers les projets avec au moins un aspect de nutrition augmente de 17% en 2015 à 43% en 2021<sup>15</sup>. La sous-direction HUMA a donné des consignes plus strictes aux postes pour 2022 pour renforcer davantage la priorité donnée à la nutrition dans les projets sélectionnés pour des financements AAP.

Figure 5 - Pourcentage des financements AAP allant vers les projets nutrition



**Il faut souligner que l'AAP est un des seuls outils de financement français à avoir priorisé la nutrition, avec le Fonds Muskoka<sup>16</sup>, l'AFD ayant eu jusqu'à présent un engagement limité sur le sujet<sup>17</sup>. Or, les investigations mettent en lumière le fait que l'AAP n'est pas toujours l'instrument le plus pertinent pour répondre aux défis liés à la malnutrition, selon les règles qui le régissent**

<sup>14</sup> La stratégie SANAD a pour objectif n°3 : « renforcer l'action française sur la nutrition » avec comme indicateurs « l'augmentation des engagements annuels de l'APD contribuant à la nutrition dans les pays prioritaires, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'agriculture, de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement ». Sous cet objectif 3, la stratégie SANAD prévoit notamment de « soigner la malnutrition aiguë et améliorer le statut nutritionnel des personnes les plus vulnérables dans les contextes fragiles en consacrant la moitié de l'AAP à la nutrition conformément à l'engagement pris dans le cadre de l'initiative N4G ». L'objectif 5 « renforcer les actions d'assistance alimentaire aux populations vulnérables et améliorer leur résilience » inclut l'indicateur « consacrer 50% des financements AAP à la nutrition ».

<sup>15</sup> Il faut noter que, des 219 projets codés par HUMA pour le type de projet (nutrition, urgence et/ou résilience), seulement 71% sont d'un type unique, 29% sont des projets hybrides qui incorporent plusieurs éléments (par exemple, nutrition et urgence). Donc, les proportions présentées dans la Figure 5 sont probablement quelque peu surestimées.

<sup>16</sup> Le Fonds français Muskoka a été créé en 2010 pour participer à la réduction de la mortalité maternelle, néonatale, infantile et post-infantile à travers le renforcement des systèmes de santé nationaux. L'un de ses enjeux prioritaires est l'amélioration de la nutrition maternelle et infantile. L'engagement français est financé à hauteur de 10 M€ par an depuis 2015, en renforçant l'appui envers les jeunes et les adolescents et le volet nutrition pour la période 2018-2022. Voir [lien](#).

<sup>17</sup> D'après l'Agence elle-même. La Stratégie internationale pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable (2019-2024) fixe comme ambition d'atteindre d'ici 2024 une part de 15 % des engagements de l'AFD dans les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, contribuant à la nutrition, dans les 8 pays concernés par la feuille de route nutrition (Burkina Faso, Cameroun, Laos, Madagascar, Mali, Niger, RCA, Tchad) et selon la méthodologie du marqueur OCDE.

**actuellement**, et que son fonctionnement réduit quelque peu la pertinence de l'outil sur la nutrition. En effet :

- La malnutrition est souvent mieux traitée à travers des projets multisectoriels (sécurité alimentaire, santé, soutien psycho-social, hygiène et assainissement) intégrés qui permettent de travailler, de façon transversale, sur les causes et la prévention de la malnutrition. Selon les ONG notamment, ces approches ne correspondent pas parfaitement au modèle de projets porté par l'AAP.
- La priorité donnée au PAM dans les financements de l'AAP n'est pas nécessairement alignée avec l'objectif de renforcer son action en faveur de la nutrition, l'agence n'étant pas toujours la mieux placée sur ce secteur, parmi les organisations onusiennes. D'une part, c'est l'UNICEF qui a le mandat et l'expertise sur la nutrition et la malnutrition n'est pas toujours inscrite dans les programmes pays du PAM. D'autre part, si les capacités du PAM à intégrer la nutrition varient d'un contexte à l'autre, les entretiens menés dans les pays et au siège font ressortir un jugement nuancé des acteurs de la sécurité alimentaire sur les interventions du PAM sur la nutrition. Si le PAM est traditionnellement performant sur ses objectifs de réduire la malnutrition aiguë dans des contextes d'urgence humanitaire, les résultats de ses actions en faveur d'une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle en ciblant notamment les causes de la malnutrition sont plus mitigés. De nombreux acteurs interrogés, tant chez les bailleurs que parmi les chercheurs ou ONG, ont exprimé leurs réserves sur ce point, jugements qui se retrouvent dans l'analyse des évaluations du PAM<sup>18</sup>.
- Si la sous-direction HUMA dispose d'un ½ ETP consacré à la nutrition, on notera que l'instruction des projets AAP au niveau central n'inclut pas, à ce stade, une revue sur le contenu technique des projets par cette personne. Or, sur un sujet aussi technique, une expertise technique pérenne est requise pour pouvoir questionner les propositions de projets par rapport aux besoins du contexte, expertise que tous les postes n'ont pas. Depuis 2021, la sous-direction HUMA a eu recours à des contrats occasionnels qui ont pu apporter du renfort sur les aspects de nutrition.

**En matière de priorisation géographique**, le CICID de 2018 appelle à une concentration géographique de l'APD sur les 19 pays prioritaires de la France, cap fixé pour l'AAP dans la stratégie SANAD. De ce point de vue, on **constate bien une tendance à la concentration géographique sur la période évaluée : l'objectif est atteint à partir de 2018 et le reste depuis, sauf en 2021**. En effet, comme détaillé en section 3.2, l'objectif de 50% des financements AAP concentrés sur les pays prioritaires CICID<sup>19</sup> a été atteint à partir de 2018, et est resté au-dessus de ce seuil, à part en 2021 (43%). La concentration sur les pays prioritaires a cependant baissé depuis 2019. La diminution en 2021 est liée à la forte augmentation de financements allant en Afghanistan, qui n'est pas un pays prioritaire. Sans considérer la dotation exceptionnelle pour l'action du PAM en Afghanistan de 18 M€ en 2021, 54% des montants ont été alloués aux pays prioritaires de l'APD en 2021. Sur la période 2019-2021, 4% des montants de l'AAP sont alloués aux 8 pays prioritaires de la feuille de route nutrition<sup>20</sup>, avec une somme totale de 60,2 millions d'euros.

Cette répartition des financements reflète **l'utilisation de l'instrument AAP pour répondre aux crises soudaines et aux demandes politiques**, qui les accompagnent souvent, comme ce fut

<sup>18</sup> Voir MOPAN 2017-2018 Assessments: the World Food Programme.

<sup>19</sup> Les pays prioritaires de la liste CICID 2013 sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo. Les pays prioritaires de la liste CICID 2018 sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

<sup>20</sup> Burkina Faso, Cameroun, Laos, Madagascar, Mali, Niger, RCA, Tchad

le cas pour la Syrie, l'Afghanistan ou encore, plus récemment l'Ukraine, soit des crises géopolitiques ayant de fortes répercussions sur la sécurité alimentaire des populations.

### 3.1.1.3 Un outil qui manque d'un cadre stratégique clair

**L'AAP manque d'un cadre stratégique clair, qui définisse son « mandat » et ses objectifs spécifiques, avec des indicateurs alignés sur ces objectifs. Le cadre d'intervention de l'AAP et les attentes autour de l'instrument comportent des zones de flou – voire des incohérences – qui ne facilitent pas son pilotage. Ce manque mène à un déficit de lisibilité de l'outil en interne comme en externe.** En effet, au lieu d'un mandat propre, on constate que l'AAP est utilisée pour répondre à une série d'engagements de natures diverses, qui brouille sa lisibilité : exigences politiques en réponse à des crises, obligations de rapportage à la Convention de Londres, engagements internationaux (comme sur la nutrition), engagements stratégiques plus informels (tels que 50% des financements au PAM). Il n'y a pas de document unique qui définisse la raison d'être de cet outil, sa mission, ses objectifs sur une période donnée avec des indicateurs explicitement liés à ces objectifs.

Si l'on regarde la stratégie SANAD, qui se rapproche le plus d'un cadre stratégique pour l'AAP, on constate ainsi que l'objectif principal auquel l'outil doit contribuer est formulé en termes d'assistance alimentaire et d'appui à la résilience des populations vulnérables (objectif 5 de la stratégie). Cependant, l'indicateur choisi pour mesurer les progrès est, pour sa part, formulé par rapport à la nutrition et l'AAP n'a pas d'autres indicateurs portant sur la sécurité alimentaire et la résilience. Ce décalage entre les objectifs et les indicateurs reflète le manque de clarté sur le mandat de l'AAP et contribue à brouiller la compréhension de l'outil au niveau des postes et des opérateurs. En effet, le champ et le mandat de l'AAP sont jugés peu lisibles tant pour les opérateurs que pour les autres directions du MEAE, comme l'ont souligné les entretiens.

En pratique, ce manque de lisibilité se répercute sur la façon dont l'AAP est mise en œuvre dans les pays d'intervention. En effet, en l'absence d'un cadre stratégique clair, les lignes directrices transmises globalement (notamment la priorité au PAM et les 50% sur la nutrition) prennent le pas sur l'identification d'un portefeuille de projets adaptés aux besoins variables des contextes (entre des situations de forte prévalence de malnutrition aiguë par rapport à des besoins de renforcement de la résilience par exemple). Ceci a par exemple contribué à une diminution de la part des projets consacrés aux activités dites de résilience (de 63% en 2017 à 19% en 2021) sur la période évaluée au profit, on l'a dit, d'un recentrage sur la nutrition, pour contribuer notamment à rattraper le retard de la France en la matière.

De la même façon, les trois catégories de projets utilisées (aide alimentaire, nutrition et résilience) ne sont pas exclusives dans le fonctionnement de l'AAP, mais ceci n'est cependant pas toujours suffisamment clair pour les postes et les opérateurs. Si cette catégorisation interne, issue de la Convention de Londres, peut paraître anodine, il apparaît clairement dans les entretiens qu'elle influe sur le comportement des acteurs et sur les projets qu'ils proposent. Elle impacte aussi négativement la lisibilité de l'instrument et la clarté de son mandat.

Le contexte d'aggravation considérable de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition mondiales et d'augmentation des besoins **renforce la pertinence d'avoir un outil dédié à l'aide et à la sécurité alimentaire tel que l'AAP.** Il est cependant dommage que l'instrument ne soit pas plus clairement positionné d'un point de vue stratégique, et que sa lisibilité soit brouillée par une communication interne trop centrée sur le fonctionnement et les catégories issues de la Convention de Londres.

Analyse comparative  
Cadres stratégiques

**L'analyse comparative avec les autres bailleurs engagés sur l'assistance alimentaire montre que ceux-ci s'appuient sur des cadres stratégiques plus larges, qui englobent la sécurité alimentaire au sein de stratégies plus transversales.**

**En premier lieu on notera qu'avoir un outil de financement dédié à l'aide alimentaire semble être une spécificité du modèle français. Les autres bailleurs considérés incluent les financements relevant de l'aide alimentaire dans des programmes plus larges.**

- **Pour le Danemark**, il n'y a pas de cadre dédié à l'aide alimentaire ou à la sécurité alimentaire. Ce sujet est transversalisé, sous les questions de soutien à l'agriculture et d'aide humanitaire, au sein de la stratégie plus large du Danemark sur sa coopération internationale *The World We Share*.
- **Pour le Royaume-Uni**, un nouveau cadre d'action humanitaire est en train d'être rédigé. La perspective recherchée est celle d'une sortie d'une entrée sectorielle trop centrée sur la sécurité alimentaire pour encourager une approche plus transversale, qui permette de soutenir un objectif plus large de faire baisser la mortalité, en prenant en compte les aspects liés à la santé, à la malnutrition, à la protection et aux systèmes de protection sociale qui impactent tous la sécurité alimentaire. On cherche également à insister davantage sur la prévention des famines, avec un système de suivi spécifique des risques de famines, pour guider l'allocation des fonds.
- **Pour la Suisse**, le cadre stratégique est la Stratégie de Coopération 2021-2024 approuvée par le Gouvernement suisse. Celle-ci comporte 10 sous-objectifs dont l'un est l'aide humanitaire qui vise à « sauver des vies » et à « renforcer l'accès aux services de base », ce qui inclut les questions de sécurité alimentaire. Il n'y a pas de cadre stratégique sectoriel spécifique à l'aide alimentaire.

#### 3.1.1.4 Un outil qui a bien intégré la prise en compte du genre dans les projets financés

Enfin, on notera que **l'AAP est un outil qui relaie de façon efficace les objectifs stratégiques de la France sur la prise en compte du genre** pour ses financements relevant de l'aide publique au développement, au moins en fin de période évaluée. On ne dispose de données que pour les années 2020 et 2021, mais **à partir de 2020, 70% des montants AAP alloués le sont pour des projets de marqueur genre 1, 19% pour des projets de marqueur genre 2 et 11% pour des projets de marqueur genre 0**<sup>21</sup>. Si l'on rapporte cela à l'objectif du MEAE sur la période considérée, à savoir d'assurer que 50% du volume de son aide bilatérale aient comme objectif principal ou significatif la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes (marqueurs 1 et 2), on peut souligner que l'AAP est bien au-dessus de cet objectif pour les deux années considérées. Sur le marqueur 2, plus exigeant, l'AAP est également au-dessus de la proportion d'APD française visant l'égalité de genre puisque celle-ci était de 6% en marqueur 2 en 2019<sup>22</sup>. La loi de programmation de l'APD d'août 2021 fixe de nouveaux objectifs en matière de genre, en s'engageant à ce qu'en 2025, 75% des volumes annuels d'engagements de l'aide publique au développement bilatérale programmable française aient l'égalité entre les femmes et les hommes pour objectif principal ou significatif (marqueur 1) et 20% pour objectif principal

<sup>21</sup> Précisions sur le marqueur Genre :

Marqueur 1, objectif significatif signifie que « L'égalité homme-femme est un objectif important et délibéré du projet/programme mais elle ne constitue pas le principal motif de sa réalisation. »  
 Marqueur 2, objectif principal signifie que « L'égalité homme-femme constitue l'objectif principal du projet/programme et sa recherche détermine de façon fondamentale la conception de ce dernier et les résultats qui en sont attendus. Ce projet/programme n'aurait pas été entrepris en l'absence de l'objectif de l'égalité entre les femmes et les hommes. »

<sup>22</sup> Rapport d'information du Sénat, l'égalité femmes-hommes, un enjeu fondamental de solidarité, 2021.

(marqueur 2)<sup>23</sup>. L'AAP est donc bien positionnée pour remplir ces objectifs d'ici 2025. On nuancera cependant quelque peu le constat sur deux points :

- Le marqueur « genre » du CAD est un marqueur ex-ante, c'est-à-dire qu'il est fondé sur une estimation en début de projet de son niveau de contribution à l'égalité de genre et non sur une vérification de cette contribution ex post ;
- Les postes identifient moins, à ce stade, l'AAP comme contribuant à des objectifs d'égalité femmes-hommes en comparaison avec d'autres objectifs plus centraux à son mandat<sup>24</sup>. Si plus de la moitié des répondants (soit une majorité) à l'enquête électronique pensent que l'AAP permet plutôt de répondre à cet objectif, un tiers pense tout de même que l'AAP ne permet « plutôt pas » de contribuer à cet objectif, une minorité relativement importante par rapport aux autres questions de l'enquête <sup>25</sup>.

### 3.1.2 Un outil pertinent pour répondre aux engagements de la France dans le cadre de la Convention de Londres, mais qui prend peu en compte les engagements dans le cadre du Grand Bargain

L'AAP est l'unique instrument permettant, à ce jour, de répondre aux engagements de la France en tant que signataire de la Convention de Londres. En effet, la Convention est avant tout un outil pour garantir la contribution annuelle des Etats donateurs à l'assistance alimentaire. **On constate qu'à travers la mobilisation de l'AAP, la France a tenu – voire excédé ses engagements financiers auprès de la Convention – pour l'ensemble de la période évaluée.** Le tableau ci-dessous présente les sommes allouées par la France à l'aide alimentaire par rapport à celles annoncées en début d'année au Food Assistance Committee (FAC).

Tableau 4 - Engagements et contributions de la France à l'assistance alimentaire. Source : Rapports annuels du FAC

Année	Engagement de la France	Somme allouée
2017		34,15 M€
2018	33 M€	33,5M€
2019	38 M€	39 M€
2020	50 M€	50,6 M€
2021	68 M€	90,5 M€

**On observe, en outre, que les contributions de la France à ce secteur d'intervention sont sans doute supérieures à celles rapportées au Food Assistance Committee.** En effet, d'après les informations recueillies en entretien, les projets du Fonds d'Urgence Humanitaire et de Stabilisation (FUHS, voir présentation du FUHS p. 38) du CDCS qui répondent à des enjeux de nutrition et d'assistance alimentaire (dans les opérations humanitaires) ou de sécurité alimentaire (dans les opérations de stabilisation) ne sont pas comptabilisés dans les données rapportées au FAC. Les financements FUHS relevant de l'aide alimentaire sont estimés à 12 M€ pour l'année 2020 et à 32 M€ pour l'année 2021<sup>26</sup> et sont donc loin d'être négligeables. Les financements du FUHS relevant de la sécurité alimentaire et de la nutrition étant souvent associés à d'autres secteurs d'intervention au sein de projets plus larges, il n'est pas aisé, à ce

<sup>23</sup> Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, [lien](#).

<sup>24</sup> i) Répondre aux situations d'urgence et de crise alimentaire ; ii) Répondre aux enjeux de nutrition ; iii) Renforcer la résilience et le retour à l'autonomie alimentaire ; iv) Répondre aux enjeux du nexus humanitaire-développement ; v) Répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique et de lutte contre la dégradation des terres

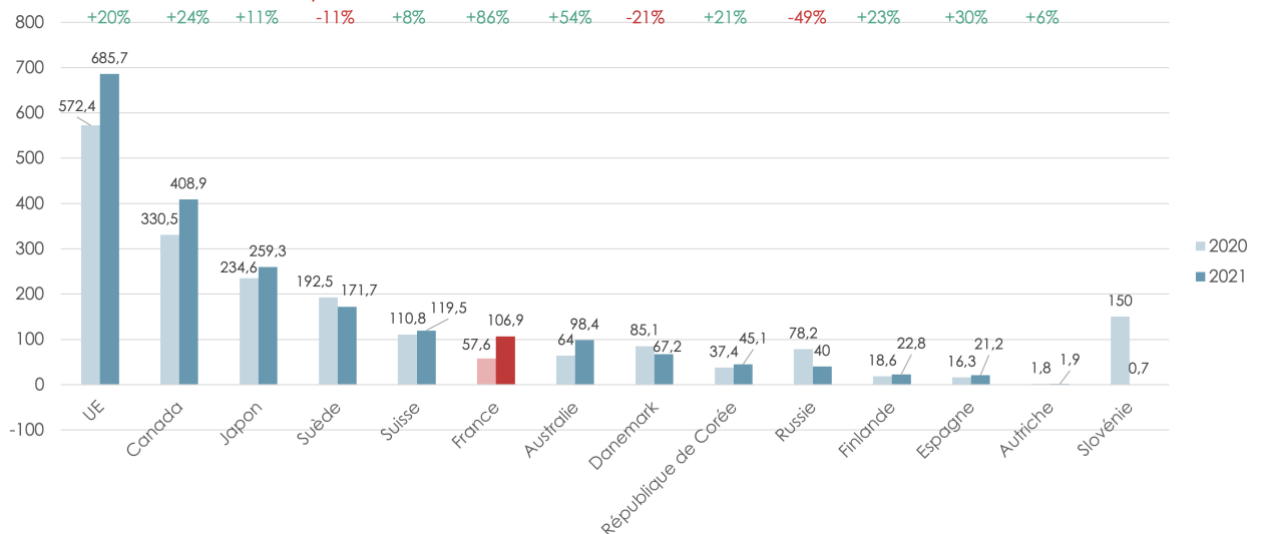
<sup>25</sup> Source : résultats de l'enquête électronique administrée par Technopolis auprès des postes ayant reçu des financements AAP.

<sup>26</sup> Source : analyse des données de financement du FUHS.

stade, d'isoler la part relevant de l'assistance alimentaire. **Il y a donc un enjeu de consolidation, de comptabilisation et de visibilité de l'aide alimentaire française telle que rapportée au FAC.** La comptabilisation des financements du FUHS au secteur ne pourrait se faire qu'a posteriori du fait de l'évolution rapide de la programmation de cet outil de réponse aux urgences au cours d'une année donnée.

Cette hausse des financements de l'aide alimentaire est bienvenue et alignée aux engagements stratégiques de la France. Sur la période évaluée, les montants d'aide de la France allant à ce secteur sont restés **en-deçà des bailleurs clés de référence** sur l'aide alimentaire, **la France étant un bailleur relativement mineur sur ce secteur.** La hausse récente des financements devrait permettre d'aider à faire évoluer cela, comme en témoigne la figure ci-dessous, qui présente les financements de 2020 et de 2021 recensés par le *Food Assistance Committee* des bailleurs signataires de la Convention (hors Etats-Unis)<sup>27</sup>. La France est ainsi passée de 11<sup>ème</sup> financeur en 2020 à 7<sup>ème</sup> en 2021.

Figure 6 - Comparaison de l'aide alimentaire de la France avec les pays donateurs signataires de la Convention de Londres en 2020 et 2021 (hors Etats-Unis), en millions d'USD (source : rapports du FAC 2020 et 2021)



On constate, en revanche, que **l'AAP est un outil qui intègre assez faiblement dans son fonctionnement les engagements de la France liés au Grand Bargain, et repris dans la stratégie SANAD.** Celle-ci indique en effet spécifiquement, par rapport à l'objectif qui concerne l'AAP, que la France participe au processus dit du Grand Bargain en se mobilisant en particulier sur trois engagements : la localisation de l'aide (destinée à financer plus directement les acteurs locaux de la réponse humanitaire), la simplification des exigences de compte-rendu et l'articulation action humanitaire d'urgence et l'aide au développement<sup>28</sup>.

- La **localisation de l'aide** n'est pas un engagement intégré dans le mode de fonctionnement de l'AAP. L'analyse des financements montre que les ONG locales (et autres partenaires locaux de mise en œuvre) sont rarement bénéficiaires directes de l'AAP. Elles n'ont reçu de fonds qu'en 2020, à hauteur de 1% des montants et en 2021 (2% des montants octroyés). Si elles sont souvent bénéficiaires indirectes de l'AAP en tant que sous-traitantes d'organisations internationales ou d'ONG internationales (voir par exemple la répartition des volumes de financement dans la mise en œuvre du PAM à Madagascar,

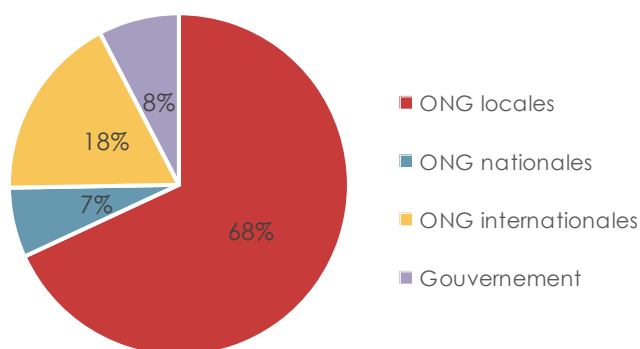
<sup>27</sup>Les Etats-Unis, partie à la Convention, ne sont pas inclus ici (pour faciliter la visualisation des données) mais ont apporté une contribution totale de 4,6 milliards d'USD en 2020 et 4,73 milliards d'USD en 2021.

<sup>28</sup> Stratégie SANAD 2019-2024, MEAE, p. 32.

dans l'encadré ci-dessous, qui montre qu'une majorité est destinée aux ONG locales), la logique du Grand Bargain est bien d'augmenter la part des financements allant directement aux ONG locales et de mieux les inclure dans les processus décisionnels. Si cette préoccupation est présente au sein des postes – certains, comme au Liban, en ont fait un objectif affiché de l'action de la France – l'AAP n'est pas du tout identifiée comme l'un des outils pour porter cet engagement. Et de fait, rien n'y incite les postes dans les instructions données par l'administration centrale. Ce manque est un point soulevé également par les ONG internationales lors des entretiens. De fait, la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales de 2021 acte les objectifs de la France concernant l'inclusion des organisations de la société civile des pays partenaires<sup>29</sup>, ce point sera à considérer d'un point de vue prospectif.

#### MISSION A MADAGASCAR

Le graphique ci-dessous montre la distribution des fonds PAM en sous-traitance vers d'autres partenaires, sur la base des données fournies par l'antenne locale du PAM à Madagascar. On constate bien qu'une majorité des financements du PAM depuis octobre 2020 ont transité par les ONG locales pour la mise en œuvre :



- Sur la **simplification des exigences de compte-rendu**, les demandes de la France pour l'AAP sont légères, par comparaison à d'autres bailleurs (cf. 3.3.6). Elles sont alignées avec le modèle « 8+3 » de rapport issu du Grand Bargain, utilisé également par le CDCS pour les projets du FUHS.
- Du fait de la **nature transversale des interventions financées, de l'urgence au retour à l'autonomie, l'AAP est bien positionnée pour intégrer une logique de nexus**. En effet, l'AAP est un outil qui doit permettre d'opérationnaliser la transversalité prônée par la stratégie SANAD, pour répondre au défi de l'insécurité alimentaire de manière « plus intégrée et durable ». L'outil a l'avantage de pouvoir financer un spectre d'interventions allant de l'urgence à la résilience, et s'appuyant sur des outils divers (espèce, nature, bons, semences, formations...). Il permet souvent aux opérateurs ONG d'articuler des composantes de projets centrés sur l'assistance alimentaire d'urgence à des composantes

<sup>29</sup> LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Article 17 : « La hausse des moyens en faveur de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales en vue d'atteindre 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022, première étape vers l'objectif de 0,7 %, se conjugue **avec un renforcement de la part accordée aux dons, à l'action bilatérale et aux moyens transitant par les organisations de la société civile**. A ce titre, la France s'efforce de **maintenir la progression des montants d'aide publique au développement alloués à des projets mis en œuvre par des organisations de la société civile françaises et issues des pays partenaires**, afin de tendre vers la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques concernant les montants de l'aide publique au développement transitant par ces mêmes organisations ».

plus centrées sur la résilience ou la nutrition. C'est le cas par exemple du projet mis en œuvre par ACF et financé par l'AAP au Liban en 2021. Ce projet « Improving the food security and nutrition of the multi-crisis affected population through the provision of income support and livelihoods restoration in Lebanon » a incorporé des formations en nutrition, l'aide d'urgence en espèces, la fourniture d'équipement agricole et des formations agricoles. On constate pourtant sur le terrain que les projets financés par AAP sont globalement peu articulés avec des projets ayant des objectifs de développement à plus long terme, ce qui limite la possibilité de l'inscrire dans **une logique de renforcement de l'articulation entre l'action humanitaire d'urgence et l'aide au développement** (nexus) au niveau de l'Équipe France. Ce point est développé en section 3.2.1.

### 3.1.3 *Un outil pertinent pour répondre aux besoins des populations vulnérables, malgré des faiblesses dans son fonctionnement*

Grâce à une systématisation de l'analyse des besoins par la sous-direction HUMA et à une assez bonne flexibilité, l'AAP a renforcé sa pertinence par rapport aux besoins à un niveau global. D'autres facteurs continuent cependant à influencer sur l'allocation des financements et sur la pertinence des interventions au niveau local.

**La sous-direction HUMA a structuré et standardisé le suivi et l'analyse de l'insécurité alimentaire et des crises au niveau global pour asseoir l'allocation des enveloppes par pays sur l'analyse objective des besoins par pays.** Comme détaillé en annexe, la sous-direction HUMA s'appuie sur une compilation des données internationales de référence (IPC, Rapports du Cadre Harmonisé, ...) pour établir la liste des pays les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Cette analyse est croisée avec les remontées des postes, qui complètent ce tableau. Le modèle décentralisé de l'AAP, qui intègre beaucoup les postes dans l'identification des besoins et des interventions, est l'une de ses forces. Cette systématisation de l'analyse des besoins constitue une réelle amélioration pour une allocation plus objective des besoins<sup>30</sup>, même si celle-ci est ensuite croisée avec les priorités politiques et stratégiques de la France. En effet, le processus d'allocation des enveloppes inclut une étape de consultations des directions géographiques du MEAE, ainsi que de NUOI/H et du CDCS, qui permet aux différentes directions de mettre en avant des objectifs politiques à prendre en compte dans la répartition.

On constate que, même s'il est moins flexible et rapidement décaissable que le FUHS<sup>31</sup>, **l'AAP est un instrument suffisamment souple pour contribuer à la réactivité de la réponse française aux crises et à la mobilisation rapide de financements.** La crise afghane, en août 2021, en est un bon exemple. En effet, même en fin d'année, l'AAP a pu mobiliser plus de 19 M€ pour accompagner la réponse française à la chute du régime d'A. Ghani et suite à la prise du pouvoir par les Talibans. Les fonds ont été décaissés en un peu plus d'un mois, donc avec une rapidité notable. Mobilisée pour financer le PAM, l'AAP avait l'avantage d'être un instrument humanitaire ciblé sur les besoins des populations dans le besoin, dans un contexte d'arrêt total du soutien français (et plus largement occidental) au gouvernement nouvellement installé au pouvoir dans le pays. Dans le cas plus récent de la guerre en Ukraine, on notera l'effort du ministère pour éviter un effet d'éviction des fonds à destination de l'Ukraine aux dépens des autres crises alimentaires, notamment dans les pays prioritaires de la France. Les financements AAP ont ainsi augmenté de 185% dans la Corne de l'Afrique en 2022<sup>32</sup>, en prévision des risques de famine importants liés à la sécheresse en Afrique de l'Est.

<sup>30</sup> Allocation plus objective recommandée par l'évaluation de l'AAP de 2008.

<sup>31</sup> Le FUHS peut financer rapidement en procédure d'urgence si besoin.

<sup>32</sup> Les financements AAP ciblant Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie sont passés de 6,68M€ en 2021 à 19 M€ en 2022.

En outre, au niveau des pays d'interventions, la souplesse de l'outil AAP a bien permis d'adapter les financements à l'évolution des contextes de crises. C'est le cas par exemple au Burkina Faso où les financements AAP ont crû avec la détérioration de la crise sécuritaire et alimentaire. C'est également le cas au Liban où l'AAP a permis à l'Ambassade de France à Beyrouth de prendre en compte et d'intégrer dans la réponse les vulnérabilités du côté de la population libanaise, alors que les financements ciblaient exclusivement les réfugiés syriens et palestiniens avant la crise économique de 2019 et l'explosion survenue dans le port de Beyrouth en 2020. La prise en compte des évolutions du contexte nécessite cependant la mobilisation et l'engagement de conseillers humanitaires pour identifier les changements, sur la base du dialogue avec les ONG, les agences onusiennes et les autres bailleurs. On constate que la mobilisation des Conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et la présence de conseillères ou conseillers sur les questions humanitaires – comme c'est le cas à la Chancellerie de l'Ambassade de Beyrouth, au SCAC de Madagascar ou, depuis peu, au SCAC du Burkina Faso (avec le renforcement de l'équipe sur place) – sont un élément important pour renforcer la pertinence de l'outil par rapport au profil des crises, du fait du fonctionnement décentralisé de l'AAP évoqué plus haut. La hausse des financements de l'AAP participe à ce mouvement également, en renforçant la capacité des postes à diversifier quelque peu leur portefeuille d'interventions pour cibler plus finement les besoins identifiés.

**Au niveau des projets financés cependant, la pertinence des projets repose avant tout sur les compétences et expertises des opérateurs de l'AAP et de leurs propres capacités à prendre en compte et à s'appuyer sur des analyses de besoins suffisamment précises et étayées.** En ceci, le constat de l'évaluation de 2008 sur la trop grande externalisation de l'expertise technique aux opérateurs est toujours d'actualité. La capacité des postes à questionner certains des fondements des interventions proposées par les opérateurs clés de l'AAP dépend fortement de leur niveau de capacités techniques et de leur niveau d'engagement par rapport à l'outil. Si les opérateurs incluent systématiquement une analyse des besoins dans la formulation de leurs programmes, les missions montrent que la qualité et la précision de ces analyses de besoins sont inégales. A Madagascar, par exemple, les interlocuteurs soulignent que les analyses des besoins en matière de nutrition s'arrêtent trop souvent à l'identification des groupes vulnérables (« qui » a besoin d'assistance en priorité ?) et n'analyse pas suffisamment les causes de la malnutrition, ce qui permettrait de déterminer les interventions les plus adaptées. Au Liban, la capacité du PAM à identifier les plus vulnérables pour l'aide alimentaire est également questionnée du fait des méthodologies d'identification déployées<sup>33</sup>. Si l'appui sur les opérateurs semble nécessaire, au vu du peu de ressources humaines et de compétences techniques disponibles dans les postes et au niveau central, le besoin de questionner les opérateurs sur leurs modalités d'intervention et le rationnel soutenant les projets reste fondamental.

Enfin, au **niveau des projets**, les acteurs interrogés et les missions mettent en lumière des **contraintes de fonctionnement et de périmètre de l'AAP qui limitent quelque peu la pertinence de l'outil pour répondre aux besoins**. On citera notamment :

- **Un problème d'annualité des financements dans des contextes de crises installées dans la durée** – ce qui caractérise la majorité des crises actuelles – avec des besoins d'assistance qui se prolongent. Ce problème, inhérent aux principes d'annualité budgétaire de tout service de l'État, n'est pas spécifique à l'AAP. Dans ces contextes, les mesures de réponse d'urgence, qui restent le cœur de l'intervention du PAM notamment, même si celui-ci travaille à mieux intégrer les enjeux de résilience dans ses activités, deviennent souvent moins pertinentes. Les besoins des populations seraient mieux servis par des projets plus

<sup>33</sup> C'est le cas notamment sur les programmes de protection sociale déployés par le PAM sur la partie libanaise de la réponse. La méthodologie de sélection a été basée sur des bases de données gouvernementales perçues avec méfiance par un certain nombre d'acteurs.

transversaux, multi-sectoriels et sur des pas de temps plus longs, afin de contribuer au renforcement de la résilience et de l'autonomie des populations. Même si les interventions peuvent se poursuivre en année n+1, les projets AAP durent en pratique entre 6 et 18 mois, ce qui est insuffisant pour installer des logiques de résilience quelque peu durables. On pense notamment aux activités de formation et de renforcement des capacités dans le secteur agricole ou sur la nutrition qui demandent des durées de mise en œuvre plus longues pour mener à de réels changements de comportement. Dans ces contextes de crises installées, où les besoins humanitaires vont perdurer et dans une perspective de nexus beaucoup plus prononcée, l'AAP aurait un rôle à jouer entre l'urgence immédiate et des programmes structurants de l'AFD.

- Au-delà de l'annualité, le calendrier de mobilisation des fonds (de la première tranche) est en déphasage avec la période de soudure au Sahel et pose des difficultés pour répondre efficacement aux besoins dans cette région (ce point est détaillé en section 4.3.4).
- Les « critères d'allocation » de l'AAP – mis en œuvre pour atteindre des cibles fixées au niveau de l'instrument – contraignent également la sélection des interventions qui est guidée par des engagements internationaux de la France plus que par les besoins spécifiques de chaque contexte. On rappellera notamment la directive donnée aux postes de privilégier le PAM, l'objectif renforcé de 50% des financements sur des projets relatifs à la nutrition ou encore le besoin de limiter le nombre de projets par pays en réponse à des difficultés de gestion du fait des RH limitées au niveau de l'administration centrale, dans une volonté de limiter le « saupoudrage ». Ceci influe sur la capacité des postes à piloter les interventions en fonction des besoins locaux. Lorsque les budgets par pays sont suffisants et que les COCAC/les correspondants humanitaires se mobilisent sur le sujet, on constate de bons exemples de mise en place de portefeuille de projets complémentaires adaptés aux besoins du contexte, comme à Madagascar.
- Le critère de 50% minimum des fonds AAP devant aller aux bénéficiaires finaux est l'un des seuls vérifiés durant l'instruction. Or il demande à être clarifié et bien compris de tous pour être aligné à la réalité des projets. Pour rappel, ce critère est en lien avec la Convention de Londres : pour qu'un projet soit comptabilisé, un minimum de 50% de son budget doit aller directement aux bénéficiaires finaux<sup>34</sup>. Or, pour les interventions d'urgence et les distributions (surtout en espèce), la proportion des fonds pouvant aller aux bénéficiaires finaux est souvent bien plus élevée que 50%. Si les 50% ne sont bien qu'un minimum (comme précisé dans la fiche technique envoyée aux postes), ils influent sur le comportement des opérateurs : certains présentent des budgets allant directement aux bénéficiaires plus bas que ce qu'ils peuvent faire par ailleurs (mais alignés sur ce taux), comme rapporté par certains postes. D'autres préfèrent limiter les interventions sur la résilience en voyant ce critère comme bloquant pour ce type de projets qui incluent moins de distributions directes et plus d'engagements et de formations. Si ces activités sont en fait éligibles selon la définition de la Convention de Londres (les bénéficiaires de formation étant comptabilisés comme des bénéficiaires finaux), les entretiens montrent que cette information n'est pas

<sup>34</sup> Précision : « La part de l'aide revenant directement aux bénéficiaires doit être d'au moins 50% du budget du projet. Sont par exemple pris en compte dans ce calcul : l'achat de nourriture et d'intrants, les transferts monétaires (mais pas les frais bancaires associés, dont le montant doit être précisé dans le budget soumis), les formations... et, le cas échéant, les rémunérations du personnel indispensable à la bonne mise en place des activités, compte tenu notamment de compétences spécifiques, nécessaires à la mise en œuvre du projet (nutritionnistes, agronomes, etc.). La rémunération des personnels support, administratif ou logistique, n'est en revanche jamais prise en compte dans le calcul de la part de l'aide revenant directement aux bénéficiaires. Les coûts relevant du suivi et de l'évaluation du projet ne sont pas non plus pris en compte. » Fiche technique envoyée par l'administration centrale aux postes début 2022.

uniformément connue des opérateurs et n'est pas appliquée de manière homogène par les postes.

### Points issus de l'analyse comparative

#### Durée de programmation et de projets

**Certains des bailleurs analysés pour la comparaison ont développé des modalités spécifiques permettant des programmations plus longues, même pour les financements humanitaires.**

- **Le Danemark** finance l'aide alimentaire à travers son « *core funding* » annuel aux organisations internationales, dont le PAM et à travers des partenariats stratégiques de 4 ans avec 10 à 20 ONG. Cette modalité est appréciée par les opérateurs. Ces partenariats sont développés sur la base d'une proposition de programme développée par les ONG qui inclut une répartition des financements par objectifs et pays. Les ONG reçoivent un quart de la somme au début de chaque année.
- **Le Royaume-Uni** développe des « programmes humanitaires » par pays (ou par crise), d'une durée de 3 ans (anciennement 4 ans pour DFID), reconnaissant la temporalité plus longue des crises et leur relative prédictibilité. Ces « programmes pays » sont développés par les équipes humanitaires déployées localement et sont approuvés à un niveau ministériel. Ils incluent des budgets additionnels préapprouvés qui peuvent être mobilisés en cas d'aggravation des besoins durant la période de programmation.
- **La Suisse** finance l'aide alimentaire avec trois types de financements : des projets annuels finançant des ONG ; des contributions annuelles aux OI, telles que des contributions aux plans stratégiques pays du PAM ; des contributions ad hoc annuelles ou pluriannuelles à des projets ayant pour but d'améliorer la sécurité alimentaire mis en œuvre par des OI ou de grosses ONG internationales comme ACF ou MSF. Ce dernier type de projets ne relève pas du cadre de l'aide humanitaire de la Suisse mais de son programme global sur la sécurité alimentaire qui est piloté par la direction en charge de la coopération.

3.1.4 *Le Programme alimentaire mondial (PAM), opérateur principal de l'Aide alimentaire programmée et acteur « incontournable » du système humanitaire, sur lequel la France a une influence limitée*

**Le PAM est décrit par l'ensemble des acteurs et parties prenantes comme un acteur « incontournable » de la réponse aux crises et à l'insécurité alimentaire.** Les postes partagent dans une très large mesure ce constat, de même que les autres bailleurs interrogés dans le cadre de l'analyse comparative. Eux-mêmes ont tous des financements conséquents au PAM. Il était nécessaire d'augmenter les financements au PAM pour y regagner de l'influence, la France souffrant de la comparaison avec l'Allemagne et d'autres pays européens et du G7. En vertu de l'accord de rotation des États en CA, la France a récemment réintégré le conseil d'administration (CA) du PAM pour le groupe de pays dont elle fait partie. Le volume des contributions financières de chaque État étant l'élément premier pour établir la participation en CA, l'augmentation des contributions de la France est positive.

La valeur ajoutée du PAM repose sur un ensemble d'avantages comparatifs par rapport à d'autres agences onusiennes et par rapport aux ONG. Sur la base des entretiens, on note en particulier :

- Son financement global, qui repose exclusivement sur les contributions volontaires<sup>35</sup>, qui pousse à l'amélioration des performances

<sup>35</sup> Contrairement à d'autres agences onusiennes, le PAM ne reçoit aucune cotisation ou quote-part des contributions obligatoires des États à l'ONU.

- Un modèle d'organisation très déconcentré (avec 6 bureaux régionaux et 84 bureaux pays) qui permet une grande autonomie et souplesse dans la décision
  - Une expertise logistique forte qui permet une mobilisation rapide à grande échelle dans la plupart des contextes et des adaptations constantes des modalités de réponse
  - Le virage maintenant largement entamé vers les distributions en espèces plutôt qu'en nature (env. 50% des distributions) avec des risques plutôt maîtrisés
  - Un réseau de 2000 partenaires locaux qui mettent en œuvre environ 50% des interventions, ce qui permet un meilleur accès et maillage territorial. Le PAM offre un mécanisme unificateur de suivi et de contrôle de la performance de ces partenaires, précieux pour les bailleurs
  - Les services de référence pour le reste du système onusien (UNHAS, gestion des entrepôts, etc.)
  - Des effets qui peuvent être structurants sur les marchés locaux du fait de ses échelles d'intervention (qui peuvent être très positifs, mais parfois également avoir des retombées négatives).
  - Les économies d'échelle que peut réaliser le PAM du fait de la taille de ses achats et de son organisation logistique.
  - Les principales faiblesses du PAM, relevées par les autres bailleurs et les parties prenantes, sont d'une certaine façon le revers de la médaille. Le PAM est très centré sur un objectif relativement étroit d'amélioration de la sécurité alimentaire et peine à intégrer celui-ci dans des logiques plus transversales, en prenant suffisamment en compte les enjeux de protection, de résilience, de sécurité alimentaire à plus long terme et d'opérationnalisation du nexus<sup>36</sup>, même si des efforts sont faits en ce sens (cf. tableau 6, p. 63 pour une analyse plus détaillée des forces et faiblesses).
  - Pour la France, la valeur ajoutée d'un partenariat renforcé doit s'analyser à plusieurs niveaux :
- **À un niveau stratégique**, et au vu de l'ambition de la France de redevenir un acteur humanitaire de premier plan, il est indispensable de renforcer la relation au PAM, qui en est l'un des acteurs les plus importants, avec OCHA et le UNHCR. La France a investi pour renforcer ce dialogue, avec des rencontres au plus haut niveau entre le Président Macron et le Directeur exécutif du PAM. Le dialogue stratégique a été formalisé depuis deux ans et est mené par les directeurs NUOI et DDD pour le MEAE. Il est relayé au niveau technique par la RP à Rome auprès du PAM, la sous-direction DDD/HUMA et la sous-direction NUOI/H à Paris. Ce dialogue s'est traduit par des avancées concrètes, telles que le soutien de la France à la Coalition mondiale pour l'alimentation scolaire du PAM, ou le rôle du PAM dans l'initiative FARM<sup>37</sup> lancée en 2022 par la France. Pour le moment, les autres acteurs perçoivent toujours un décalage entre l'influence politique globale d'un acteur comme la France et son influence limitée dans le cercle des bailleurs humanitaires. Malgré le doublement de ses financements au PAM en 2022, les financements français restent perçus comme « une goutte d'eau dans l'océan » des besoins, d'après les interlocuteurs interrogés au siège de l'organisation. Du point de vue des interlocuteurs du PAM interrogés pour cette

<sup>36</sup> Voir par exemple, MOPAN Assessments 2017-2018 : the World Food Programme.

<sup>37</sup> Initiative FARM « Food and Agriculture Resilience Mission » lancée en mars 2022 par le Président de la République sous présidence française du Conseil de l'Union européenne. FARM a pour objectif de « prévenir les effets désastreux, pour la sécurité alimentaire mondiale, de la guerre menée par la Russie en Ukraine. Celle-ci a en effet des conséquences dramatiques dans de nombreux pays vulnérables sur le niveau des prix, la production, l'accès et l'approvisionnement en céréales, notamment le blé. », voir [lien](#).

évaluation, il demeure cependant un décalage entre l'ambition française d'une relation privilégiée avec l'agence onusienne et le niveau de sa contribution volontaire. Cette augmentation n'aurait pas, à ce stade, permis de réel saut qualitatif en termes de prise en compte par l'agence des priorités françaises.<sup>38</sup> La tendance est cependant positive de ce point de vue, avec un renforcement des relations entre la France et le PAM en 2022, autour d'initiatives clés dont la France est à l'origine (Initiative FARM et « Save Crops ») ou dans lesquelles la France est très impliquée (Coalition pour les repas scolaires, acheminement du blé ukrainien vers la Somalie...).

- Une dynamique similaire se retrouve **au niveau des pays d'intervention**. Le PAM permet de répondre à certains besoins des populations et il est donc pertinent de le financer. Cependant, le niveau de financement français au niveau des pays est encore une fois trop limité pour permettre une réelle influence sur les pratiques de l'organisation, influence que d'autres bailleurs ont établie, soit par le volume de leurs financements, soit par la mise en place de modalités de partenariats renforcées (cf. encadré ci-dessous). Les postes sont par ailleurs souvent peu outillés pour mettre en place un dialogue stratégique avec les bureaux locaux du PAM, dialogue qui demande une expertise technique certaine pour pouvoir être efficace.
- Enfin, **pour répondre aux objectifs spécifiques de l'AAP**, on constate là aussi la pertinence forte du PAM dans certains contextes d'urgence et d'augmentation rapide des besoins. Le PAM permet d'absorber les financements en croissance de l'AAP en assurant une réponse pertinente aux urgences. Cependant, on l'a souligné, l'organisation n'est pas toujours pertinente pour appuyer des interventions efficaces sur la nutrition et, surtout, pour porter des objectifs de renforcement de la résilience des populations, même si l'organisation y travaille.

#### Points issus de l'analyse comparative

##### Partenariats avec le PAM

**L'analyse comparative met en lumière des logiques et des modalités de partenariats très différentes entre les différents bailleurs et le PAM, depuis un partenariat basé sur la confiance dans un contexte de RH limitées (Danemark) à une forme de partenariat beaucoup plus exigeante mais nécessitant de l'expertise et des capacités pour l'animer (Royaume-Uni)**

- **Le Danemark** finance le PAM uniquement sur la base de financements non fléchés annuels, en lien avec ses engagements dans le cadre du *Grand Bargain*. En cas de crise soudaine, le Danemark peut mobiliser des financements additionnels fléchés sur la crise en question (par exemple dans le cas du Yémen). Le partenariat est ouvertement fondé sur la « confiance » faite aux agences onusiennes. Le dialogue se fait sur la base d'un dialogue continu à travers la représentation danoise à Rome. Tous les ans, un comité stratégique a lieu avec le PAM pour échanger sur les perspectives pour l'année à venir et présenter les priorités thématiques ou géographiques du Danemark et voir si et comment le PAM peut y contribuer. Le Danemark fournit également des financements spécifiques pour tester des initiatives pilotes innovantes du PAM. Les sujets sur lesquels le Danemark souhaite pousser davantage le PAM inclut notamment l'agenda de localisation, l'intégration du nexus paix-humanitaire-développement dans leurs pratiques. Le Danemark s'appuie régulièrement sur une coalition de bailleurs nordiques pour influencer sur le PAM.
- **La Suisse** oriente ses financements humanitaires selon une répartition établie d'un tiers vers le CICR, un tiers pour les ONG et un tiers pour les agences onusiennes, sans minimum spécifié pour le PAM. Une large partie des financements au PAM (40 millions de CHF par an environ) est destinée à financer les contributions aux plans stratégiques pays du PAM dans les 28 pays prioritaires de la Suisse. La répartition des fonds au PAM par pays est préparée par les divisions géographiques du ministère suisse, revue par le rédacteur en charge du PAM et par les représentations suisses dans les pays, et ensuite envoyée au PAM pour avoir leurs retours sur cette répartition par rapport aux besoins

<sup>38</sup> En 2022, la France a toutefois doublé ses contributions au PAM (166 M\$) et passe du 15e au 8e rang des États contributeurs

identifiés. Au niveau central, Berne et le siège du PAM ont structuré un dialogue stratégique sur certains sujets clés : la protection des civils, l'adaptation au changement climatique, et les actions anticipatoires. Le suivi se fait sur la base de la compilation des rapports annuels du PAM par pays.

- **Le Royaume-Uni** finance les agences onusiennes, dont le PAM, à la fois grâce à ses « programmes humanitaires » de 3 ans au niveau des pays et à travers des programmes uniques avec chacune des agences onusiennes au niveau central. Tous ces programmes incluent des théories du changement et des indicateurs de résultats. Pour les programmes de financements centraux des agences onusiennes, le Royaume-Uni fournit des financements non fléchés mais assortis en revanche d'indicateurs conçus pour renforcer l'efficacité et l'efficacité du système onusien. Certains financements sont conditionnés à l'atteinte des indicateurs de réussite, selon un système de *payment-by-result*. Par exemple, pour le PAM, il y a parmi les indicateurs une augmentation du volume de distributions en espèces. Le Royaume-Uni pousse activement le PAM pour une priorisation des réponses en espèces. Au niveau des pays d'intervention, le Royaume-Uni a parfois réussi (avec difficultés) à imposer avec d'autres bailleurs un mécanisme de *third party monitoring* qui permet la vérification des réalisations et résultats du PAM par des acteurs externes, en l'occurrence un consortium d'ONG. C'est le cas au Liban où le Royaume-Uni, ECHO et la Norvège ont obtenu la mise en place de ce mécanisme, que les représentants du Royaume-Uni sur place jugent extrêmement utile pour augmenter la visibilité sur les interventions du PAM et la capacité à améliorer la réponse.

## QUESTION EVALUATIVE 2 – Dans quelle mesure l'AAP s'est-elle articulée et a-t-elle été complémentaire avec les autres contributions françaises et internationales ?

### 3.2 L'Aide alimentaire programmée, un outil dont le positionnement par rapport aux autres instruments humanitaires de la France nécessite d'être clarifié pour renforcer son inscription dans le nexus humanitaire-développement

#### Messages clés

**L'AAP est un outil qui n'est pas suffisamment articulé à ce stade avec les autres instruments du dispositif français pour s'inscrire véritablement dans le nexus humanitaire-développement. Les positionnements respectifs des trois canaux de l'aide humanitaire de la France (FUHS, AAP, et contributions volontaires de NUOI/H) demandent à être clarifiés et mieux coordonnés, en lien avec les actions de l'AFD.**

- **Au sein du ministère, l'AAP est un outil bien connu et apprécié par les postes. Au niveau de l'administration centrale, il paraît en revanche moins lisible.**
- L'AAP est globalement **complémentaire avec les financements de NUOI/H** qui finance principalement des contributions non fléchées au budget des OI, alors que l'AAP finance des interventions fléchées. Cependant, **les positionnements respectifs de l'AAP et du FUHS sont de moins en moins clairs** dans un contexte de croissance générale des financements humanitaires. Les financements du FUHS sur la thématique Alimentation ont augmenté pour atteindre 32M€ en 2021. On constate un manque de clarté sur la ligne de partage entre les deux instruments.
- **Certains acteurs, notamment parmi les ONG, questionnent la pertinence d'avoir plusieurs guichets** (FUHS et AAP) pour couvrir des secteurs humanitaires proches. La coordination et l'échange régulier d'informations entre la sous-direction HUMA et le CDCS, qui pilote le FUHS, sont encore insuffisants malgré une amélioration et des échanges techniques plus fréquents depuis 2020.
- **Au niveau des postes, les complémentarités construites entre l'AAP et le FUHS le sont, à des degrés divers, en fonction des contextes et du degré de compréhension des mandats par les postes.** Dans des cas de crises soudaines ou de mobilisation exceptionnelle de la France (Syrie, Afghanistan, explosion du port de Beyrouth), on constate une articulation plus forte entre les financements AAP et les autres

financements d'urgence du MEAE (FUHS, NUOI/H) pour répondre à la demande politique.

- **Il y a eu très peu de coordination réelle, voire presque aucun échange formalisé entre la sous-direction HUMA et l'AFD hors CIAA** sur la période évaluée, même si l'on constate une amélioration en toute fin de période liée à la mise en place d'échanges réguliers notamment. Du fait du rapprochement des portefeuilles avec, notamment, le positionnement croissant de l'AFD en zone de crises à travers le fonds Minka, on constate des zones de chevauchements potentiels entre les financements de l'AFD et de l'AAP. Au niveau des postes, la coordination est variable mais devrait se renforcer avec la mise en place des conseils locaux de développement.
- **L'articulation effective** entre des financements AAP et d'autres financements français (FUHS, AFD par exemple), qui pourrait se traduire sur le terrain par des financements complémentaires des mêmes opérateurs ou projets, des effets leviers ou des mises à l'échelle de projets, est quasiment inexistante. Ceci limite les possibilités d'intégration d'une logique de nexus entre les instruments de l'équipe France.
- **La complémentarité avec les instruments européens de la réponse et autres instruments internationaux passe principalement par le financement des OI.** On constate en effet peu ou pas d'articulation avec les interventions de l'UE et un dialogue à géométrie variable avec les délégations de l'Union européenne et les représentants d'ECHO localement sur les questions humanitaires. La coordination avec les financements des autres bailleurs se fait plutôt de facto du fait des financements importants des agences onusiennes (PAM en premier lieu) qui, elles, articulent les différentes sources de financement par rapport à leurs objectifs stratégiques.

On peut analyser la question de la cohérence et de la complémentarité sur la base des trois **critères de jugement** rappelés ci-dessous :

- La **coordination** qui induit un dialogue fréquent et de bonne qualité entre les parties prenantes. L'échange d'informations doit être suffisant et efficace pour assurer la cohérence d'ensemble des interventions de la France.
- La **complémentarité** qui induit un ensemble d'instruments ayant des mandats clairs et distincts. Une bonne complémentarité signifie une absence ou un minimum de chevauchements ou de zones grises et des outils ayant des objectifs qui se complètent pour permettre une intervention qui répond aux besoins des populations vulnérables
- **L'articulation** qui signifie que les acteurs sont en mesure d'articuler les financements pour optimiser la réponse d'ensemble et avoir des effets renforcés, grâce, par exemple, à des mises à l'échelle de projets pilotes, à un effet levier, à la mobilisation de co-financements...

Nous examinons ces différentes dimensions dans un premier temps par rapport à l'Équipe France, puis avec l'Union Européenne et les autres bailleurs internationaux.

3.2.1 *Une complémentarité de l'Aide alimentaire programmée avec les autres instruments français qui demande à être renforcée, sur la base d'un mandat clarifié et d'une intégration plus claire de l'AAP au sein du « nexus humanitaire-développement »*

3.2.1.1 **La coordination et cohérence entre les outils du MEAE**

3.2.1.1.1 **L'AAP, un instrument jugé insuffisamment lisible au sein de l'administration centrale mais bien connu et apprécié des postes**

On constate, tout d'abord, **que l'instrument AAP apparaît comme peu lisible au sein de l'administration centrale du MEAE.** Les modalités de financements semblent lisibles mais le mandat de l'AAP l'est moins. Au sein de l'administration centrale, les interlocuteurs interrogés (directions géographiques notamment) ne sont pas tous certains du mandat de l'AAP. En effet,

L'AAP est présentée par certains acteurs comme un outil « plus sur l'urgence » que le FUHS, et par d'autres comme un outil plus axé sur la résilience. Il reste donc une certaine méconnaissance vis-à-vis de l'outil au sein du MEAE, notamment auprès des autres directions de l'administration centrale et un vrai enjeu de pédagogie continue. On notera que ce manque de visibilité se retrouve en externe, au niveau des ONG, qui parfois confondent l'AAP avec le FUHS. La sous-direction HUMA travaille sur cette dimension afin d'améliorer leur connaissance de l'outil.

De plus, l'AAP souffre d'un problème d'incarnation en interne au MEAE et pâtit quelque peu d'un « défaut de représentation » dans les négociations inter-directions. Lors des réunions de négociations avec le Cabinet, les demandes de crédits du 209 sont portées directement par le Directeur du Centre de crise et de soutien (CDCS) et par le Directeur des Nations-Unies (NUOI), tandis que le niveau Directeur général de la Direction générale de la mondialisation (DGM), intervenant en sa qualité de secrétaire du programme 209 (et donc arbitre des trois canaux) ne peut pas porter les intérêts spécifiques de la DDD concernant l'AAP, dont les intérêts sont plus généralement portés au niveau sous-directeur.

**L'enquête et les missions montrent, en revanche, une bien meilleure connaissance de l'outil au niveau des postes, qui l'apprécient.** Pour la totalité des répondants à l'enquête électronique, les objectifs de l'AAP leur semblaient clairs. L'AAP est identifiée comme un outil permettant surtout de répondre aux situations d'urgence et aux enjeux de nutrition (57% des répondants pensent « tout à fait » qu'il s'agit d'un objectif de l'AAP dans les deux cas). L'objectif de « renforcer la résilience et le retour à l'autonomie alimentaire » est « tout à fait » perçu comme l'un des objectifs de l'AAP pour 38% des répondants à l'enquête. La lisibilité de l'outil s'est, en outre, améliorée en fin de période grâce au renforcement de la communication interne et à l'organisation de webinaires annuels sur l'AAP auprès des ambassades et ouverts aux services de l'administration centrale.

#### 3.2.1.1.2 Une coordination intra-MEAE qui vise à intégrer les demandes des différents services de l'administration centrale dans le processus d'allocation des enveloppes

Le processus de consultation intra-ministériel mené par la sous-direction HUMA pendant la phase d'allocation des enveloppes de l'AAP a été décrit précédemment (cf. section 2.3). On constate **qu'une réelle consultation prend place notamment au moment de la répartition des enveloppes par pays**. De ce point de vue, le fonctionnement de l'AAP permet une forte transparence vis-à-vis des différentes directions du MEAE avant soumission au CIAA : directions géographiques, NUOI/H et CDCS. Les retours des directions concernées sont positifs sur ce point.

**Il est clair que les considérations politiques et les enjeux de visibilité de l'aide, relevés par l'évaluation de l'AAP de 2008<sup>39</sup>, restent des éléments importants dans l'allocation des enveloppes de l'AAP**, même si celle-ci s'appuie sur une analyse plus rigoureuse et objective des besoins que par le passé. Les directions géographiques apprécient la prise en compte de leurs considérations politiques dans les allocations. Celles-ci peuvent par exemple vouloir garder une enveloppe – même petite – pour des pays où l'AAP est un des seuls instruments français déployés pour soutenir la relation bilatérale tout en répondant aux besoins, comme c'est le cas au Honduras ou au Zimbabwe, ou vouloir utiliser l'AAP pour cibler une intervention de la France sur des situations précises, moins facilement identifiées par l'analyse des indicateurs de sécurité alimentaire globaux, telles que l'aide humanitaire pour les camps de Tindouf dans le Sud-Ouest algérien.

<sup>39</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

### 3.2.1.2 Une complémentarité plutôt bonne avec les contributions volontaires de NUOI/H mais un positionnement de plus en plus questionnable vis-à-vis du FUHS dans un contexte de croissance générale des financements

#### 3.2.1.2.1 Une bonne complémentarité globale avec NUOI/H au niveau central

Les enjeux de complémentarité entre les financements de l'AAP et ceux de NUOI/H étaient limités jusqu'à récemment, du fait du faible volume de financements en contributions volontaires de NUOI/H. Cependant, ils se renforcent alors que l'enveloppe de NUOI/H en contributions volontaires financées par le programme 209 augmente et ce d'autant que NUOI/H finance depuis 2021 de plus en plus de programme pays fléchés. **La coordination entre les sous-directions NUOI/H et DDD/HUMA fonctionne plutôt bien en vue d'assurer la cohérence des programmations respectives pour assurer la cohérence.** Les instruments sont vus comme globalement complémentaires car NUOI/H finance notamment les contributions non fléchées au budget des OI et, pour ses contributions volontaires, telles que celles allant au PAM, NUOI/H flèche ses financements vers des activités transversales (comme le programme transversal « alimentation scolaire ») ou structurantes pour le système humanitaire (tels que les financements à UNHAS, qui permet notamment un transport aérien pour les acteurs humanitaires dans les zones difficiles d'accès). L'action de NUOI/H soutient donc le « système humanitaire » quand l'AAP finance directement les interventions précises, notamment à travers le PAM. Toutefois, depuis 2022, NUOI/H tend à fléchir davantage de ses financements vers des programmes-pays du PAM, ce qui constitue un point de vigilance pour la complémentarité future des deux outils.

**Au niveau des pays d'intervention, la situation est un peu moins claire. Malgré la notification des postes des décisions d'allocation géographique aux OI, il semble qu'une vision consolidée des contributions aux OI humanitaires manque parfois aux postes, au moins dans les pays visités pour cette évaluation.** La complémentarité des financements peut exister de fait mais il arrive que les postes ne soient pas ou peu au fait des contributions de NUOI/H aux agences onusiennes dans leurs pays, ce qui ne facilite pas leur dialogue avec ces partenaires ou avec les autorités locales. Étant donné la complémentarité du PAM, de l'UNICEF et du HCR sur les secteurs couverts par le « mandat » de l'AAP (assistance alimentaire d'urgence, nutrition, réfugiés), une meilleure visibilité des postes sur les financements à ces OI permettrait de renforcer la complémentarité des financements par rapport aux objectifs communs de sécurité alimentaire et nutrition, et de renforcer la position de la France dans le dialogue avec les autorités nationales ou les agences onusiennes.

#### 3.2.1.2.2 Un positionnement qui demande à être clarifié et mieux coordonné vis-à-vis du Fonds d'Urgence Humanitaire et de Stabilisation (FUHS)

##### Le Fonds d'Urgence Humanitaire et de Stabilisation

Piloté et géré par le Centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS) du Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, le FUHS finance des actions d'urgence humanitaire et de stabilisation via des subventions à des ONG, des interventions directes d'État ou, dans une moindre mesure, des versements à des organisations internationales. A travers les financements humanitaires du FUHS, le COHS coordonne la réponse humanitaire d'urgence de la France, en lien avec les services centraux du ministère et les ambassades. Ces interventions peuvent relever de la réponse à l'urgence (en cas de catastrophe naturelle par exemple) ou de la réponse humanitaire dans les situations de crises et conflits prolongés (telle qu'en Syrie ou au Sahel par exemple). A travers les financements de stabilisation du FUHS, le COHS cherche à accompagner les processus de sortie de crise avec le double objectif d'aider les populations vulnérables et le relèvement de la société civile et de

renforcer la capacité des États à assurer leurs fonctions et leur légitimité auprès des populations<sup>40</sup>.

Le FUHS a également connu une croissance marquée de ces crédits, entamée avant celle de l'AAP, puisque les crédits alloués au FUH sont passés de 20,5 M€ en 2015 à 86,7 M€ en 2018, pour atteindre 110 M€ en 2021.

**Si, au niveau de l'administration centrale, la complémentarité des financements AAP avec les financements de NUOI/H est globalement soulignée, la question de la complémentarité avec le FUHS se pose.** Les directions géographiques elles-mêmes ont évoqué un manque de clarté sur la ligne de partage entre les deux instruments. Certains acteurs, notamment parmi les ONG, questionnent la pertinence d'avoir plusieurs guichets (FUHS et AAP) pour couvrir des secteurs humanitaires proches. On pourrait penser à une complémentarité de fait entre le FUHS qui n'est pas alloué dans la logique de pays prioritaires mais de réponse aux crises soudaines et l'AAP, qui elle l'est. En outre, l'AAP est censée intervenir plutôt sur un segment de « post-urgence », après le CDCS, celui-ci étant plus outillé pour intervenir et décaisser immédiatement. Cependant, dans la pratique, ces nuances sont trop fines pour être répercutées de façon systématique au niveau des postes. En outre, de plus en plus, les mandats se recoupent sur la réponse aux crises humanitaires « installées », que couvrent tant le FUHS que l'AAP. Ce découpage n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans aucun des trois pays analysés pour l'analyse comparative menée dans le cadre de la présente évaluation, ces pays ne disposant pas d'instrument spécifique pour l'aide alimentaire séparé du reste de leurs financements humanitaires.

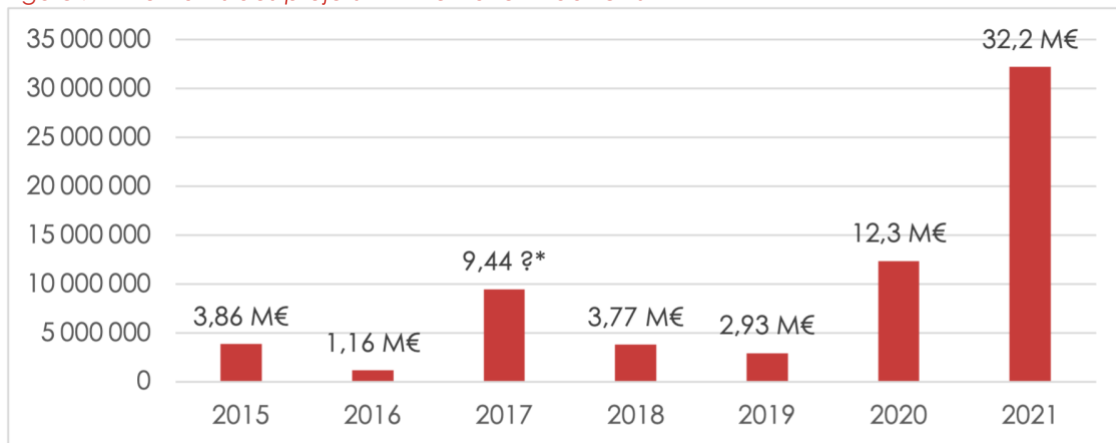
De plus, **concernant la coordination**, on constate **un partage d'informations asymétrique entre la sous-direction HUMA et le CDCS**. Le CDCS dispose des informations sur les financements AAP à travers les consultations décrites ci-dessus et la saisine formelle du CIAA, mais l'inverse n'est pas vrai. La sous-direction HUMA dispose de peu d'informations sur les financements FUHS sur l'aide alimentaire. Ceci est en partie lié au mode de fonctionnement du FUHS, axé sur la réponse rapide aux crises qui rend plus difficile le partage d'informations structuré, mais la fréquence des échanges de fond entre la sous-direction HUMA et le CDCS reste trop limitée. L'asymétrie, déjà relevée lors de l'évaluation du FUHS en 2020<sup>41</sup>, a donc perduré, mais des améliorations sont cependant à souligner. On notera notamment le partage en fin d'année n-1 par le CDCS de ses orientations de programmation avec la DGM ainsi que le partage par le CDCS de ses procédures et modèles de document pour appuyer l'effort de standardisation des procédures de l'AAP porté par ALIM.

**Avec l'augmentation respective des financements du FUHS et de l'AAP au cours de la période, la ligne de partage entre les deux instruments se brouille et les risques de chevauchement augmentent.** Si le CDCS faisait attention à ne pas financer des projets liés à l'assistance alimentaire d'urgence ou à la nutrition au début de la période évaluée, l'augmentation des financements du FUHS et l'augmentation des besoins sur ce secteur ont fait changer les pratiques sur ce point. Les financements du FUHS sur la thématique Alimentation (regroupant les projets nutrition, agriculture, alimentation) ont ainsi fortement augmenté, souvent au sein de projets multi-sectoriels, pour atteindre 32M€ en 2021.

<sup>40</sup> Voir Technopolis à la demande du MEAE, Évaluation du Fonds d'Urgence humanitaire 2015-2018, Août 2020, pour une présentation détaillée du FUHS.

<sup>41</sup> Technopolis à la demande du MEAE, Évaluation du Fonds d'Urgence humanitaire 2015-2018, Août 2020. Voir notamment la recommandation 8.2.

Figure 7 – Montants des projets « Alimentation » du FUHS



**Note :** Il convient de noter qu'en cas de projet multi-sectoriel il n'est pas possible avec les données disponibles de distinguer les montants alloués à des interventions relevant de l'aide alimentaire des autres actions au sein du même projet. Ces chiffres fournissent donc un ordre de grandeur.

**Source :** Base de données des projets « agriculture » « alimentation » « nutrition » du FUHS de 2015 à 2021 – Traitement Technopolis

Les financements du FUHS se concentrent en zone de crise au Moyen Orient (Syrie, Yémen, Irak) et en Afrique (Soudan du Sud, Burkina Faso, RDC, Mali, Somalie, RCA). **Ainsi, malgré des logiques de répartition différentes, les géographies d'intervention se recoupent avec celles de l'AAP.** Cependant, l'AAP permet à la France d'intervenir dans certaines géographies dans lesquelles aucun autre instrument ne prévoit de financement, telles que le Honduras, où l'AFD n'intervient pas et le CDCS que très marginalement. Les ONG françaises sont les premières bénéficiaires du FUHS pour les projets catégorisés « Alimentation » par le CDCS. Elles reçoivent 68% des financements, les ONG internationales (6%), les OI (6%), les opérateurs de l'État (2%), et les ONG locales (2%). En cela, la répartition est très différente de celle de l'AAP puisque les OI reçoivent plus de 50% des financements AAP. Il y aurait, sur ce point, une complémentarité des modes de faire entre les deux instruments. **Cependant, en pratique, les principales ONG bénéficiaires du FUHS sont également des ONG bénéficiaires de l'AAP. Action contre la Faim est la première ONG bénéficiaire des financements « alimentation » du FUHS, tout comme pour l'AAP.** Il existe donc de plus en plus de zones de chevauchements : le FUHS est par exemple mobilisé sur l'insécurité alimentaire (voire la nutrition) au Liban. Les mêmes ONG sont financées et passent dans certains cas d'un instrument à l'autre selon les années pour un même dispositif<sup>42</sup>.

**Au niveau des postes, les complémentarités construites entre l'AAP et le FUHS le sont, à des degrés divers, en fonction des contextes et du degré de compréhension des mandats par les postes.** Plus des trois quarts des répondants de l'enquête électronique indiquent essayer d'articuler les financements avec l'AAP et les autres instruments de la réponse française, en premier lieu de l'AFD et le FUHS. D'après l'enquête, la recherche de complémentarité se fait principalement par thématique (pour 39% des postes) et par zone géographique (pour 32% des postes). Concernant la ligne de partage entre le FUHS et l'AAP, on note qu'environ 60% des postes considèrent la ligne de partage entre FUHS et AAP comme claire, et environ 40% des postes comme peu claire.

**Les missions et les entretiens qualitatifs menés auprès des postes montrent cependant que ceux-ci pilotent les deux outils selon leur propre interprétation des dispositifs.** Parmi les postes interrogés, l'un voit une ligne de partage claire avec le principe que le FUHS ne traite pas de

<sup>42</sup> Information issue des entretiens au siège avec les ONG bénéficiaires

sécurité alimentaire ou de nutrition, sauf si ce sont des besoins non couverts par l'AAP ; un autre concède un peu plus de flou dans sa vision de la ligne de partage, notamment sur les zones de crise humanitaire où les deux instruments sont déployés, en s'appuyant sur les mêmes opérateurs. Dans un autre cas, les ONG dont les projets ne sont pas sélectionnés pour l'AAP sont redirigés vers le CDCS pour des financements FUHS. **On constate dans certains cas un pilotage des deux instruments qui montre une réelle complémentarité**, comme à Madagascar par exemple. Le FUHS y est mobilisé en réponse aux situations d'urgence immédiate (ex. réponse aux cyclones : l'instrument est plus souple, plus rapide, plus ouvert sur le type d'activité qu'on peut intégrer), et l'AFD intervient pour les projets qui visent le développement (ex. promouvoir une agriculture durable, projets d'envergure structurants). L'AAP se situe entre les deux, en finançant des projets d'assistance alimentaire visant les populations en crise chronique (plutôt qu'une réponse à une crise immédiate liée aux aléas climatiques) et des projets pour favoriser le retour à l'autonomie. Ceci correspond à la vision de la complémentarité des instruments de la sous-direction HUMA. Elle n'est cependant pas nécessairement généralisable, étant plus facile à mettre en œuvre dans un pays qui conjugue des besoins de réponse d'urgence immédiate à des besoins chroniques que dans les pays aux crises humanitaires durablement installées. Au Burkina Faso en 2022, et grâce au renfort en ressources humaines (arrivée de la COCAC adjointe), un travail de rationalisation de la complémentarité entre l'AAP et le CDCS est en cours.

On constate que la disponibilité de ressources humaines additionnelles dédiées permet une amélioration dans le pilotage et la cohérence entre les deux outils. La sous-direction HUMA dispose de référents AAP dans chaque poste, COCAC ou attachés humanitaires, qui sont ses interlocuteurs quotidiens. Cependant, les missions ont montré que des ressources additionnelles dédiées au niveau des postes aidaient à rationaliser l'usage des instruments et à **assurer une meilleure complémentarité des dispositifs, pilotée depuis les postes**. Au Liban par exemple, le nouveau dispositif de pilotage des financements issus du programme 209, présenté dans l'encadré ci-dessous, permet un pilotage plus agile des différents canaux de financements.

#### MISSION AU LIBAN

Au Liban, un nouveau dispositif de pilotage des financements issus du programme 209 est en place en septembre 2021 avec une conseillère à la Chancellerie référente sur les questions humanitaires et de stabilisation qui centralise le pilotage des financements FUHS, AAP (et NUOI/H dans une moindre mesure). Le dispositif est également renforcé par un coordinateur régional du CDCS basé à Beyrouth. Ce mécanisme permet sans aucun doute un pilotage plus agile des différents canaux de financements, avec une amélioration notable de la cohérence d'ensemble par rapport aux constats issus de la mission de terrain effectuée dans le cadre de l'évaluation du FUHS menée en 2019.

Au-delà de ces complémentarités, **on constate des exemples d'articulations observées entre les financements AAP et les autres financements d'urgence du MEAE, dans des cas de crises soudaines ou de mobilisation exceptionnelle de la France** (Syrie, Afghanistan, explosion dans le port de Beyrouth). Dans ces cas, plutôt exceptionnels, une articulation plus forte a vu le jour pour répondre à la demande politique. Cela a été le cas pour la réponse humanitaire en Syrie qui a fait l'objet d'une programmation conjointe très serrée entre la sous-direction HUMA, la direction politique (Afrique du Nord/Moyen Orient), le CDCS et NUOI/H, en réponse aux engagements présidentiels sur la zone. Cependant, pour la sous-direction HUMA, cette coordination nécessite la mobilisation de ressources humaines importantes et ne pourrait être répliqué à RH constantes. La particularité de cette crise réside également dans le fait qu'il y est plus compliqué de passer par les OI, canal privilégié de l'AAP. La crise subite en Afghanistan à l'été 2021 est un autre exemple où une mobilisation rapide est demandée, généralement

coordonnée par des cellules de réponse ad hoc (« task forces ») pilotées par le CDCS et les directions géographiques concernées.

### 3.2.1.3 Une coordination entre acteurs français à renforcer pour permettre une réelle intégration de l'Aide alimentaire programmée au sein du nexus

#### 3.2.1.3.1 Un manque constaté d'une instance de coordination des trois instruments humanitaires du MEAE

**Une bonne transparence et un processus de dialogue et de consultation formalisé, assuré par ALIM, ponctué par les réunions du CIAA, facilitent, au niveau central, la coordination interservices au sein du ministère sur les financements AAP.** Cependant, les investigations montrent que des marges d'amélioration demeurent pour assurer un échange d'informations fluide entre les services (DDD/ALIM, CDCS et NUOI/H) et une réelle coordination sur leurs programmations respectives. A ce stade, il n'y a pas d'instance de coordination formalisée inter-instruments, ce qui limite l'échange d'informations tant sur des orientations stratégiques partagées par zones ou pays que sur l'identification du canal le plus approprié pour les financements de certains projets (notamment les commandes provenant du Cabinet) ou bien sur la répartition des financements respectifs. Ce manque limite également la possibilité de discussions systématisées pour assurer la complémentarité des financements respectifs.

Ces deux dernières années, dans un contexte d'augmentation budgétaire rapide, des réunions de répartition des budgets humanitaires ont eu lieu sous l'égide du Secrétaire du programme 209 (DGM) et du pôle budget de la DGM, en présence des directions des trois services. Il paraît pertinent de perpétuer et formaliser ces réunions, en lien avec une meilleure coordination sur les mandats et programmations respectifs des instruments.

#### 3.2.1.3.2 Le CIAA est une instance d'échanges d'informations qui reste assez peu investie par les acteurs

**Le CIAA est chargé « d'assurer la cohérence de l'aide alimentaire française** avec des engagements pris dans différentes enceintes internationales et européennes, avec les actions d'appui au développement agricole et à la sécurité alimentaire qui impliquent plusieurs institutions publiques »<sup>43</sup>. L'instance est, en effet, consultée sur la proposition d'allocation de l'AAP par pays et sur la sélection de projets à financer pour chacune des tranches. Selon la stratégie humanitaire française de 2018, l'AAP est « allouée sur décision du CIAA »<sup>44</sup>. À la suite de la pandémie, le processus de saisine a été encore davantage rationalisé avec des informations précises sur le rationnel sous-tendant les allocations et les projets sélectionnés, partagées par courrier électronique.

Cependant, le CIAA, dont l'existence n'est pas encadré par un texte réglementaire, a, à ce stade, **un rôle principalement consultatif sur les arbitrages proposés par le MEAE.** Les participants notent que le comité permet, dans une certaine mesure, l'échange d'informations. Les membres du comité notent également que celui-ci est un forum de consultation de positions déjà approuvées par les différentes directions du MEAE et qu'il est rarement l'occasion d'échanges qualitatifs au sein de l'Équipe France. La participation des autres ministères n'est pas systématique. Avec la signature de la Convention de Londres et la disparition quasi-complète de projets d'assistance alimentaire basés sur l'usage des surplus agricoles de la France, on peut faire l'hypothèse que les enjeux – et donc l'intérêt – ont quelque peu diminué pour le Ministère de l'Agriculture, qui a été l'un des membres actifs du CIAA auparavant.

<sup>43</sup> Décision de la réunion interministérielle du 12 juillet 2004.

<sup>44</sup> Stratégie Humanitaire de la France 2018-2022, p. 23.

Le CIAA n'est donc pas perçu comme étant au cœur du dispositif, mais plutôt comme un outil de validation des enveloppes. Il reste utile aux autres membres du CIAA (hors MEAE) pour avoir de l'information sur la doctrine française en matière d'assistance alimentaire. Certaines de ces consultations, notamment pour la sélection des projets, se font par des soumissions électroniques, sur un principe de non-objection, et ne donnent pas lieu à des réunions. **Ainsi, malgré l'existence d'une instance de coordination dédiée, le comité ne permet pas de construire de réelles complémentarités d'intervention ou de démarches en faveur du nexus à un niveau central.** Ce constat avait déjà été fait dans l'évaluation de 2008 qui proposait de donner un rôle plus important au CIAA afin qu'il participe à définir les grandes orientations de la programmation annuelle (par l'examen ex post de la programmation écoulée, par la planification des évaluations et par la détermination des directives de la programmation suivante pour d'éventuelles sélections de pays et thématiques)<sup>45</sup>.

On notera par ailleurs l'existence du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA), plateforme multi-acteurs française sur la sécurité alimentaire, créée en 2008, qui rassemble, sous la co-présidence du MEAE et du Ministère de l'Agriculture, les autres ministères concernés, l'AFD, la société civile et les instituts de recherche et autres acteurs concernés<sup>46</sup> grâce auquel la sous-direction HUMA entretient également un dialogue et la communication avec ces acteurs sur les grandes orientations françaises en matière de sécurité alimentaire.

**3.2.1.3.3 Une coordination variable avec l'AFD qui tend à se renforcer mais ne débouche, à ce stade, que rarement sur une articulation des financements en vue de construire une réponse d'ensemble aux situations d'insécurité alimentaire**

**Il y a eu très peu de coordination réelle, voire presque aucun échange formalisé entre ALIM et l'AFD au niveau central (hors CIAA) sur la période évaluée,** même si l'on constate une amélioration en toute fin de période évaluée, avec la mise en place d'échanges semestriels. Ce constat était déjà évoqué dans l'évaluation de 2008 qui notait une faible synergie des instruments entre l'AAP et l'AFD<sup>47</sup>.

La sous-direction HUMA manque d'une vision consolidée des financements de l'AFD en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, y compris dans le cas des (rares) financements au PAM de l'AFD ou de financements de programmes de cantines scolaires. On notera enfin que l'AFD s'est, jusqu'à présent, peu investie sur la nutrition, malgré les objectifs de la France, les demandes du ministère, alors que ses modes d'intervention seraient pertinents pour couvrir les enjeux de nutrition. L'AAP comble pour partie ce manque vis-à-vis des engagements français en matière de nutrition.

La division Fragilités, Crise et Conflits de l'AFD a concentré ses efforts sur l'amélioration de la coordination avec le FUHS, du fait de son volet d'action sur la stabilisation, qui semblait, à l'AFD, plus proche du périmètre d'action du Fonds Minka. Pourtant les enjeux de coordination se renforcent avec les demandes des tutelles pour que l'AFD renforce son action en zones de crises notamment via le Fonds Minka<sup>48</sup>. L'AFD est en effet de plus en plus attendue pour renforcer son intervention en zones fragiles (comme le Sahel) et sur des actions plus rapides

<sup>45</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

<sup>46</sup> Voir Feuille de Route Nutrition 2016-2020.

<sup>47</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

<sup>48</sup> Lancé en 2017, le Fonds Paix et résilience Minka est l'outil de l'AFD dédié à la consolidation de la paix et se décline en 4 initiatives : Minka Moyen Orient, Minka Lac Tchad, Minka RCA, Minka Sahel. Pour rappel, le Contrat d'Objectifs et de Moyens de l'AFD 2020-2022 incluait notamment l'objectif de « renforcer l'action de l'AFD dans les pays en situations de crise et de fragilité (ODD 16) ».

visant l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises<sup>49</sup>. Dans ces zones, l'AFD se retrouve à travailler parfois avec les mêmes opérateurs ou ONG que l'AAP (ex : ACF ou le GRET) et peut financer des interventions impliquant des transferts monétaires sur certains projets, notamment dans des projets de *cash-for-work*.

**Du fait de ces rapprochements des portefeuilles, on constate des zones de chevauchements potentiels entre les financements de l'AFD et de l'AAP. Au niveau des pays d'intervention, le dialogue entre les ambassades et l'AFD semble cependant se renforcer et permettre une meilleure coordination.** Par exemple, au Liban, l'AFD a financé un programme d'alimentation scolaire (1,5 M€) mis en œuvre par une ONG locale (projet PARSEL), ce que fait le PAM avec des financements AAP également. La conseillère humanitaire a communiqué la liste des écoles couvertes par le PAM à l'AFD pour éviter des redondances. De même à Madagascar, il pourrait potentiellement y avoir des chevauchements entre les projets financés par l'AFD et ceux financés par l'AAP sur l'axe résilience, souvent portés par les mêmes ONG (Gret, ACF). Mais l'AFD et le SCAC réussissent à bien se coordonner et à éviter ces chevauchements. Il y a notamment une répartition géographique qui s'opère, liée au degré d'importance des situations d'insécurité et de malnutrition ; l'AAP finance beaucoup de projets dans le Grand Sud où les taux d'insécurité alimentaire et malnutrition sont les plus hauts, et où l'AFD n'intervient pas. Enfin, il y a de fortes demandes, du PAM notamment, pour que l'AFD développe ses partenariats avec le PAM sur la zone Sahel, notamment sur les cantines scolaires, ce qui renforce les risques de chevauchement et le besoin de coordination avec l'AAP.

**Du fait de la nouvelle loi de programmation de 2021 et de la création des conseils locaux de développement, la coordination devrait s'améliorer et de nouvelles pratiques se mettre en place pour renforcer le pilotage stratégique des outils.** Une Convention d'expérimentation a été signée entre le MEAE et l'AFD pour tester un pilotage plus resserré des financements AFD sur programme 209 par les ambassades. Celle-ci a été signée à l'été 2021 et reste encore largement à opérationnaliser. On soulignera cependant que la Convention porte plus sur les modalités de contrôle des financements AFD sur programme 209 que sur les modalités d'un pilotage cohérent de l'ensemble des outils financés sur ce même programme, incluant l'AAP.

La coordination reste, à ce stade, très variable au niveau local, tout comme le degré de visibilité des postes sur les financements AFD, mais on note des améliorations et la mise en place de bonnes pratiques. Au Liban par exemple, la personne en charge du portefeuille agricole de l'AFD est associée aux discussions sur les financements AAP avec la conseillère humanitaire, la conseillère agricole, et le conseiller régional du CDCS.

A ce stade, en outre, **les exemples d'articulations entre les projets restent très rares au niveau des pays d'intervention.** Les entretiens et les missions montrent que l'AAP n'est pas identifiée par les acteurs comme un outil avec lequel articuler leurs interventions. Pourtant, une articulation construite, dans une logique de nexus humanitaire-développement, entre des interventions de l'AAP sur la résilience et des interventions plus structurantes de l'AFD sur la sécurité alimentaire (ou sur la nutrition) offrirait un potentiel intéressant d'effets plus transformateurs sur les populations vulnérables.

**Nous avons identifié un exemple intéressant d'articulation entre les financements AAP et l'AFD.**

A Madagascar l'entreprise sociale Nutrizaza, financée par l'AFD et soutenue par le Gret, produit et distribue des farines nutritives. Une entreprise locale, le TAF, s'occupe de la production en utilisant des ingrédients dont 99% sont produits localement, pour réduire la dépendance aux produits importés. L'AAP soutient indirectement Nutrizaza via le financement des projets qui utilisent ses farines pour traiter la malnutrition (par exemple un projet porté par

<sup>49</sup> MEAE-DGM, Prévention, résilience et paix durable (2018-2022) : approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés.

le Gret et financé par l'AAP en 2020). Cela représente un exemple positif d'articulation par laquelle les financements de l'aide humanitaire peuvent contribuer à soutenir les acteurs locaux et stimuler les marchés locaux dans une logique de plus long terme.

**En conclusion, l'AAP se positionne au sein d'un dispositif français fourni de réponse aux crises et aux vulnérabilités, avec des complémentarités potentielles mais aussi des zones de chevauchement qui ont tendance à croître avec les financements. La coordination n'est pas, à ce stade, suffisamment en place pour assurer la complémentarité des financements et intégrer systématiquement l'AAP au sein d'une réponse intégrée par l'Équipe France, même si des évolutions positives sont en cours.** Si l'articulation des instruments fonctionne mieux dans des logiques de mobilisation immédiate en réponse à des crises subites (format *task force*) l'instrument reste relativement isolé et peu sollicité dans une logique de nexus, qui présuppose une réelle articulation des acteurs et la création de synergies notamment avec les acteurs du développement comme l'AFD.

3.2.2 *Une coordination avec les bailleurs européens et internationaux qui repose essentiellement sur les organisations internationales*

### 3.2.2.1 *Une coordination assez faible avec les instances de l'Union européenne*

**Au niveau européen, la France participe au COHAFA (Council working party on Humanitarian Aid and Food Aid).** Cependant, cette instance couvre l'ensemble du secteur humanitaire et n'est pas concentrée sur l'aide alimentaire, même si celle-ci est parfois à l'ordre du jour. En outre, d'après les acteurs interrogés, il s'agit plus d'un forum d'échanges d'informations que d'une **instance de coordination stratégique ou opérationnelle**. Les échanges de fond sont apparemment relativement rares.

On note que, pour la France, c'est le CDCS qui siège au COHAFA et rapporte pour la France sur les questions d'aide alimentaire. La sous-direction HUMA contribue en transmettant les éléments de langage et points importants en amont des réunions du COHAFA. Les membres du COHAFA interrogés notent que la France est un membre plutôt actif de cette instance. Ce fut notamment le cas dans le contexte de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre 2022. A cette occasion, la France a pu présenter certaines de ses initiatives sur la sécurité alimentaire globale, dans le contexte de guerre en Ukraine et d'enchérissement des denrées alimentaires.

Des échanges ont également lieu lors des réunions bisannuelles du *Food Assistance Committee* qui suit les engagements de la Convention de Londres. La France y siège aux côtés, entre autres, de la DG ECHO et de plusieurs autres États membres de l'Union européenne signataires de la Convention. Ces échanges ne portent cependant pas sur la complémentarité des interventions.

Au niveau des pays d'intervention, si une grosse majorité des postes indiquent vouloir articuler les financements de l'AAP avec des interventions d'autres acteurs internationaux (en priorité avec les interventions de la Commission européenne), les missions mettent en lumière peu d'articulation de fait. On constate en effet **peu ou pas d'articulation avec les interventions de l'UE et un dialogue à géométrie variable avec les délégations de l'Union européenne et les représentants d'ECHO localement sur les questions humanitaires**. Le dialogue dépend fortement des cadres de coordination locaux, mis en place par les gouvernements et/ou le système onusien selon le contexte - meilleurs au Burkina Faso, limités à Madagascar par exemple - et de la capacité des postes à les investir. Ce constat est similaire à celui de l'évaluation de 2008 qui notait déjà un manque de mécanismes formalisés de collaboration (système de veille et d'alerte, études, évaluations, moyens de capitalisation, ressources

humaines) tendant à faciliter une complémentarité de programmation avec les partenaires européens<sup>50</sup>.

Les missions mettent en lumière un renforcement du dialogue dans les ambassades où des ressources additionnelles (dédiées aux questions humanitaires) ont été mises à disposition des postes. Au Liban, le dialogue entre ECHO et l'ambassade sur les questions de sécurité alimentaire s'est récemment renforcé. S'il n'y a pas encore d'exemple concret d'articulations des financements, le poste échange avec ECHO à ce sujet. A Madagascar, en revanche, ECHO finance des projets avec les mêmes partenaires que l'AAP, mais il n'y a quasiment pas de communications avec l'ambassade pour assurer une bonne coordination ou une quelconque articulation.

### 3.2.2.2 Sur le terrain, une complémentarité de fait avec les bailleurs internationaux et une intégration des instances de coordination humanitaire qui se renforce

**La coordination avec les financements des autres bailleurs se fait plutôt de facto du fait des financements importants des agences onusiennes (PAM en premier lieu) qui, elles, articulent les financements des différents bailleurs par rapport à leurs objectifs stratégiques.**

En effet, d'après l'enquête électronique auprès des SCAC, l'articulation des interventions de l'AAP avec celles des autres bailleurs est menée avant tout par les OI et les ONG récipiendaires pour presque la moitié des répondants. Pour un cinquième des répondants, la coordination est avant tout assurée projet par projet, et pour un autre cinquième des répondants elle est avant tout menée par l'ambassade. Les conseils locaux de développement prévus par la loi de programmation du 4 août 2021 ont également vocation à renforcer l'articulation avec la programmation européenne et les interventions des autres bailleurs. En effet, la formulation de la stratégie pays des ambassades devra tenir compte « de la programmation européenne et de l'action des autres bailleurs internationaux, afin d'éviter les actions redondantes et de donner la priorité d'action au bailleur disposant de la compétence la plus manifeste ou s'étant déjà engagé de manière importante dans un secteur donné »<sup>51</sup>.

Si l'on prend l'exemple du Liban, il n'y a pas de cas d'articulation recherchée entre les financements AAP et ceux des autres partenaires internationaux (dont ECHO). Du fait de ses financements au PAM, l'AAP s'articule aux financements des autres bailleurs qui soutiennent aussi très largement cet acteur pour répondre aux besoins dans le pays. Le PAM gère ses différentes sources de financement pour financer les différentes composantes de sa stratégie pays, en priorisant ses objectifs stratégiques portant sur l'aide d'urgence aux populations syriennes et libanaises.

La France reste perçue comme un bailleur « mineur » sur les sujets liés à l'humanitaire mais l'augmentation des financements et le renforcement des ressources humaines disponibles dans les postes pour suivre les questions humanitaires lui confèrent plus de visibilité. C'est le cas au Liban comme au Burkina Faso. Dans ce dernier cas, si un dialogue, des échanges d'informations et une analyse commune sont organisés grâce aux divers groupes de coordination dans lesquels la France est présente et active, et qu'une coordination géographique et/ou thématique s'opère au mieux, **il n'existe pas d'articulation entre les financements AAP et ceux d'autres bailleurs bi ou multilatéraux**. Notons cependant que la France vient d'être élue au HCT (*Humanitarian Coordination Team*, ou Équipe Humanitaire Pays) où les pays européens sont représentés par ECHO et deux États européens élus par leurs pairs. Placée sous l'égide de la Coordinatrice résidente des Nations Unies, la HCT rassemble les chefs d'agence UN, les ONG, le mouvement Croix Rouge, les trois représentants des bailleurs.

<sup>50</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

<sup>51</sup> Point I-C du rapport annexé au texte de loi (Cadre de partenariat global).

Ceci devrait permettre de renforcer considérablement la visibilité de la France sur les questions humanitaires dans le pays.

**QUESTION EVALUATIVE 3 – Dans quelle mesure les modalités de gestion de l'AAP sont-elles efficaces et adaptées pour répondre à la croissance des engagements et en assurer la redevabilité ?**

**3.3 Des procédures de gestion améliorées et une bonne efficacité d'ensemble pour un outil souple, mais contraint par des ressources humaines trop limitées pour porter assez d'attention sur les résultats des interventions**

**Messages clés**

**Dans son ensemble, l'AAP apparaît comme un outil géré de façon efficace, grâce notamment à une standardisation des processus d'allocation et de gestion. Le manque de ressources humaines dédiées à la gestion d'un outil en croissance est cependant criant. Il impacte notamment les processus de suivi, évaluation et capitalisation qui sont insuffisants à ce stade.**

- Le processus d'allocation **a été rationalisé pour une meilleure efficacité**. Le fonctionnement de l'AAP permet d'allier les programmations à une assez bonne flexibilité pour décaisser des fonds rapidement en réponse à des besoins évolutifs. Son processus décentralisé est apprécié par les postes.
- Cependant les missions et les entretiens font remonter un **manque de ressources humaines (temps et expertise) pour pouvoir analyser les projets** de façon suffisamment poussée notamment lorsqu'il s'agit de projets plus techniques.
- **Les procédures de gestion ont été formalisées et standardisées** au cours de la période évaluée, en réponse à une volonté d'amélioration, malgré des contraintes liées aux ressources humaines qui n'ont pas évolué malgré l'augmentation des financements. Certaines procédures pourraient cependant gagner en efficacité, notamment en ce qui concerne les modalités de versement, pour adapter au mieux les financements AAP à la réalité des interventions (calendrier de l'AAP au Sahel, temps de versement, fléchages des financements pour les OI)
- **L'efficacité au niveau des projets semble bonne**, surtout pour les distributions en espèces, même si l'on manque d'éléments pour la vérifier sur l'ensemble des projets. Quelques points d'amélioration ont été identifiés au cours des missions de terrain. Concernant l'efficacité des opérateurs, la comparaison entre les ONG et les agences onusiennes fait ressortir des coûts de fonctionnement relativement similaires (autour de 6 à 7% des budgets) entre les deux types d'acteurs. Cependant, les coûts associés à la mise en œuvre sont plus élevés pour les projets portés par les ONG que par les OI.
- **Le manque de suivi-évaluation nuit à la redevabilité de l'instrument mais aussi à la capitalisation**, qui n'a lieu ni au niveau des postes ni au niveau de la sous-direction HUMA. Au-delà de la redevabilité, une réelle valorisation des réalisations et résultats de l'AAP n'est pas possible à ce stade. Du fait de la faiblesse des mécanismes de suivi et d'évaluation, il y a très peu de données sur les résultats et les impacts des projets, et il n'y a **pas de suivi agrégé des réalisations et de résultats de l'AAP**.

### 3.3.1 Une amélioration et une rationalisation du processus d'allocation des enveloppes

Si la programmation par tranches de l'AAP existe depuis longtemps<sup>52</sup>, le processus d'allocation par poste et la remontée de projets des postes ont été rationalisés (décrits en section 2.3) pendant la période évaluée. Auparavant, l'initiative était laissée aux postes de faire des demandes de financements sur la base de projets identifiés, sans qu'ils aient reçu au préalable d'indication de montants par pays, ce qui rendait la gestion de l'outil très difficile<sup>53</sup>. La nouvelle procédure est en ce sens plus efficiente.

Les entretiens montrent que les grandes lignes d'une programmation initiale de l'ensemble des crédits et de leur répartition par tranche sur l'année sont tracées dès le début de l'année, mais que la programmation par tranche permet de garder de la flexibilité au cours de l'exercice au niveau de la répartition des enveloppes par pays, afin de pouvoir prendre en compte des crises subites, de nouveaux engagements politiques ou d'autres évolutions.

Ainsi, **le fonctionnement actuel<sup>54</sup> paraît permettre un équilibre entre un degré de programmation nécessaire pour permettre de piloter l'instrument en prenant en compte les objectifs prioritaires de la France, et une flexibilité qui reste suffisante pour décaisser des fonds rapidement en réponse à des besoins évolutifs**. Des crises soudaines intervenant en fin d'année – telles que l'Afghanistan en 2021 – peuvent éventuellement demander le recours à des abondements exceptionnels pour répondre à des commandes politiques, mais cela reste rare.

Concernant les postes, l'opinion sur le processus d'allocation est plutôt positive<sup>55</sup>. **Plus des trois quarts des répondants pensent que les critères d'allocation par pays sont pertinents, et que la consultation des postes est suffisante**. Un quart des répondants considère cependant que le fractionnement des financements par tranches est moins pertinent, notamment car il n'est pas aligné avec les calendriers agricoles et les périodes de soudure des zones d'intervention (au Sahel en particulier). Sur le fractionnement des financements, certaines des ONG qui reçoivent des fonds à chaque tranche (et tous les ans), souligne que ce fractionnement représente une charge de travail supplémentaire pour les ONG bénéficiaires et les postes. Ces ONG ont signalé une préférence pour une enveloppe, de taille plus importante, une fois par an, plutôt que 3 enveloppes moins importantes. Il y a là, en effet, une perte d'efficacité par rapport à un projet plus long.

### 3.3.2 Une identification des projets décentralisée qui manque souvent d'un regard d'expert

**Le modèle de gestion de l'AAP est décentralisé**. Les ambassades sont libres de choisir les modalités de sélection de projets qui leur conviennent, entre appel à projets ou remontées de projet sur la base du dialogue entretenu avec les opérateurs. La moitié des répondants de l'enquête indiquent qu'ils privilégient les partenariats en gré à gré avec les OI/ONG identifiées préalablement pour choisir les projets, 16% privilégient les appels à projets, et 22% les deux modalités.

Les processus de sélection des projets sont plutôt appréciés par les postes. En effet, les retours de l'administration sur les projets des OI et des ONG sont rapides et pertinents pour plus de la moitié des répondants, mais un quart d'entre eux sont moins satisfaits<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Comme en témoigne la description du fonctionnement de l'AAP dans l'évaluation de l'instrument de 2008 : Évaluation de l'AAP, MEAE/DgCID, 2008, p.86-87.

<sup>53</sup> Source : entretiens.

<sup>54</sup> Détaillé en annexe.

<sup>55</sup> Plutôt positive car la proportion de 75% de réponses positives n'est pas aussi forte que la proportion de réponses positives aux autres questions.

<sup>56</sup> Pour 10 répondants, soit 27%, les retours ne sont plutôt pas ou pas du tout rapides et pertinents. Ces répondants représentent à la fois des pays recevant l'AAP de manière ponctuelle et des bénéficiaires plus importants de l'AAP.

**Les critères de sélection et orientations définis par la sous-direction HUMA sont plutôt clairs ou tout à fait clairs pour presque la totalité des répondants.** Les critères apparaissent en général comme plutôt pertinents pour les postes, le critère faisant presque l'unanimité est celui des 50% aux bénéficiaires finaux. La priorité donnée au PAM est quant à elle un peu plus remise en cause, mais reste pertinente pour plus de la moitié des répondants. Les entretiens avec les directions géographiques et les ONG font cependant ressortir les limites des nouveaux critères appliqués aux enveloppes AAP par pays, pour limiter le nombre de projets par pays (pas plus d'un projet pour des enveloppes inférieures à 500K€ ; un minimum de 500 K€ par projet<sup>57</sup>). En effet, pouvoir diversifier les opérateurs et adapter la sélection au contexte est un élément important pour assurer la pertinence et l'efficacité des financements AAP, alors que ces limites sont imposées pour éviter le saupoudrage des crédits et pour répondre à des contraintes de gestion au niveau de l'administration centrale.

Cependant les missions et les entretiens font remonter un manque de temps et d'expertise pour pouvoir analyser les projets de façon suffisamment poussée, notamment lorsqu'il s'agit de projets plus techniques, sur la nutrition par exemple. On constate effectivement qu'un regard technique sur le contenu des projets au niveau de l'administration centrale n'est pas prévu dans le fonctionnement actuel de l'AAP. Les postes s'appuient donc largement sur les capacités techniques des opérateurs et sur leurs propres compétences, qui peuvent varier selon les profils.

3.3.3 *Une gestion de l'instrument qui tend à se renforcer et à se standardiser en réponse, notamment, aux contraintes liées aux ressources humaines*

**Les postes et les opérateurs de l'AAP sont plutôt satisfaits de la gestion de l'instrument, trouvant que les procédures sont souples et simples.** L'enquête montre que la sous-direction HUMA est réactive et répond rapidement à toute question, et que le dialogue est fluide. Sur le terrain, à travers l'AAP, la France est perçue comme un bailleur engagé, compétent et aux demandes proportionnées, bien qu'ayant un faible poids par rapport à d'autres bailleurs.

L'augmentation des crédits, avec des ressources humaines quasi-constantes, et une volonté d'amélioration, ont poussé à la formalisation des procédures de gestion de l'AAP. La sous-direction a mis en place des processus plus standardisés pour gérer l'AAP, qui prennent forme en fin de période, à partir de 2021. On peut citer notamment la standardisation des allocations et de la saisine du CIAA, qui a eu lieu en premier, mais également au renforcement de la standardisation pour le reste du processus de gestion des financements : envoi d'une note diplomatique plus précise et fournie sur les objectifs et critères de l'AAP aux postes pour les appels à projets, systématisation des demandes de bilan de projets aux postes, et, depuis cette année, envoi d'un exemple type de convention de projet pour soulager les ambassades appelées à contractualiser avec les ONG. La standardisation des procédures est bienvenue et demandée par les postes qui souhaitent que la sous-direction HUMA continue dans ce sens. Deux webinaires ont également été organisés en 2021 pour améliorer la communication autour de l'instrument<sup>58</sup>, initiative qui a été très appréciée des postes.

Si cette standardisation des procédures de gestion et d'instruction des projets est bienvenue, on notera les limites que cela peut poser pour des projets financés par des OI. En effet, la même approche « projet » est appliquée pour les ONG et les OI même si les modes de fonctionnement de ces dernières sont différents. Cette approche peut mener à des processus

<sup>57</sup> On note que plus aucune enveloppe n'est inférieure à 500k€ en 2022 à la seule exception de Djibouti en 1<sup>ère</sup> tranche 2022, avec 350k€.

<sup>58</sup> Au webinaire de décembre 2021, 45 personnes ont participé en provenance de 20 postes (dont la mission permanente à Rome), 7 directions et 2 délégations en centrale, ainsi que du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et de l'Agence française de développement (AFD).

relativement chronophages. Elle est aussi moins adaptée à des OI qui ne travaillent pas dans des logiques projets mais sur la base de « programmes pays pluriannuels » approuvés par les bailleurs en CA. **Une approche différenciée pour l'instruction des financements aux OI**, qui prioriserait les discussions sur les programmes pays et adapterait l'instruction des financements subséquents au fonctionnement des OI, tout en gardant de fortes demandes de redevabilité, pourrait donc être pertinente.

**Dans un contexte d'augmentation des crédits** (de +260% de 2019 à 2022), **les ressources humaines dédiées à la gestion de l'instrument en administration centrale n'ont pas évolué**. Elles ont été de 1.5 ETP au sein du pôle ALIM et n'ont pas changé, mis à part le recrutement d'un agent à mi-temps pour une durée de 5 mois fin 2021 et d'un agent à mi-temps pour une durée de 6 mois en juillet 2022. On rappellera que la loi de programmation du 4 août 2021 (article 2, VI) prévoyait 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. » Ce n'est pas le cas pour l'AAP à ce stade.

Pour la sélection des projets, leur suivi et leur évaluation, que ce soit dans les ambassades ou en centrale, on note en outre un manque d'expertise technique sur les sujets d'aide d'alimentaire et de nutrition. Le pôle n'a que 0.5 ETP sur la nutrition (et des contrats occasionnels pour apporter un renfort sur les aspects du nutrition), ce qui est insuffisant pour permettre une relecture en amont des projets proposés et ainsi vérifier la bonne prise en compte de la nutrition. Un besoin d'expertise est remonté pour pouvoir analyser les projets, et déterminer la réelle qualité des projets. Les postes et HUMA n'ont pas les ressources, et manquent de temps et d'expertise. Cela rend difficile une amélioration et un développement des procédures de gestion, surtout du point de vue du suivi des résultats et de la capitalisation, et la capacité du pôle à engager un dialogue poussé avec les ambassades sur les situations d'insécurité alimentaire, le choix des projets ou leurs résultats.

Ce constat avait déjà été fait lors de l'évaluation de 2008 qui indiquait que sur le terrain la réduction de postes de spécialistes en développement rural et sécurité alimentaire limite les capacités analytiques des requêtes et la constitution d'une mémoire interne<sup>59</sup>. On constate que les bailleurs ont des pratiques très variables sur ce point (voir encadré ci-dessous).

Les contraintes de ressources humaines poussent à favoriser des projets aux montants plus importants, privilégiant les agences onusiennes telles que le PAM, qui demandent moins d'implication du MEAE dans la gestion des financements, ou des projets multi-pays tels que ceux développés au Sahel en 2020 et 2021, même si pour ces derniers le contexte de la crise sanitaire a également joué. Cependant, tant les postes que les opérateurs ONG soulignent que les plus gros projets ne sont pas toujours adaptés au contexte et induisent parfois un dilemme entre la capacité de mobilisation rapide à grande échelle et la finesse de la réponse apportée. Par exemple, d'après les acteurs impliqués, les projets multi-pays facilitent les procédures administratives, mais ont plutôt mené à une réplique de projets d'un pays à l'autre, plutôt qu'à une réponse fine, adaptée à chaque contexte d'insécurité alimentaire.

#### Points de comparaison issus de l'analyse comparative Ressources humaines mobilisables

**L'analyse comparative menée avec le Danemark, le Royaume Uni et la Suisse fait ressortir des situations très diverses du point de vue des ressources humaines déployées pour piloter les instruments liés à l'aide alimentaire et humanitaires. Les dispositifs institutionnels sont très différents, et ne permettent donc pas une comparaison trait pour trait.**

<sup>59</sup> GRET, IRAM à la demande de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Évaluation de l'aide alimentaire française programmée, Mai 2008

- **Pour le Danemark**, l'ensemble du département sur les questions humanitaires du ministère des Affaires étrangères danois compte 25 à 30 personnes pour traiter de tous les sujets. Au niveau central, les ressources ne sont pas organisées thématiquement mais par « partenariat » à gérer. Il y a une personne en charge de la relation avec le PAM au niveau central, relayé par une représentation permanente à Rome. Il y a d'autres personnes en charge de relations stratégiques avec d'autres agences onusiennes ou ONG clés. Il n'y a pas plus d'expertise mobilisable au niveau des pays d'interventions, où ces questions font partie des portefeuilles des responsables de la coopération.
- **Pour le Royaume-Uni**, le FCDO a une équipe de 15 personnes en charge de la politique sur l'aide humanitaire au niveau central (*humanitarian policy team*). Le dispositif est ensuite assez décentralisé avec des équipes dédiées aux questions humanitaires dans les pays concernés. Ces équipes incluent typiquement un Team Leader pour chaque pays où il y a des programmes bilatéraux d'aide humanitaire, soutenu par des conseillers humanitaires et des responsables de programmes. Pour un pays comme le Yémen par exemple, l'équipe compte 4 conseillers humanitaires et de nombreux gestionnaires de programmes. Au Liban, où le Royaume Uni a réduit ses financements, la responsable du développement s'appuie sur deux conseillers humanitaires (dont un avec une expertise spécifique sur la nutrition et la sécurité alimentaire), en plus d'un conseiller sur le développement social (qui couvre en partie les programmes de distribution d'espèces).
- **La Suisse** dispose d'une personne dédiée à la sécurité alimentaire au niveau de l'administration fédérale au sein de l'équipe en charge de l'aide humanitaire, elle-même l'une des 4 grandes unités du département suisse sur la coopération internationale. Les représentations suisses à l'étranger ont ensuite des spécialistes sur les questions humanitaires et de coopération sur lesquels s'appuyer.

### 3.3.4 Des faiblesses identifiées limitant quelque peu l'efficience des projets

**Certaines procédures pourraient cependant gagner en efficience notamment concernant les modalités de versement, pour adapter au mieux les financements AAP à la réalité des interventions.**

- Le délai entre la sélection des projets et le décaissement est souvent trop long et les activités ne peuvent pas commencer rapidement, notamment au vu de l'urgence de certains contextes ou par rapport au calendrier agricole (voir point ci-dessous). En effet, si les projets de la première tranche sont soumis par les postes à l'administration centrale le 31 janvier de chaque année, il n'est pas rare que les premiers décaissements n'aient pas lieu avant avril ou mai de cette même année.
- **Ce délai mène à un manque de concordance entre le calendrier AAP et la saisonnalité des besoins au Sahel, zone prioritaire de l'intervention de la France.** Le cycle annuel AAP qui engendre des versements effectifs début avril alors que la période la plus critique, voire de crise, est déjà engagée, ne concorde pas avec le calendrier annuel des besoins au Sahel. Le décalage entre la disponibilité des fonds et les périodes les plus propices aux achats localement pose plusieurs problèmes liés à l'efficience : des décaissements tardifs qui entraînent quasi-systématiquement des retards de distribution que les bénéficiaires subissent directement d'une part ; une nécessité pour les opérateurs de se fournir sur les marchés à des moments où les stocks sont moins hauts, ce qui engendre des prix plus élevés pour les opérateurs qui ne peuvent pas préfinancer leurs interventions (comme le peuvent des OI comme le PAM).
- **Les retards dans la mise en œuvre des projets – et certaines règles de sélection – ont des répercussions pour les opérateurs**, car certains projets d'ONG sont refusés si le rapport final pour leur précédent financement n'est pas encore reçu. Si le fonctionnement de l'AAP ne devrait pas en théorie bloquer l'attribution de nouveaux projets pour cette raison, les ONG

font remonter des cas où cela a été le cas, en fonction de l'interprétation de cette règle par les postes. Il ne semble pas que cette règle soit appliquée de façon uniforme dans l'ensemble des postes, ce qui mériterait une clarification.

- **Le fléchage des financements pour les OI est un gros enjeu pour ces acteurs, qui y voient une limite à l'efficacité de leurs réponses.** Pour les OI, le fléchage des financements rend plus difficile l'articulation des financements, la flexibilité de la réponse et leurs capacités à financer l'ensemble de leurs objectifs stratégiques. En effet, les OI comme le PAM structurent leurs interventions sur la base de cadre stratégique pays (*country strategic plan*) approuvé par leur Conseil d'Administration pour des périodes de 4 ans. Ces plans sont ajustés au fil de l'eau. Lorsque les bailleurs demandent à cibler certaines composantes ou sous-composantes de ces programmes, les OI doivent ensuite composer et réorienter leurs activités en fonction des différents financements fléchés pour couvrir au maximum leur programme. Elles font également des choix entre leurs différents objectifs programmatiques, en priorisant typiquement leurs activités d'urgence. Du point de vue des OI, le fléchage réduit l'efficacité de leurs réponses et entraîne un investissement important en temps pour la gestion des financements.

### 3.3.5 Une efficacité qui semble bonne au niveau des projets, surtout pour les distributions en espèces

L'analyse de l'échantillon de projets<sup>60</sup> indique une bonne efficacité au niveau de la distribution de l'aide, même si les données ne sont pas suffisantes pour donner une image d'ensemble. Le pourcentage des financements alloués aux coûts fixes<sup>61</sup> varie de 4,4% du budget prévu (un projet de PUI en Corée) à une valeur maximale de 10% (un projet du GRET à Madagascar) avec une moyenne de 6,4%. Le PAM alloue la plupart du temps un taux standard aux coûts fixes de 6,10%, qui est donc le plus fréquent dans les projets analysés. Nous disposons d'informations précises sur le délai d'exécution de seulement 10 projets sur un échantillon de 37 projets analysés<sup>62</sup>. Au total, 8 projets sur 10 ont été menés selon le délai indiqué dans leurs propositions. Sur 11 projets pour lesquels des informations financières étaient disponibles (sur 37), 10 ont été menés en respectant le budget prévu. Un seul projet a excédé le budget initialement prévu, ce même projet n'ayant pas non plus respecté le délai imparti, dans un contexte d'intervention difficile<sup>63</sup>.

Sur le terrain à Madagascar, **des manques et des faiblesses dans l'efficacité des projets ont cependant été rapportés par les bénéficiaires.** Des retards dans la distribution des aliments ont par exemple été constatés par les bénéficiaires du projet financé par le PAM<sup>64</sup>. L'aide devait

<sup>60</sup> Les analyses incluent les 15 projets du PAM pour lesquels l'analyse se base sur les propositions de projet (ex ante) et non les rapports finaux (ex post). Nous n'avons pas eu accès aux données sur les réalisations et résultats effectifs des projets.

<sup>61</sup> A savoir tous les coûts qui ne sont pas directement imputables à un projet, tels que, par exemple, les salaires des personnels support, administratifs ou logistiques, les frais de bureaux ou d'assurance. Le calcul des coûts fixes peut varier d'une organisation à l'autre.

<sup>62</sup> Absence de rapport final pour 17 projets et 7 projets ne fournissaient pas d'informations suffisamment spécifiques sur les délais d'exécution.

<sup>63</sup> Il s'agit du projet de soutien à la sécurité alimentaire à Sa'dah au Yémen mené en 2017. Le projet a bénéficié de trois prolongations sans coût supplémentaire qui ont prolongé le projet de 6 mois jusqu'au 31 août 2018. Ces prolongations étaient dues à une interdiction de distribuer des espèces par les autorités dans le district de la localité concernée, le contexte de sécurité à risque élevé qui limitait l'accès au district (frappes aériennes continues durant des mois) et un souci d'organisation au niveau du processus de distribution du fait que le comité communautaire aurait refusé la publication de la liste des bénéficiaires ciblés. Malgré ces difficultés, ACTED a réussi à mener le projet à terme en atteignant 1 150 ménages de plus que prévu.

<sup>64</sup> Il s'agit du projet « Plan stratégique pays MG01 », un projet de 6 mois (mis en place en 2021) pour un budget de 350k€ qui cible 10 000 enfants de 6-59 mois. Le projet consiste en la prise en charge de la malnutrition aiguë modérée via le dépistage de la malnutrition, la supplémentation nutritionnelle, la promotion de bonnes pratiques et les démonstrations culinaires.

normalement être reçue une fois par mois, mais les bénéficiaires n'ont rien reçu pendant deux mois, avant de recevoir deux paniers en un mois. Les bénéficiaires du même projet PAM ont constaté que pendant les cyclones, les produits du panier alimentaire étaient de mauvaise qualité et que le riz était périmé. La distribution en espèces n'est pas appréciée, car les prix augmentent le jour de la distribution, et l'aide ne permet de « tenir » que 2 semaines (4 semaines pour un panier alimentaire). La quantité d'aide (soit en bons, panier alimentaire ou espèces) distribuée ne prend pas en compte le nombre de personnes par ménage, ce qui n'est pas du tout apprécié par les bénéficiaires. Enfin, le maillage géographique de la distribution n'est pas suffisamment fin : beaucoup de bénéficiaires habitent loin et le trajet est difficile pour eux.

Au Liban, les interventions financées semblent plutôt efficaces, dans des conditions de mise en œuvre très difficiles, mais c'est l'efficacité d'ensemble de la réponse internationale qui est plus discutable. En effet, les opérateurs financés par l'AAP (PAM, UNRWA, et ACF) sont des opérateurs de confiance tant pour la France que pour les autres bailleurs sur place. Les interventions financées par l'AAP incluent d'importantes composantes d'assistance en espèces déliées, ce qui est considéré comme la modalité la plus efficace de mise en œuvre. Les entretiens avec les bénéficiaires soulignent leur satisfaction vis-à-vis du processus de distribution du PAM au Liban. Sur la réponse au Liban, il est intéressant de constater que c'est particulièrement le cas pour l'activité « cœur » du PAM, soit les distributions d'urgence, activités qui sont considérées comme particulièrement efficaces, comme le confirme l'évaluation de 2021 du *Country Strategic Programme* du PAM au Liban :

- Pour 2018 et 2019, l'activité de distributions en espèces déliées aux réfugiés (le gros du budget du PAM au Liban) a des taux d'exécution de 95 et 97%. Il est à noter que le reste des activités du PAM – programme dans les écoles, activités de résilience et génératrices de revenus – ne performe pas nécessairement aussi bien.
- Le PAM a un objectif de transfert de plus de 90% du budget aux bénéficiaires. L'évaluation de 2021 confirme un ratio coût/transfert, c'est-à-dire le coût du transfert d'1 USD à un bénéficiaire, de 0.11 en 2018 et 0.13 en 2019, ce qui est considéré comme efficace selon les standards internationaux<sup>65</sup>.

On constate que du point de vue de l'efficacité, la comparaison entre les ONG et les agences onusiennes sur la base des tableaux de rapportage de la Convention de Londres fait ressortir des coûts de fonctionnement relativement similaires (autour de 6 à 7% des budgets) entre les deux types d'acteurs. Le CICR présente des coûts de fonctionnement très bas, à 0,7%. Cependant, les coûts associés<sup>66</sup> à la mise en œuvre sont plus élevés pour les projets portés par les ONG que par les OI et le CICR, ce qui suggère a) des projets potentiellement plus complexes ; b) des économies d'échelle plus importantes dans la mise en œuvre côté OI. C'est l'une des forces du PAM notamment, mise en avant par la plupart des personnes interrogées en entretien.

Tableau 5 - Moyenne des coûts ne revenant pas aux bénéficiaires finaux de l'aide par type d'acteur de mise en œuvre

	Moyenne des coûts fixes de fonctionnement des organisations financées	Moyenne des coûts associés à la mise en œuvre des projets,
--	---	--

<sup>65</sup> ECHO ne finance pas de programmes de distributions ayant un ratio coût/transfert au-dessus de 0.15. Source: ECHO Guidance note Annex 1 – Cost efficiency ratio targets, unpublished). Source : *Evaluation of the Lebanon Country Strategic Programme 2018-2021*, p. 44-45.

<sup>66</sup> Qui rassemble les coûts associés à la mise en œuvre du projet n'allant pas directement aux bénéficiaires, tels que les coûts de transferts bancaires ou les coûts de suivi-évaluation d'un projet.

		<b>ne revenant pas directement aux bénéficiaires finaux</b>
Projets portés par les OI	7,1%	25%
Projets portés par les ONG	6,4 %	36 %
Projets portés par le CICR	0,7 %	25 %

Source : FAC Reporting France 2020

### 3.3.6 Un manque de suivi-évaluation qui limite la redevabilité de l'instrument

#### **Le manque de suivi-évaluation nuit à la redevabilité de l'instrument mais aussi à la capitalisation qui n'a lieu ni au niveau des postes ni au niveau de la sous-direction HUMA.**

Les projets instruits ne présentent pas systématiquement de théorie du changement et de cadre de suivi et évaluation avec des indicateurs pertinents et spécifiques, et des objectifs clairs. Concernant le suivi par les postes, il est à l'initiative des postes, sans exigence particulière de l'administration centrale, et dépend par conséquent des ressources disponibles et de l'intérêt porté localement. En effet, l'enquête montre que plus d'un tiers des répondants de l'enquête estiment qu'ils n'ont pas les moyens pour instruire et suivre les projets.

Le suivi des projets repose, en pratique, sur un dialogue continu avec les opérateurs et sur des visites de projets. Les ONG interrogées lors des missions confirment le fort niveau d'engagement des postes dans le suivi des projets et leur volonté d'être informées, généralement sur la base d'un dialogue de bonne qualité. Le principal instrument à la main des postes pour le suivi est l'organisation de visites de terrain, qui permettent de donner aux ambassades une idée plus claire de la réalité opérationnelle des opérations financées, et de certains effets induits sur les communautés. Ces visites sont cependant très « préparées » en amont, voire encadrées, par les opérateurs et laissent généralement peu de place à un dialogue plus spontané avec les parties prenantes des projets. C'est donc un mode de suivi nécessaire, mais imparfait.

**De plus, les postes interrogés soulignent qu'ils manquent de recours et de leviers en cas de constatation d'une défaillance au cours de la réalisation d'un projet.** Une procédure standardisée de clôture prématurée existe pour faire face à un projet qui ne se déroulerait pas comme prévu mais les postes se perçoivent comme peu armés pour gérer ce genre de cas, surtout avec les OI. Certains s'interrogent sur la gestion des avenants aux conventions et sur ce qui doit être considéré (ou non) comme un ajustement acceptable au projet de départ<sup>67</sup>. De plus, il n'existe pas de critères d'appréciation des rapports finaux, pour estimer, de la même façon, ce qui est acceptable. La capitalisation sur chaque poste est faible voire inexistante. Développer des outils de capitalisation sur chaque poste semble d'autant plus essentiel que les équipes en ambassades (et en administration centrale) connaissent un turn-over important.

Les OI et certaines ONG constatent avoir un système de suivi interne plus robuste que le suivi exigé par l'AAP. Il existe cependant de fortes différences sur le niveau de suivi entre les ONG et les OI, une disparité relevée par les postes interrogés lors de l'enquête. Les répondants estiment en effet qu'ils ont moins d'informations pour suivre les projets portés par les OI que pour les projets portés par les ONG<sup>68</sup>. En effet, ces dernières fournissent un rapport par projet, généralement circonstancié et revenant sur les réalisations et résultats par rapport aux objectifs des projets, sur la base de méthodologies variées, mais dont certaines incluent une comparaison de données finales par rapport à des données collectées au départ. On notera cependant que cette perception positive des postes vis-à-vis des ONG françaises peut être

<sup>67</sup> Le modèle de convention fourni aux postes depuis 2022 devrait aider à répondre à ces interrogations.

<sup>68</sup> 11 répondants soit 30% estiment qu'ils n'ont plutôt pas les informations nécessaires pour les projets portés par les OI et aucun n'a cette opinion pour les projets portés par les ONG.

liée à leurs contacts fréquents et leur proximité, qui leur assure de meilleures remontées d'informations du terrain.

Le PAM (et la plupart des OI) ne fournit aux postes que le rapport annuel de résultats organisé sur la base de son Country Strategic Plan. L'analyse de ces rapports du PAM pour les pays de missions montre que ceux-ci s'arrêtent largement à la présentation de réalisations sous forme de statistiques (pourcentages, nombres de bénéficiaires atteints par activité, etc...) et de manière parfois peu claire (beaucoup de détails sur les considérations techniques liées à la logistique de mise en œuvre, difficulté de retracer à la lecture les réorientations et changements par objectifs stratégiques...). Au-delà des réalisations, le rapport n'analyse pas les résultats atteints (par exemple en termes d'amélioration des chiffres de sécurité alimentaire des bénéficiaires). D'autres OI comme l'UNRWA au Liban fournissent un rapport annuel spécifiquement sur les financements français. Pour les financements aux OI, comme le souligne l'un des postes interrogés via l'enquête, il y a « *une césure nette entre la procédure amont d'appel à projets, où les postes sont fortement sollicités, et le suivi en aval de la phase d'exécution, sur laquelle le poste est mal informé et peu impliqué* ».

### 3.3.7 *Un système d'évaluation défaillant qui empêche une mesure rigoureuse des résultats et effets des interventions et la capitalisation*

Sur la période évaluée, il n'y a pas de demandes ou d'exigences d'évaluations au niveau des interventions financées par l'AAP. L'analyse documentaire n'a pas mis en lumière d'évaluations de projets pour l'échantillon de projets analysés. Globalement, quel que soit le type d'intervention financée, deux tiers des postes interrogés estiment qu'ils devraient être davantage évalués. Plus de 70% d'entre eux estiment qu'il faudrait davantage évaluer les projets portés par les OI. Cette proportion est moins importante pour les projets portés par les ONG. Cela signifie qu'il y a, à ce stade, très peu d'instruments permettant de mesurer les résultats et les effets des projets AAP, et donc d'assurer une redevabilité sur les financements et d'identifier les bonnes pratiques et freins récurrents aux projets. On constate en outre que les postes ne sont pas destinataires des évaluations menées par les sièges des OI sur le pays qui les concerne et qui sont généralement diffusées par les RP à l'administration centrale.

**Étant donné la faiblesse des mécanismes de suivi et d'évaluation, il y a donc très peu de données sur les résultats et les impacts des projets, et il n'y a pas de suivi agrégé des réalisations et de résultats de l'AAP. Au-delà de la redevabilité, une réelle valorisation des réalisations et résultats de l'AAP n'est pas possible à ce stade.**

Au niveau du portefeuille de l'AAP, même si la sous-direction HUMA reçoit l'ensemble des rapports finaux de projets, il n'y a pas suffisamment de capacités au niveau de l'administration centrale pour pouvoir prendre connaissance de ces rapports et en tirer des enseignements croisés. La sous-direction HUMA demande maintenant aux postes une note de couverture des rapports d'exécution techniques et financiers des projets d'ONG clôturés dans l'année, faisant part des commentaires du poste et de son appréciation générale sur le projet (les projets de OI n'étant pas concernés). Mais ces notes ne mentionnent ni les réalisations, ni les résultats, ni les effets des projets. La présente évaluation stratégique est donc bienvenue de ce point de vue, la dernière ayant eu lieu il y a plus d'une dizaine d'années (en 2008). D'autres améliorations sont en train d'être développées sur l'évaluation des projets puisque en 2022, pour la première fois, une enveloppe de 200K€ a été dédiée à la réalisation d'évaluations de projets. Une partie de ce budget a été dédié à un bilan de 27 projets financés par l'AAP et mis en œuvre par des ONG entre 2020 et 2022, sur la base de l'exploitation des rapports d'exécution techniques et financiers, et à l'élaboration d'un dispositif de capitalisation et de redevabilité renforcé pour l'AAP. Il est également prévu de commanditer des évaluations de grappes de projets d'ONG ainsi que des audits, comme le fait le CDCS.

Il n'y a eu, sur la période évaluée, que très peu de processus de capitalisation mis en œuvre sur les financements AAP. Jusqu'à la présente évaluation, la sous-direction ne disposait pas d'une base de données complète des financements annuels alloués par l'AAP. Comme mentionné, le système de suivi et d'évaluation actuel ne permet pas de capitaliser sur les projets réussis et d'en tirer des enseignements pour l'efficacité et l'efficacé de l'instrument. Il n'y a pas de forums organisés qui permettent aux postes d'échanger sur leurs expériences vis-à-vis des projets AAP et la demande pour ce type de dialogue a été fortement exprimée. Les webinaires annuels organisés depuis 2021 par la sous-direction HUMA sont une première étape appréciée des postes en ce sens. Ils ont davantage une fonction de rappel des objectifs et modalités de l'outil mais ont permis quelques retours d'expérience. Un cadre plus informel, axé sur le partage d'expérience et réunissant les postes et la sous-direction HUMA plus fréquemment serait bienvenu.

### 3.3.8 Une utilisation sous-optimale des mécanismes de redevabilité du PAM

Comme détaillé ci-dessous, le PAM produit un grand nombre d'évaluations et de rapports d'audits détaillés, qui sont très pertinents pour l'AAP. Ces évaluations peuvent, par exemple, fournir des informations importantes et utiles sur les contextes nationaux, l'efficacité des différentes interventions et l'impact des interventions en matière de sécurité alimentaire. En entretien, le PAM a constaté que la France, à travers sa représentation permanente à Rome, était activement engagée dans le pilotage des évaluations au siège (lors des discussions en CA notamment) et que ses contributions apportaient une rigueur intellectuelle à l'exercice. L'une des faiblesses du système côté PAM réside dans la capacité de diffusion et d'engagement des parties prenantes d'un volume de production très élevé (voir encadré ci-dessous). D'après certains interlocuteurs, une autre faiblesse identifiée concerne la portée des évaluations, qui ne traitent pas systématiquement de la question des effets et de la mesure de l'impact des interventions du PAM, même si ce sont des éléments cruciaux au vu de l'échelle des interventions du PAM et des risques qu'elles comportent.

**On constate que ces données et informations produites par le PAM (audits et évaluations) n'atteignent pas les postes qui pourraient pourtant en faire usage, tant pour informer leur connaissance du contexte, que pour appuyer le dialogue avec les bureaux locaux du PAM sur les financements AAP sur des éléments plus concrets.** On constate que les postes ne sont pas inclus dans les listes de diffusion des rapports d'évaluation et d'audits du PAM, transmis à l'administration centrale (NUOI/H et HUMA) par la RP à Rome. De plus, au niveau de l'administration centrale, les ressources humaines disponibles au niveau de la sous-direction HUMA ne suffisent pas pour absorber les connaissances produites par le PAM et capitaliser dessus d'une manière significative.

#### Fonctionnement du PAM : Suivi, évaluation et redevabilité

La redevabilité du PAM s'appuie sur **3 mécanismes : les audits (internes et externes), le suivi de performance et les évaluations**. Alors que l'audit évalue principalement la conformité aux lois, règlements et normes internes, le suivi des performances évalue les progrès des opérations pays et de l'organisation dans son ensemble par rapport aux résultats prévus. Enfin, l'évaluation évalue l'efficacité, l'efficacé, la durabilité, la cohérence et l'impact des actions de l'organisation dans son ensemble, d'une région géographique ou d'une intervention particulière. Les processus prévus intervenant aux trois niveaux sont décrits ci-dessous.

- **Audit**

Le PAM fait l'objet d'audits internes et externes.

**Les audits externes** sont menés par les auditeurs de la direction de l'audit externe, élus par les États membres du PAM pour un mandat de 6 ans. Il s'agit en ce moment de représentants de la Cour des Comptes française. L'auditeur mènent les audits suivants :

- 1 audit financier par an (certification des comptes)
- 2 audits par an portant sur un sujet de performance organique ou fonctionnel
- Audits de 8 bureaux de terrain par an.

Ces audits donnent lieu à des rapports de performance et des rapports financiers, qui sont destinés au conseil d'administration, et à des lettres d'observation (généralement très détaillées) aux bureaux de terrain, complétées par des notes de synthèse des constats faits sur le terrain transmises au CA. Ces dernières représenteraient des sources très intéressantes pour les postes. La France a accès aux rapports de l'auditeur externe comme tout membre du CA du PAM. Les lettres d'observation aux bureaux de terrain ne sont pas publiées mais doivent pouvoir être obtenues par la RP à Rome.

**Les audits internes** sont menés par le bureau de l'inspecteur général qui conduit des audits objectifs et indépendants ainsi que des investigations des cas d'actes répréhensibles, de mauvaise conduite ou de fraude, et conseille la direction et le conseil d'administration sur ses conclusions, ses préoccupations et les possibles améliorations.

Les activités du bureau sont conformes aux normes internationales de l'Institut des Auditeurs Internes et aux principes et directives uniformes pour les enquêtes (de la Conférence des Enquêteurs Internationaux). Les rapports d'audit interne du Bureau de l'Inspecteur général sont divulgués conformément à la Politique de divulgation des rapports de surveillance approuvée par le Conseil d'administration, dont une sélection est disponible sur le site du PAM (ex. sur [l'Afghanistan, 2022](#)).

### Suivi de performance

Le suivi de performance s'articule en trois phases : la planification, la surveillance et le rapportage.

- **Planification** : Chaque bureau de pays élabore un plan stratégique pays pluriannuel, qui décrit les initiatives du PAM visant à aider les gouvernements à atteindre l'ODD 2 au niveau national. Chaque plan stratégique de pays est basé sur un cadre logique, qui relie les activités au niveau des pays avec les réalisations et résultats, ainsi qu'avec les résultats et objectifs stratégiques du PAM.
- **Suivi** : Le suivi des actions, réalisations et résultats se fait par les agents de suivi et évaluation, qui recueillent les données qualitatives et quantitatives, sur la base de sources primaires et secondaires, selon le contexte. Ces données permettent d'analyser le progrès du PAM par rapport à ses objectifs de performance, qui sont rapportés dans le plan annuel de performance.
- **Rapportage** : Chaque pays produit un rapport annuel, et au niveau global le PAM produit un rapport annuel de performance, en détaillant la performance du PAM vers les ODD, ainsi que sa performance de gestion). L'analyse des rapports annuels au niveau des pays montre cependant que le PAM se concentre principalement, dans ces rapports, sur le suivi des niveaux d'exécution et de réalisations de son programme et ne traite que peu de l'avancée par rapport aux résultats attendus.

### Evaluation

**L'évaluation est gérée de manière centralisée par le bureau de l'évaluation du PAM au siège.** Le bureau d'évaluation est une **fonction indépendante** qui relève du Conseil exécutif du PAM et, sur le plan administratif, du directeur exécutif du PAM.

Désormais, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et en s'alignant sur les changements au sein de l'organisation, **le bureau d'évaluation renforce la capacité des bureaux régionaux et des bureaux de pays à gérer eux-mêmes certaines**

**évaluations**, raccourcissant ainsi le cycle d'apprentissage et renforçant la redevabilité auprès des partenaires et bénéficiaires.

**Le bureau de l'évaluation produit différents types d'évaluation :**

- *Les évaluations stratégiques* - Ces évaluations portent sur des thèmes, des programmes et des initiatives globaux, sélectionnés pour leur pertinence par rapport à l'orientation stratégique et à la gestion du PAM (ex., sur la [contribution des programmes d'alimentation scolaire à la réalisation des ODD](#))
- *Les évaluations de la politique du PAM* – Celles-ci évaluent la qualité, la mise en œuvre et les résultats (ex., [la politique du PAM sur le renforcement de la résilience pour la sécurité alimentaire et la nutrition](#), qui sera terminée en 2023)
- *Les synthèses d'évaluations* – Aborder des thèmes transversaux et combiner les données de plusieurs évaluations (ex., sur [les transferts en espèces](#))
- *Les évaluations des plans stratégiques par pays* – Évaluer l'ensemble des actions du PAM au cours d'un plan stratégique de pays spécifique (ex., [Burkina Faso 2019-2023](#))
- *Les évaluations des interventions d'urgence* – Celles-ci se concentrent sur le contexte et les principes humanitaires, ainsi que sur la couverture, la cohérence et la connectivité de la réponse aux urgences les plus importantes (ex., [la réponse du PAM à la pandémie de Covid-19](#)).
- *Les évaluations d'impact* – Évaluer les impacts des interventions du PAM sur la vie des personnes qu'il sert. Les sujets d'évaluation sélectionnés dépendent des lacunes importantes dans les connaissances et/ou des suggestions et des besoins des parties prenantes (ex., sur l'impact des [programmes d'alimentation scolaire dans les PRFI](#)).

Toutes les évaluations centralisées sont présentées au conseil d'administration, auquel la France siège, et sont conformes au système d'assurance de la qualité des évaluations du PAM pour les évaluations commandées au niveau central. Elles sont toutes publiées en ligne, et accessibles au public.

**Les bureaux régionaux et les bureaux de pays produisent :**

- *Les évaluations décentralisées* – Elles couvrent les activités, les thèmes et les modalités de transfert et sont recommandées i) avant la mise à l'échelle des projets pilotes, des innovations et des prototypes ii) avant les interventions à haut risque et iii) avant une troisième répétition d'une intervention de type ou de portée similaire.

Une évaluation du PAM réalisée par le Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) en 2017-2018 a révélé que **les structures et fonctions de surveillance et d'évaluation du PAM étaient robustes et que ses évaluations étaient de haut niveau**. Toutefois, il a également noté que l'apprentissage et **l'amélioration des résultats de ces évaluations étaient limités par le fait qu'un système de gestion des connaissances n'était pas pleinement intégré**. Il y a un besoin d'améliorer l'accès des utilisateurs aux conclusions des évaluations. En réponse à cela, l'équipe d'évaluation du PAM est retournée à sa théorie du changement et a ajouté un résultat sur l'utilisation de l'évaluation, et la politique d'évaluation a été modifiée en conséquence.

**QUESTION EVALUATIVE 4 – Dans quelle mesure les interventions financées par l'AAP constituent-elles des réponses appropriées, efficaces et efficaces en réponse aux besoins des populations les plus vulnérables ?**

**3.4 Des résultats potentiellement intéressants pour les populations vulnérables, mais trop peu mesurés**

**Messages clés**

**Les projets financés par l'AAP semblent induire des effets positifs pour les populations vulnérables. Les ONG et les OI apparaissent plutôt comme des opérateurs efficaces dont les complémentarités sont à renforcer. Cependant, en l'absence d'évaluation plus systématique des projets, l'analyse de l'efficacité et de l'impact des projets reste limitée.**

- **Les projets semblent atteindre, en général, leurs objectifs, même si les données issues des projets sont trop lacunaires sur ce point.** Les missions et la collecte de données qualitatives réalisée auprès des bénéficiaires font ressortir de potentiels **effets immédiats positifs** sur les bénéficiaires tels que la réduction de la faim, le retour au travail ou à l'école, une meilleure santé, même si ceux-ci ne sont pas systématiquement mesurés.
- De la même façon, s'il n'est pas possible de généraliser en l'absence d'évaluations, les projets peuvent parfois **induire des effets négatifs non prévus**, tels que la création de situation de dépendance ou de tensions sociales.
- Les principes de la Convention de Londres sont une référence pour l'instrument. Cependant, il y a peu de suivi systématique de l'intégration de ses principes dans la mise en œuvre des projets et leur prise en compte est hétérogène.
- Concernant les opérateurs, **les ONG françaises et internationales sont perçues par les postes comme les opérateurs les plus efficaces.** La quasi-totalité des répondants perçoivent favorablement les ONG françaises et internationales et plus de 80% des répondants ont également une opinion favorable du PAM.
- L'analyse des forces et faiblesses des différents types d'opérateurs souligne leur complémentarité, et l'importance de pouvoir capitaliser sur leurs valeurs ajoutées en fonction des contextes.
- **Le portefeuille d'interventions financées par l'AAP permet d'atteindre effectivement les bénéficiaires finaux.** L'analyse de l'échantillon de projets montre qu'en moyenne, 72% de l'aide distribuée est allée directement aux bénéficiaires, largement au-dessus de la cible de 50% fixée par la Convention de Londres, une réussite notable.
- **A ce stade, 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. Les acteurs ont cependant exprimé des réserves quant aux effets des financements AAP sur l'amélioration de la résilience et de l'autonomie alimentaire des populations ciblées, notamment du fait de la courte durée des financements et de leur annualité.

### 3.4.1 *Des projets qui touchent directement les bénéficiaires et qui semblent avoir des effets positifs immédiats sur les bénéficiaires*

**Le portefeuille d'interventions financées par l'AAP permet d'atteindre effectivement les bénéficiaires finaux, et de nombreux effets positifs ont été rapportés par ceux-ci. Les projets semblent atteindre, en général, leurs objectifs, même si les données sont trop lacunaires sur ce point.**

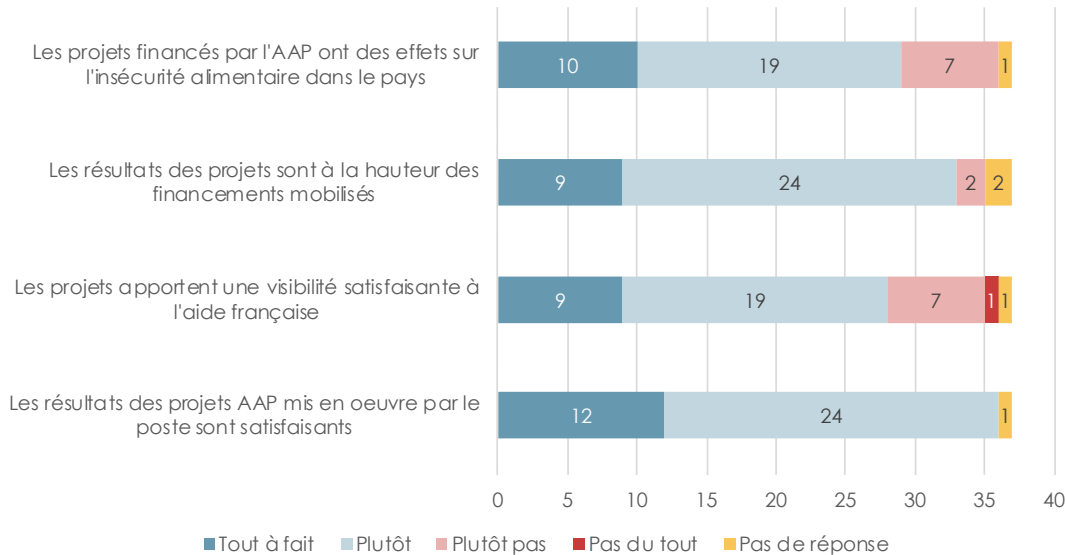
L'enquête auprès des postes met en lumière la satisfaction de ceux-ci quant à l'efficacité des interventions financées par l'AAP. En effet, pour la plupart des postes interrogés, les résultats des projets sont à la hauteur des financements mobilisés et les postes sont satisfaits des résultats, comme l'illustre la figure ci-dessous. La quasi-totalité des répondants (36/37) a exprimé une opinion favorable sur ce point<sup>69</sup> : les résultats des projets sont plutôt (24/37) ou tout à fait (12/37) satisfaisants. Pour quasiment tous<sup>70</sup> les répondants, les résultats des projets sont à la hauteur des financements mobilisés (plutôt à la hauteur pour 24 répondants et tout à fait pour 9 répondants). L'opinion est un peu plus mitigée pour les effets sur l'insécurité alimentaire dans le pays et la visibilité de l'aide française, pour lesquels un nombre plus important de

<sup>69</sup> Un répondant n'a pas répondu à cette question.

<sup>70</sup> Deux répondants ne sont pas en accord avec le constat et 2 n'ont pas répondu.

répondants (7 dans les deux cas, soit 19%) considèrent que l'AAP n'a « plutôt pas » d'effets<sup>71</sup>. Plus de 70% des répondants considèrent au contraire que l'AAP a des effets sur l'insécurité alimentaire et apporte une visibilité satisfaisante à l'aide française.

Figure 8 - Réponse à la question "Dans quelle mesure estimez-vous que ... " (N = 37)



L'analyse de l'échantillon de 23 projets montre **qu'en moyenne, 72% de l'aide distribuée est allée directement aux bénéficiaires, largement au-dessus de la cible de 50% fixée par la Convention** de Londres. Parmi les 23 rapports de projets qui ont donné état de ce chiffre, 9 constatent que plus de 80% de leurs fonds ont été alloués directement aux bénéficiaires. En revanche, dans l'analyse de l'échantillon de 31 projets, seuls 7 rapports de projet ont pu estimer l'atteinte des objectifs, ayant spécifié leurs objectifs en amont de l'intervention et communiqué sur l'atteinte de ceux-ci dans un rapport final. Les rapports de l'ensemble de ces projets estiment que les objectifs ont été atteints. Pour les autres projets de l'échantillon, une telle analyse n'était pas possible pour différentes raisons<sup>72</sup>. Si ces résultats sont positifs pour les projets pour lesquels des informations suffisamment précises sont disponibles, il est difficile de tirer un jugement plus général sur l'efficacité des projets avec ce niveau d'informations, du fait d'une part du manque de données sur l'ensemble des projets, et d'autre part du manque de données sur les résultats et effets confirmés à l'aide d'évaluations. On soulignera que les informations sur l'efficacité sont plus précises pour les interventions mises en œuvre par des ONG.

Malgré ce manque important dans la mesure des résultats, les missions et la collecte de données qualitatives réalisée auprès des bénéficiaires<sup>73</sup> donnent des **indications** sur le type d'effets des interventions financées par l'AAP sur les bénéficiaires. L'échantillon de projets n'étant pas représentatif, nous ne pouvons cependant pas généraliser ces résultats. **Les données issues de la collecte auprès des bénéficiaires au Liban, à Madagascar et au Burkina Faso (mars 2022) font ressortir de potentiels effets immédiats positifs** tels que :

<sup>71</sup> 7 répondants (soit environ 19% des répondants) pensent que les projets n'ont « plutôt pas » d'effet sur l'insécurité alimentaire et n'apportent « plutôt pas » de visibilité à l'aide française.

<sup>72</sup> Ces différentes raisons sont les suivantes : manque d'information dans le rapport final, une différence dans les actions menées entre la proposition initiale et le rapport final, des différences dans le niveau de spécificité - la proposition présente des objectifs au niveau d'un projet spécifique et le rapport final au niveau global de l'organisation (plusieurs projets combinés)

<sup>73</sup> Trois enquêtes bénéficiaires ont été réalisées dans les trois pays de mission : Liban, Burkina Faso et Madagascar.

- une réduction de la faim et un meilleur accès à la nourriture : « Avant, on mangeait une fois par jour, depuis le projet on peut manger 3 fois par jour » (Madagascar) ; ma famille et moi ainsi que toute notre communauté déplacée avons survécu en partie grâce aux actions du projet qui nous a apporté notamment les moyens de survie (vivres, argent). » (Burkina Faso)
- un retour au travail ou à l'école permis par un meilleur accès à la nourriture : « J'ai pu soutenir ma famille pour payer les frais de scolarité » (Liban)
- une meilleure santé des enfants : « La santé de nos enfants s'est améliorée. Avant, ils étaient trop fatigués à cause de l'insuffisance alimentaire. Après, ils ont pris du poids et sont devenus plus actifs. » (Madagascar)
- la possibilité d'avoir de l'argent pour couvrir d'autres dépenses : loyer, électricité, médicaments : « L'aide est tombé à un moment où j'en avais vraiment le plus besoin. L'aide est très consistante. Elle a servi à l'achat des vivres, du bois, eau, loyer, etc. » (Burkina Faso)
- un changement de comportements lié aux activités de sensibilisations (ex. lavage systématique des mains) « La sensibilisation effectuée a beaucoup impacté mes routines quotidiennes. Par exemple, avant je n'avais pas l'habitude de laver mes mains lorsque j'allaitais mon enfant ». (Madagascar) ;
- le développement du commerce local « Un petit commerce a été développé. Lors de la distribution il y des commerçants qui vendent du café et du thé. Avant, il n'y a pas ce genre de chose ». (Madagascar)

#### Effacité comparée des interventions d'aide alimentaire : conclusions issues de la littérature

Une étude systématique publiée en 2017<sup>74</sup> a passé en revue plus d'une centaine d'études expérimentales et quasi expérimentales pour examiner l'efficacité, l'efficience, les obstacles à la mise en œuvre et les facilitateurs de l'aide en espèces (inconditionnelle) dans les contextes humanitaires, en comparaison avec les bons d'achat et les aides en nature.

En termes **d'efficacité**, il a été constaté que les aides en espèces et les bons d'achat peuvent améliorer la sécurité alimentaire des ménages parmi les populations touchées par le conflit, et maintenir la sécurité alimentaire des ménages parmi les populations touchées par l'insécurité alimentaire et la sécheresse. **Les aides en espèces ont conduit à de plus grandes améliorations de la diversité et de la qualité alimentaires que les aides en denrées, mais les aides en denrées réussissent mieux à augmenter l'apport calorique par habitant que les aides en espèces et les bons.**

En termes **d'efficience**, il a été constaté que les programmes d'aides en espèces avaient un coût par bénéficiaire inférieur à celui des bons qui, à leur tour, ont un coût par bénéficiaire inférieur à celui de l'aide en denrées. Les programmes d'aides en espèces bénéficient également plus à l'économie locale, par rapport aux bons d'achat. Les programmes de bons d'achat ont généré jusqu'à 1,50 USD d'avantages indirects sur le marché pour chaque équivalent de 1 USD fourni aux bénéficiaires contre plus de 2 USD générés par les programmes d'aides en espèces.

Parmi les **facteurs** influant sur le succès de la mise en œuvre des programmes d'aide en espèces, figuraient les **ressources disponibles** et les **capacités techniques** des organismes de mise en œuvre, la résilience des populations touchées par la crise, les méthodes de sélection des bénéficiaires, l'utilisation de nouvelles technologies et les questions de sécurité spécifiques au contexte, dont aucune n'est nécessairement propre aux interventions en espèces.

Source: *Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review*, Shannon Doocy & Hannah Tapis (2017), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.4073/csr.2017.17>

<sup>74</sup> Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review, Shannon Doocy & Hannah Tapis (2017), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.4073/csr.2017.17>

### 3.4.2 *Des indications d'effets négatifs des projets rapportées par les postes et les bénéficiaires*

**De la même façon, s'il n'est pas possible de généraliser en l'absence d'évaluations, les projets peuvent parfois induire des effets négatifs non prévus, tels que la création de situation de dépendance ou de tensions sociales.**

Les bénéficiaires ont également fait part des résultats négatifs et des effets inattendus des projets qui concernent : l'augmentation des prix à court terme le jour où les aides en espèces sont distribuées, ce qui réduit leur capacité à se procurer des denrées alimentaires pour un mois (comme prévu par le projet) et réduit l'efficacité de l'aide ; des effets négatifs sur la cohésion sociale du fait de tensions communautaires entre les bénéficiaires et non-bénéficiaires ou entre différents types de bénéficiaires ; et une vulnérabilité persistante aux chocs.

D'après les postes, les effets de l'aide alimentaire sur la cohésion sociale dépendent fortement du contexte et des modalités de l'aide. On ne relève par exemple pas d'effets particuliers de ce point de vue à Madagascar ou au Burkina Faso alors que c'est un sujet de tensions au Liban entre les communautés libanaises vulnérables et les réfugiés syriens, perçus comme bénéficiant plus de l'aide de la communauté internationale (mais on note que, concernant le Liban, ce sujet dépasse celui de l'aide alimentaire).

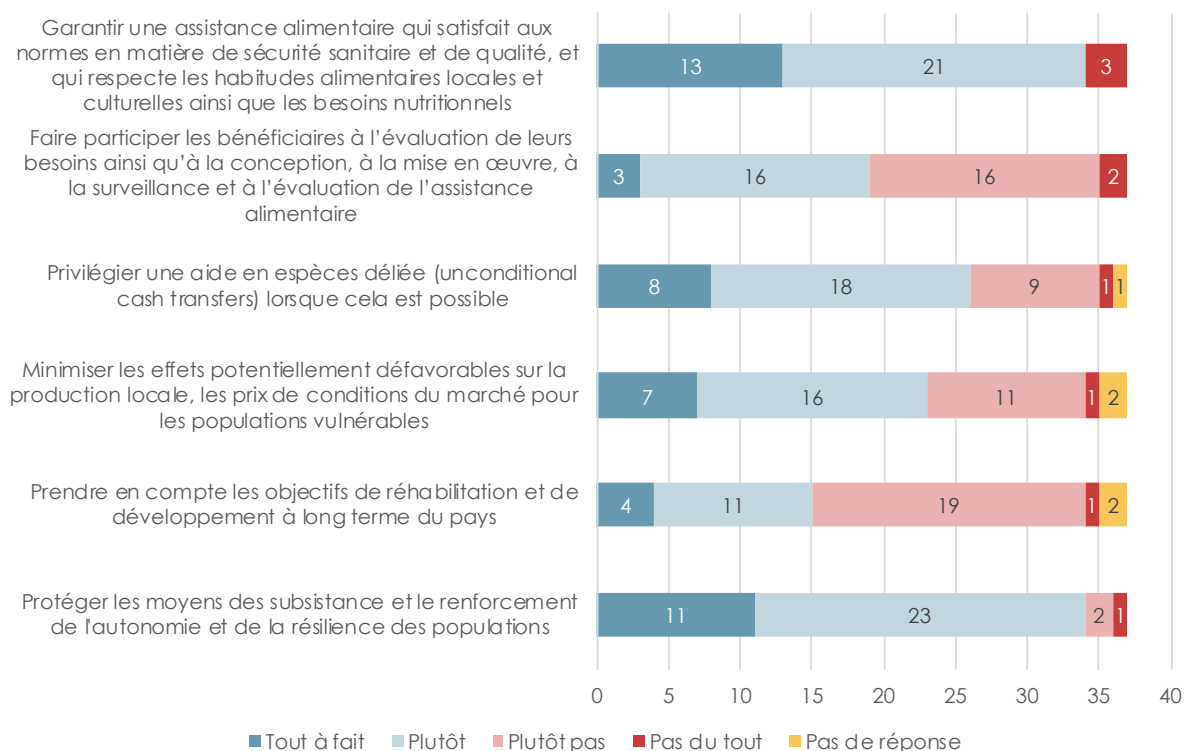
Lors des missions, les interlocuteurs ONG et OI ont mentionné la création de situations de dépendance des populations à l'aide, surtout quand les activités n'ont pas d'éléments de résilience. On soulignera par exemple l'assistance alimentaire fournie aux réfugiés syriens au Liban, dans un contexte difficile où peu de solutions pour améliorer la résilience de ces communautés sont mises en œuvre.

### 3.4.3 *Une prise en compte hétérogène des principes de la Convention de Londres*

**Même si les principes de la Convention de Londres sont une référence pour l'instrument, il y a peu de suivi systématique de la majorité de ses principes dans la mise en œuvre des projets et leur prise en compte est hétérogène.**

Les postes ont été interrogés sur leur prise en compte des critères de la convention de Londres, sans toutefois préciser qu'il s'agissait des critères de la Convention. Certains critères comme le respect des habitudes alimentaires et des normes de qualité et le renforcement de l'autonomie des populations sont majoritairement pris en compte lors de la sélection des projets. Ce n'est pas le cas pour les critères concernant la participation des bénéficiaires et la prise en compte des objectifs de long terme, pour lesquels la moitié des répondants estiment peu les prendre en compte.

Figure 9 - Réponse à la question « Lors de l'identification et la sélection de vos projets, dans quelle mesure parvenez-vous à prendre en compte les critères suivants ? » (N = 37 répondants)



L'analyse de l'échantillon de projets pointe vers des résultats similaires. Celle-ci a en effet démontré que, dans les 31 projets, le principe le mieux observé porte sur l'analyse des besoins - 22 projets ont fourni de l'information sur une analyse des besoins dans leur rapport (PAM utilise systématiquement les analyses SMART<sup>75</sup>), mais seulement la moitié ont confirmé impliquer les bénéficiaires dans cette analyse. Dix projets mentionnent clairement l'effort fourni pour le respect des habitudes alimentaires locales et culturelles. La majorité des projets qui ont fourni une aide en nature ont également acheté les aliments sur les marchés locaux.

**La collecte de données auprès des bénéficiaires finaux indique cependant que la rigueur de l'analyse des besoins est variable et qu'elle est très centrée sur la sélection des bénéficiaires les plus vulnérables** – une dimension très importante – mais moins systématiquement sur les **causes qui sous-tendent les situations d'insécurité alimentaire**. Les missions ont ainsi fait ressortir des situations très variables de ce point de vue : des exemples d'interventions où les opérateurs ont fait l'effort de comprendre la situation des bénéficiaires pour mieux cibler la réponse, comme dans le cas du projet Kaya de la FAO au Burkina Faso, mais également des interventions pour lesquelles les bénéficiaires ont exprimé leur insatisfaction par rapport aux modalités de distribution, par exemple pour des distributions en espèce à Madagascar ou en nature au Liban. A Madagascar comme au Liban, les missions ont montré des divergences et des insatisfactions au niveau plus global de la réponse internationale dans le pays, sur la nature et l'échelle des besoins mesurés par les agences onusiennes.

**On note un renforcement de l'intégration de ces principes dans le fonctionnement de l'AAP sur la période évaluée.** En effet, depuis 2019, les critères de la Convention de Londres sont rappelés par l'administration centrale dans la note diplomatique d'appels à projets envoyés aux postes. Ils sont également évoqués lors du webinaire organisé par la sous-direction HUMA

<sup>75</sup> Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions

pour les postes, auquel sont également conviés les autres services concernés au MEAE. Dans certains pays, comme au Burkina Faso depuis 2021, les critères de la convention de Londres sont rappelés dans les appels à projets lancés et sont pris en compte par les OI lors de leur soumission. Lors de la sélection des projets, seuls certains points clés de la Convention de Londres sont vérifiés par l'administration centrale, qui vérifie l'éligibilité des denrées et produits<sup>76</sup>, des activités<sup>77</sup> et le pourcentage des montants allant aux bénéficiaires finaux<sup>78</sup>. Il n'y a pas de processus formel de vérification des principes de la Convention au-delà. Cela ne signifie pas que ces éléments ne sont pas discutés, mais ils le sont de manière plus ad hoc au niveau des postes. A Madagascar et au Liban par exemple, leur prise en compte se fait sur la base d'un dialogue continu avec les opérateurs, sur la base des connaissances des postes et sur certains enjeux clés récurrents pour les contextes locaux, tels que la priorisation ou non de l'aide en espèces, les enjeux de durabilité et d'intégration de la résilience, ou encore sur les achats sur les marchés locaux. Cependant, pour certaines ONG sur le terrain, ces critères d'éligibilité financière, ainsi que la durée des financements, ne favorisent pas les activités de résilience.

#### 3.4.4 *Des partenaires de mise en oeuvre performant plutôt bien, mais dont il faut pouvoir renforcer les complémentarités*

A travers les missions, on constate que les postes privilégient des partenariats très stables pour la mise en oeuvre des financements AAP. En termes d'efficacité, on constate que **le PAM et les ONG françaises et internationales sont perçues par les postes comme les opérateurs les plus efficaces**. Sur les 36 postes qui ont répondu<sup>79</sup>, 30 (83%) estiment que le PAM est efficace (dont 17 pensent qu'il est « tout à fait efficace »), et 6 (17%) qu'il ne l'est pas. Sur les 31<sup>80</sup> postes qui ont répondu à la question portant sur les ONG françaises et internationales, 30 (97%) estiment qu'elles sont efficaces (dont 17 pensent qu'elles sont « tout à fait efficaces ») et seulement 1 qu'elles ne le sont pas. **Le CICR est également perçu comme efficace par 80%** des répondants à cette question. On constate en revanche des taux de satisfaction plus mitigés pour l'UNICEF, que 65% des répondants trouvent efficace, la FAO (48%) et les ONG locales (62%). Pour ces 3 derniers types d'opérateurs, il faut noter le taux de réponse plus bas, les postes n'ayant pas toujours interagi avec ces organisations.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> Les produits éligibles sont : Céréales, légumineuses, huiles comestibles, plantes-racines, produits laitiers, sucre, produits d'alimentation complémentaire et thérapeutique, micronutriments, aliments composés enrichis, aliments prêts à l'usage, fruits et légumes, sel, d'autres produits inclus dans un panier alimentaire reconnu par une organisation internationale ou non gouvernementale compétente, d'autres produits faisant partie de l'alimentation traditionnelle des bénéficiaires.

<sup>77</sup> Les activités éligibles sont : La provision et distribution de produits éligibles, des transferts en espèce, la distribution de bons (de nourriture ou d'achat), des interventions nutritionnelles pour améliorer la consommation alimentaire (thérapeutique, enrichissante, provision de micronutriments).

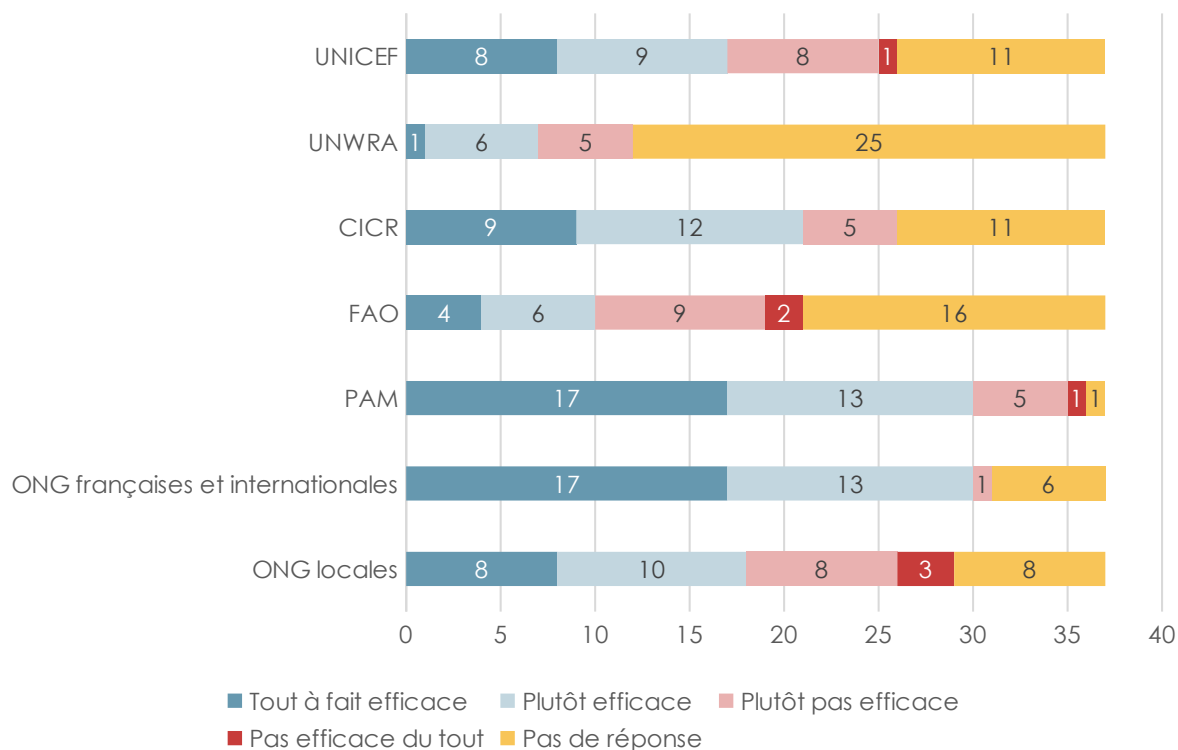
<sup>78</sup> Au moins 50%

<sup>79</sup> Un répondant n'a pas répondu à cette question.

<sup>80</sup> Six répondants n'ont pas répondu à cette question.

<sup>81</sup> Nous ne disposons pas de données pour confirmer cette hypothèse.

Figure 10 Réponse à la question "Selon votre expérience, quel est le niveau d'efficacité des opérateurs suivants pour mettre en œuvre les projets financés par l'AAP ?" (N = 37)



Les entretiens, missions et les réponses qualitatives à l'enquête permettent d'apporter plus de précisions sur les forces et faiblesses perçues des opérateurs ONG et OI.

Tableau 6 Les forces et faiblesses des différents opérateurs (PAM/OI, ONG,) telles que perçues par les acteurs interrogés

	Forces	Faiblesses
<b>PAM/OI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(PAM) Économies d'échelle (en partie liées aux modes d'achat des denrées)</li> <li>Collecte de données très poussée qui permet des adaptations et ajustements rapides de la réponse (Liban)</li> <li>(PAM) Puissance logistique permettant un accès à des contextes inaccessibles à d'autres organisations</li> <li>(PAM) Pertinent et efficace dans les situations d'urgence</li> <li>Renforcement des alternatives à l'aide en nature, avec le recours de plus en plus systématique à l'aide en espèces ou en e-vouchers</li> <li>Moins exigeant en termes de ressources humaines nécessaires pour gérer les financements côté bailleur (moins de projets individuels à gérer, les rapports groupés)</li> <li>Meilleur accès aux bénéficiaires</li> <li>Légitimité et visibilité à l'international et auprès des gouvernements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manque de finesse dans le ciblage des plus vulnérables</li> <li>(PAM) Approche court-termiste, centrée sur l'urgence ; trop focalisé sur l'urgence, même si des efforts sont faits pour intégrer les enjeux de résilience.</li> <li>Moins de traçabilité pour les bailleurs, pas de reporting précis sur les financements AAP (les postes confirment via l'enquête qu'il est plus compliqué de suivre les OI que les ONG)</li> <li>(PAM) Visibilité limitée sur la chaîne de mise en œuvre et les résultats liés aux financements AAP car les financements AAP viennent en complément d'autres ressources (enquête)</li> <li>(PAM) Encore une part importante d'Importation des vivres de l'étranger. Le PAM importe certaines de ses denrées alimentaires, et notamment les suppléments pour les femmes enceintes et allaitantes des États Unis, au lieu de les acheter localement (Point souligné par l'enquête et les entretiens).</li> <li>Expertise nutrition mitigée pour le PAM, diffère par pays. (On notera toutefois que la France a financé un ETI nutrition qui est placée auprès</li> </ul>

	Forces	Faiblesses
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapidité de mobilisation et de réponse en situation de crises</li> <li>• Capacité d'auto-financement pour couvrir des besoins avant d'avoir reçu les financements des bailleurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• du siège du PAM à Rome, et qui accompagne le PAM dans ses efforts pour intégrer la nutrition dans tous ses programmes).</li> <li>• Efficience d'ensemble des opérations onusiennes discutable (chevauchements, pb de mandats...)</li> </ul>
ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions plus innovantes</li> <li>• Agilité, réactivité, flexibilité pour s'adapter aux changements de contextes</li> <li>• Recours de plus en plus systématique à l'aide en espèces ou en e-vouchers</li> <li>• Plus d'activités de résilience et résultats pérennes</li> <li>• Meilleure connaissance des populations sur le terrain, qui permet une réponse plus fine, plus ciblée aux besoins spécifiques locaux</li> <li>• Meilleur rapport qualité-prix, selon le poste à Madagascar</li> <li>• Fourniture d'informations plus précises et détaillées aux bailleurs – dont l'AAP – sur les financements, permettant plus de transparence et traçabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus exigeante pour les postes en termes de gestion, au moins dans sa forme actuelle.</li> <li>• Échelle d'intervention plus réduite, avec des actions plus localisées</li> <li>• Relations qui peuvent être plus compliquées avec les autorités locales</li> </ul>

Ce tableau souligne la **complémentarité de ces différents types d'opérateurs**, et l'importance de pouvoir **capitaliser sur leurs différentes forces et faiblesses en fonction des contextes**. Les missions renforcent ce constat : au Liban et à Madagascar, les **postes ont pu diversifier les partenariats (entre OI et ONG) et financer des ONG afin de couvrir des angles moins ou non couverts par le PAM. Ceci permet d'advenir à une meilleure complémentarité d'ensemble des portefeuilles AAP** au niveau des pays d'intervention :

- Pour le Liban, les financements de l'AAP aux ONG, au PAM et à UNRWA sont complémentaires et permettent de couvrir l'assistance alimentaire d'urgence à grande échelle avec le PAM, des interventions ciblant la nutrition et le renforcement de la résilience dans le secteur agricole libanais, tout en continuant à apporter un soutien spécifique aux réfugiés palestiniens, en s'appuyant sur UNRWA.
- A Madagascar, le poste a ajouté au fil des ans des interventions proposant des solutions plus pérennes et innovantes portées par des ONG comme le Gret ou ACF, ou des interventions ciblant des vulnérabilités spécifiques (HI), à la réponse d'urgence mise en œuvre par le PAM.

### 3.4.5 Des impacts difficilement mesurables

A ce stade, **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<sup>82</sup>**. Les acteurs ont cependant exprimé des **réserves quant aux impacts concernant l'amélioration de la résilience**

<sup>82</sup> DDD/HUMA a récemment fait appel à un consultant (ITAR), afin de faire le bilan de 27 projets financés par l'AAP et mis en œuvre par des ONG dans 16 pays entre 2020 et 2022, ce qui devrait faciliter l'estimation des impacts des projets.

**et de l'autonomie alimentaire des populations ciblées**, notamment du fait de la courte durée des financements et de leur annualité.

A Madagascar, les ONG ont des doutes sur la probabilité des impacts en termes de résilience et autonomie alimentaire, étant donnée la durée courte des financements de l'AAP, et l'absence d'activité de résilience de plus long-terme, dans un contexte où, par ailleurs, l'ensemble des acteurs souligne le besoin de renforcer cet aspect de la réponse, par rapport à des réponses d'urgence.

Au Liban, les objectifs de renforcement de la résilience et de l'autonomie alimentaire se retrouvent plus fortement dans les projets des ONG financés par l'AAP avec des interventions ciblant spécifiquement le secteur agricole, même si la courte durée des interventions peut là encore en limiter la portée. Pour le PAM, cet objectif apparaît encore secondaire par rapport à la réponse d'urgence, qui favorise les activités de réponse aux situations d'urgence. Au Liban, le PAM se fournit sur les marchés internationaux (et non locaux) pour l'aide en nature, dans un contexte difficile il est vrai. L'organisation explique privilégier les moyens les plus efficaces et sûrs pour assurer la livraison de l'aide aux populations vulnérables. La faiblesse du secteur agricole libanais limite sa capacité à fournir les denrées nécessaires au PAM. Cependant il existe un besoin fort de renforcer les structures productives du pays pour renforcer sa sécurité alimentaire sur le moyen/long terme et le PAM peut avoir des effets structurants sur ces filières. Ce n'est qu'en 2022, du fait des conséquences de la guerre en Ukraine, que l'organisation envisage renforcer cet aspect de sa réponse.

Parmi les freins limitant l'efficacité des projets identifiés, on soulignera des facteurs qui tendent à se retrouver pour l'ensemble des projets humanitaires et des facteurs plus spécifiques aux projets d'aide alimentaire. Ils sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

<b>Freins généraux à la mise en œuvre de projets humanitaires</b>	<b>Freins spécifiques aux interventions d'assistance alimentaire</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés et pertes d'accès au terrain</li> <li>• Évolutions rapides du contexte</li> <li>• Crise sanitaire</li> <li>• Manque de données globales sur les besoins des bénéficiaires (trop parcellaires et non systématiques)</li> <li>• Difficultés logistiques : approvisionnement en essence, prix de l'essence, accès aux ports etc.</li> <li>• Volonté des autorités d'influer sur la définition des listes de bénéficiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de données et d'analyses sur les causes de la malnutrition ou de l'insécurité alimentaire</li> <li>• Forte inflation des denrées alimentaires et produits de première nécessité</li> <li>• Fluctuations des taux de changes entre le dollar américain et les devises locales dans des contextes d'hyper inflation</li> <li>• Manque de financements des bailleurs pour couvrir l'ensemble des besoins, ce qui mène souvent à une réduction de la valeur des distributions aux bénéficiaires</li> <li>• Multiplication des systèmes parallèles de distribution d'aide alimentaire, pas toujours alignés en termes de montants, fréquence, modalités etc.</li> </ul>

### 3.4.6 *Au-delà des résultats pour les bénéficiaires, une visibilité modérée de l'aide alimentaire française sur le terrain*

L'enquête indique que les postes semblent dans l'ensemble plutôt satisfaits de la visibilité donnée par les financements AAP à la France. Certaines des directions géographiques soulignent cependant le fait que la valorisation des retombées de l'AAP pourrait être plus importante, surtout dans les contextes où le narratif anti-français est fort. Mais en l'absence de financements plus importants, il paraît difficile d'en demander plus aux OI, qui respectent dans



l'ensemble les modalités standard de communication sur l'aide française, de façon proportionnée aux financements. On soulignera cependant que la visibilité de l'aide alimentaire française pour les partenaires et populations bénéficiaires n'est pas renforcée par la multiplicité des canaux (FUH, AAP, NUOI/H, financements AFD/Minka lorsque c'est pertinent). Cette perception a été confirmée lors des entretiens avec les autorités locales et les PTF.

## 4 Conclusions et recommandations

---

### 4.1 Conclusions

Dans un contexte où les crises se multiplient et vont continuer d'augmenter, et où l'insécurité alimentaire globale et les besoins augmentent rapidement, **l'Aide alimentaire programmée (AAP) est un outil important, mais imparfait, au sein du dispositif français de réponse aux crises.**

La pertinence de l'outil s'appuie notamment sur : (i) **la transversalité des interventions qu'elle finance**, allant de l'urgence à la résilience, dans une perspective de nexus, (ii) sur **le rôle important joué par les postes** dans l'identification des besoins et des interventions, (iii) sur **des relations bien établies avec des organisations-clés**, qui délivrent l'aide alimentaire, notamment le PAM, et (iv) sur **une bonne souplesse et réactivité de l'instrument** qui lui ont permis de contribuer à la réponse française à certaines crises et à mettre en œuvre les engagements français sur des thématiques précises telles que la nutrition.

**Cependant, il y a des marges d'améliorations significatives pour assurer la pertinence, la cohérence et l'efficacité d'un instrument comme l'AAP** et répondre ainsi adéquatement à l'augmentation des besoins et des enjeux de sécurité alimentaire et de nutrition dans le contexte actuel.

En effet, c'est est **un outil contraint par un mandat qui reste à clarifier**, des objectifs variés qui s'alignent imparfaitement entre eux, et **un mode de gestion centré sur l'allocation des financements et le rapportage** à la Convention de Londres. Face à l'augmentation des besoins et des financements humanitaires français, **les zones de chevauchement augmentent avec d'autres outils aux mandats proches**, tels que le FUHS, et, dans une moindre mesure, le Fonds Minka ou les contributions volontaires de NUOI/H. Ceux-ci restent peu articulés malgré l'existence d'un comité interministériel dédié (CIAA), censé assurer la cohérence d'ensemble. L'AAP participe peu, à ce stade, à la continuité de la réponse française dans une optique d'opérationnalisation du nexus humanitaire – développement, **ses interventions étant très rarement articulées à celles financées par les autres instruments**. Si un bon pilotage local par les postes permet des complémentarités, celles-ci restent trop rares. **Ce besoin de clarification des mandats sur la thématique sécurité alimentaire/nutrition s'applique également aux deux autres guichets de l'aide** (FUHS et contributions volontaires de NUOI).

**La croissance rapide des financements ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des ressources humaines disponibles** pour assurer un pilotage et une redevabilité suffisants pour l'outil, malgré les efforts très utiles de standardisation mis en place pour pallier ces difficultés. Ces efforts et la forte implication de la sous-direction du Développement humain ont permis d'assurer une gestion efficiente de l'outil, au niveau central, mais les interventions au titre de l'AAP s'appuient essentiellement sur l'expérience et l'efficacité des partenaires de mise en œuvre, qui varient d'un contexte à l'autre.

Les interventions de l'AAP semblent avoir **des effets positifs sur les populations bénéficiaires, notamment dans les situations d'urgence. Les effets semblent plus incertains pour les interventions visant l'amélioration de la résilience ou la nutrition**, du fait des contraintes observées dans le fonctionnement actuel de l'AAP. Mais l'absence de données de réalisations et de résultats consolidées, et le peu d'évaluations des interventions financées, limitent grandement la redevabilité de l'outil, la possibilité de mesurer l'efficacité des interventions de façon rigoureuse et la capitalisation sur les bonnes pratiques ou les leçons apprises des projets.

**En conclusion, ces différentes lacunes doivent être traitées pour répondre adéquatement à l'augmentation des besoins et à l'accroissement budgétaire.** L'articulation de l'instrument avec les autres canaux humanitaires de la France doit être renforcée de façon significative, de même que son cadre stratégique, pour assurer sa pertinence et son efficacité.

**Les recommandations présentées ci-dessous ont fait l'objet d'une large consultation au sein du ministère (administration centrale) et des partenaires du groupe de référence de l'évaluation pour assurer leur pertinence et leur faisabilité, et ont pris en compte les propositions des ambassades.**

Plusieurs axes doivent être considérés incluant, à un niveau stratégique, la clarification de son mandat et de ses articulations avec les autres outils connexes de la France (**recommandation 1**), l'adaptation de son fonctionnement pour répondre mieux aux objectifs de l'instrument et aux besoins locaux (**recommandation 2**) ; le renforcement des ressources humaines et de l'expertise disponible pour soutenir son pilotage et assurer redevabilité et capitalisation (**recommandation 3**) ; le renforcement des instances de coordination et de gouvernance pour assurer une réelle opérationnalisation du nexus et une meilleure transparence de l'outil (**recommandation 4**) ; une systématisation de ses modalités de suivi, évaluation et capitalisation pour renforcer la redevabilité de l'outil et son efficacité, grâce à un meilleur partage des leçons et des bonnes pratiques (**recommandation 5**) ; et un renforcement des modalités de communication internes et externes pour améliorer la visibilité de l'aide alimentaire française (**recommandation 6**).

**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.**

### Points d'analyse issus de la revue comparative

#### Bonnes pratiques identifiées

L'analyse comparative réalisée auprès du Danemark, de la Suisse et du Royaume-Uni a permis de mettre en lumière des pratiques intéressantes conduites par d'autres bailleurs en matière d'assistance alimentaire. Bien que les contextes et processus nationaux diffèrent et ne permettent donc pas de reproduire à l'identique ce qui existe ailleurs, les exemples ci-dessous pourront utilement éclairer les destinataires des recommandations dans leur mise en œuvre.

- **Financements pluriannuels et provision pour crise** – Le financement de projets pluriannuels favorise une approche de plus long terme et un impact en matière de résilience, sans empêcher de conserver une enveloppe d'urgence. Le système danois est basé sur des cycles de 3 ans et le système anglais sur des cycles de 3 ans. Bien que finançant des projets pluriannuels, ces pays conservent des possibilités de dégager des fonds en cas d'une nouvelle crise. Le modèle suisse permet de financer des projets pluriannuels et des nouvelles crises avec un mécanisme spécifique en cas de nouvelle crise avec 2 leviers d'actions : la possibilité de faire des « top-up » à sa contribution aux Plans Stratégiques Pays (CSP) des agences onusiennes, et un fonds d'urgence qui peut être utilisé pour répondre à des crises ponctuelles parfois en dehors des pays prioritaires de la Suisse.
- **Partenariats stratégiques avec des ONG** – Le Danemark a créé des partenariats multi-annuels avec des ONG sélectionnées préalablement (une dizaine d'ONG pour 4 ans). Les ONG peuvent ainsi inscrire leurs actions par pays dans un temps plus long. Un véritable dialogue stratégique avec les bailleurs peut s'installer.
- **Calendrier adapté** – La Suisse a adapté son calendrier de sélection des projets au calendrier agricole des pays du Sahel. Les allocations par pays sont décidées à l'automne de chaque année pour permettre de mettre en place les conventions et de procéder aux paiements en janvier de chaque année. En outre, les délégations

peuvent garder des réserves de fonds pour assurer la soudure entre les dates de renouvellement des financements.

- **Redevabilité renforcée des OI** – Le Royaume-Uni demande une logique d'intervention et une théorie du changement pour tous ses projets financés, afin d'assurer une meilleure pertinence des projets. Le Royaume-Uni a également mis en place un système de *payment-by-results* avec les agences onusiennes, qui doivent rapporter au Royaume-Uni sur la base d'indicateurs spécifiques aux financements centraux britanniques. On notera aussi des situations où le Royaume-Uni, avec d'autres bailleurs, a réussi à imposer un mécanisme de *third party monitoring* sur les interventions du PAM (Liban).
- **Capitalisation et échange d'expertise** – Pour l'aide britannique, un groupe de travail composé d'experts humanitaires et de professionnels se réunit chaque mois et permet d'améliorer les connaissances des équipes sur les sujets d'aide alimentaire et de nutrition et d'échanger les bonnes pratiques identifiées au niveau global.

## 4.2 Recommandations issues de l'évaluation

**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.**

### 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 au PAM, tout en visant également 50% sur des enjeux de nutrition ainsi qu'un objectif d'amélioration de la résilience des populations ; 50% des financements 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 FUH et l'AAP 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.

#### Objectifs de la recommandation :

- **Bien définir le périmètre des actions de l'AAP, en lien avec les autres guichets de l'aide humanitaire du MEAE, pour qu'elle puisse se focaliser sur les actions pour lesquelles sa mobilisation est la plus pertinente, dans un contexte où les enjeux de sécurité alimentaire et de nutrition sont cruciaux**
- **Permettre à l'AAP de mieux se positionner et de renforcer sa complémentarité avec d'autres instruments de la réponse française**
- **Mobiliser les instruments ayant la meilleure valeur ajoutée sur chaque secteur d'intervention**
- **Garantir la lisibilité pour tous les acteurs de la différence entre les instruments afin d'optimiser leur utilisation**

#### 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.
  - **Renforcer explicitement le rôle de l'AAP dans l'opérationnalisation du nexus** urgence-résilience-développement dans les interventions financées afin de répondre aux besoins pluriels et transverses des crises alimentaires, documentés par la recherche scientifique.
  - **Renforcer également l'objectif de localisation de l'aide poursuivi par la France**, pour que l'AAP soit mieux aligné avec le « Grand Bargain », qui s'engage à financer directement davantage d'acteurs locaux et nationaux (cf. recommandation 3).
- **Envisager un changement de nom pour l'outil** pour mieux refléter son mandat et son mode de fonctionnement. Considérer 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 CIAA. Cette théorie du changement devra montrer des liens directs entre les objectifs de l'AAP 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.

- **Aligner les indicateurs de suivi de l'outil avec les objectifs auxquels il répond directement**, en lien avec les ajustements opérationnels de l'instrument (cf. recommandation 3) et l'effort de redevabilité proposé (cf. recommandation 5).
- **Reconsidérer l'objectif d'au moins 50% des financements au PAM des financements AAP**, en discussion étroite avec NUOI/H et avec l'appui du pôle budgétaire de DGM/DPO (à travers des réunions de concertation sur la programmation des crédits humanitaires. Des objectifs de financement du PAM par la France en valeurs absolues et non en pourcentage de l'enveloppe AAP seraient plus à même de refléter l'importance stratégique de cette organisation. Étant donné la volonté de la France de maintenir sa relation stratégique au PAM et d'éviter un effet d'optique négatif si les financements au PAM diminuent brusquement, **explorer la possibilité d'allouer une partie des financements AAP au PAM**, aux programmes pays de cette organisation, pour une approche plus efficiente pour les parties prenantes et plus adaptée au fonctionnement de l'organisation. Une fois l'approche testée avec le PAM, envisager la pertinence de la répliquer aux autres OI financées par l'AAP.
- Du fait des **priorités françaises sur la nutrition** (stratégie SANAD), continuer d'inciter le PAM à s'investir davantage sur les questions de nutrition et de résilience et poursuivre l'investissement de la sous-direction HUMA à ce sujet, notamment dans la perspective de l'accueil en France du prochain sommet « Nutrition pour la croissance » en 2024 ou 2025.
- **Elaborer des outils de communication présentant l'AAP et le FUHS et mettant en avant les spécificités des deux instruments.** Ces outils seraient à la fois dédiés aux acteurs en interne (postes, directions géographiques) et en externe (ONG, partenaires, parlementaires) (cf. recommandation 6)
- **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)
  - Profiter des **réunions du CIAA** (cf. recommandation 4) pour maintenir un dialogue sur les objectifs de l'AAP et sa capacité à y répondre, en rapportant au CIAA sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs de l'AAP.

**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.**

#### **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, fiche criblage, etc.).

#### Objectifs de la recommandation :

- **Mettre en cohérence les objectifs et la vision de l'AAP et le fonctionnement de l'instrument, pour que les financements aient des effets renforcés.**
- **Réduire les contraintes de fonctionnement qui pèsent trop sur l'outil**
- **Renforcer l'efficacité des financements AAP**

#### Modalités de mise en œuvre :

- **Une fois la théorie de 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, afin de renforcer l'alignement entre les financements AAP et les besoins et priorités des pays concernés (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, avec des programmes ayant des objectifs pour 2 ou 3 ans. Pour que ce dispositif soit compatible avec l'annualité budgétaire et comptable des dépenses publiques, des échanges pourront avoir lieu avec le pôle budget de DGM/DPO. Considérer par exemple la possibilité d'engager l'ensemble des montants en année N puis un décaissement progressif les années suivantes, ou bien, de façon moins risquée, d'engager et décaisser une partie de la somme totale prévue chaque année (cf. encadré bonnes pratiques en début de chapitre).
- **Revoir la temporalité des tranches de financement** pour les pays du Sahel, soit grâce à des financements pluriannuels déclenchés en début d'année, soit en avançant le calendrier d'allocation à n-1 pour permettre une identification des projets dans les pays du Sahel à la fin de l'année n-1 et de premiers financements dès le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année n, une fois les enveloppes budgétaires confirmées.
- 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, au-delà des critères, des principes de la Convention de Londres** qui visent à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition et à promouvoir la résilience des populations. Les insérer dans les fiches techniques communiquées aux opérateurs. Intégrer une étape de vérification de l'ensemble de ces principes par les postes lors de l'instruction des projets, sur la base d'un dialogue avec les opérateurs. Si tous les principes ne seront pas nécessairement pertinents pour toutes les situations, ils représentent une bonne base de dialogue pour inciter les opérateurs à de meilleures pratiques.
- **Continuer l'effort de standardisation des documents entrepris** par la sous-direction HUMA, en discussion avec le pôle conformité du CDCS : modèles de termes de référence (appel à projets), de propositions de projets (narrative et financière), d'avenants, et compte-rendu des postes sur les projets.
- **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. **Inciter les postes à inclure l'AAP dans leur stratégie de localisation de l'aide** en finançant davantage d'ONG locales.
- **Envisager de travailler avec davantage de consortia d'ONG** pour profiter de leurs avantages comparés sans trop augmenter la charge de travail en matière d'instruction et de suivi des projets, et également pour financer des ONG locales qui se seraient associées avec des ONG internationales parfois plus expérimentées.

**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.**

#### Constats justifiant la recommandation :

- Même si l'AAP est gérée avec de plus en plus d'efficience, 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 ».
- 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.

### Objectifs de la recommandation :

- **Mieux accompagner la croissance des financements dans leur instruction et leur mise en œuvre dans un contexte de dégradation globale de la sécurité alimentaire et de la nutrition et d'augmentation des besoins.**
- **Continuer à optimiser les processus, pour pouvoir améliorer l'instrument, notamment en termes de suivi-évaluation des projets, et de capitalisation.**

### Modalités de mise en œuvre :

- **Renforcer l'équipe du pôle ALIM au sein de la sous-direction HUMA**, 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 (mis à disposition par le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire) ou aux **conseillers régionaux en santé mondiale** (sur les enjeux de nutrition). Cela nécessitera potentiellement de faire évoluer les missions des conseillers régionaux concernés, en lien avec leurs administrations de tutelle.
  - 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**. Ces conseillers régionaux doivent pouvoir apporter une expertise régionale et thématique et relayer les postes dans l'identification des projets et leur suivi. Ils devront également aider à assurer une cohérence régionale des financements français sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition. A titre expérimental, un conseiller régional sur la sécurité alimentaire et la nutrition pourrait être envisagé dans la région du Sahel.
- **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'Equipe France<sup>83</sup>, 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**.
- Profiter davantage des ressources existantes, telles que les **différentes productions des OI comme le PAM** (audits externes de bureaux, évaluations de programmes stratégiques pays, évaluations stratégiques ou de politiques du PAM sur des thèmes pertinents...), qui pourraient être diffusées davantage auprès des postes et de l'administration centrale (cf. recommandation 5).

<sup>83</sup> 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](http://agritrop.cirad.fr/593617/1/Food_systems_at_risk.pdf))

**Recommandation 4 : Adapter la gouvernance et les instances de coordination de l'Aide alimentaire programmée pour i) améliorer le partage d'informations entre les acteurs de l'Équipe France, ii) permettre une réelle intégration de l'AAP dans le nexus urgence-résilience-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.**

**Constats justifiant la recommandation :**

- Le CIAA 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 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.

**Objectifs de la recommandation :**

- **Améliorer le partage d'informations entre les acteurs de l'Équipe France parties prenantes sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition.**
- **Assurer une coordination renforcée des acteurs (sous-direction HUMA, CDCS, NUOI/H, AFD) et garantir en pratique une complémentarité entre les différents instruments.**
- **Renforcer fortement le dialogue et la coordination à tous les niveaux pour insérer pleinement l'AAP dans l'opérationnalisation du nexus. Créer des passerelles et continuités entre les interventions courtes de l'AAP et des interventions plus structurantes de l'AFD (services CCC, OSC, ARB, SAN) est un réel enjeu de cohérence pour construire des réponses aux situations d'insécurité alimentaire et de malnutrition complémentaires et plus efficaces.**

**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. Cette réunion pourrait capitaliser sur les échanges organisés ces dernières**

années avec le Secrétaire du programme 209 (DGM) afin de répartir les financements humanitaires ainsi que la réserve pour crise entre les trois canaux.

- **Repenser les modalités de pilotage de l'AAP 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. Ce comité peut se réunir tous les trimestres (en se basant sur le calendrier d'instruction des différentes tranches de l'AAP) et avoir à son ordre du jour une présentation de l'ensemble des participants (et pas uniquement de la sous-direction HUMA) sur leurs activités et financements relatifs à la sécurité alimentaire et la nutrition. Inclure les niveaux décisionnels et opérationnels des trois services dans ce comité.
  - **Demander au Cabinet 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 guichet 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. Engager davantage ses membres en organisant, au-delà de la consultation sur les financements, des sessions thématiques, en invitant des experts, en proposant des présentations de projets des autres parties prenantes. Y inclure un bilan sur les projets financés l'année passée par l'AAP (cf. recommandation 5) ainsi que des réflexions prospectives sur l'année à venir. Considérer étendre le cercle des parties invitées au CIAA, avec des organisations de la société civile, le monde de la recherche et possiblement des représentants des OI clés, invités dans un rôle consultatif pour certaines sessions. Ces sessions pourront être intégrées aux réunions du GISA pour assurer une bonne articulation et coordination avec la comitologie existante. Il conviendra d'assurer également une bonne articulation avec les dispositifs de coordination prévus dans le cadre de la nouvelle stratégie humanitaire de la France.
- Revoir le circuit et le format de diffusion de 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. Envisager la création d'une base de données partagée des financements sur programme 209, qui recensent les financements des trois canaux au niveau des pays et des projets. Inclure dans les échanges d'informations réguliers à ALIM la part des financements FUHS et NUOI/H allant aux pays prioritaires de l'APD française. Consolider et transmettre l'information sur les financements et priorités du dialogue stratégique avec le PAM aux directions géographiques.
- **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**, notamment dans le cadre des *Team Europe Initiatives* accompagnant la nouvelle programmation 2021-2027 de la Commission européenne.
- **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. Envisager de déployer des conseillers régionaux en matière de sécurité alimentaire et nutrition de manière expérimentale (cf. recommandation 2).
- **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.

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

**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.

**Objectifs de la recommandation :**

- **Assurer un suivi afin de pouvoir améliorer l'efficacité et l'efficience des projets**
- **Renforcer la redevabilité de l'AAP**
- **Permettre une capitalisation des résultats de projets, afin d'identifier des bonnes pratiques et des enjeux propres aux interventions financées.**

**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.**

- Demander aux postes d'inclure dans la NDI de bilan de transmission des rapports d'exécution techniques et financiers des projets clôturés les réalisations des projets financés et les données permettant de renseigner les indicateurs agrégés de l'AAP.
- **Envisager des missions du pôle ALIM dans les pays clés de l'AAP** pour renforcer le lien aux terrains d'intervention et favoriser l'apprentissage croisé, si les ressources 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 : attendus, organisation des visites de projets, grille de lecture des rapports intermédiaires et finaux, leviers en cas de mauvaise performance d'un projet, bilan et capitalisation des projets.
- **Enrichir les rapports de bilans annuels de l'AAP**, 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 AAP, en privilégiant les évaluations par grappes**, ayant une forte dimension d'apprentissage (type d'intervention, région géographique, thématiques).
  - **Prévoir des enveloppes dédiées pour l'évaluation externe de grappes de projets** (thématiques ou sur un pays ou une zone géographique donnée).
  - Inclure l'alignement et l'articulation avec les priorités des plans de réponse nationaux dans les critères d'évaluation ;
  - Encourager des enquêtes légères auprès des populations bénéficiaires, en collaboration avec des universités ou des acteurs de la recherche locaux, pour inclure les bénéficiaires finaux de l'AAP dans le processus évaluatif.
- **En lien avec le CDCS 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 par exemple, l'évaluation de la réponse de la France à la crise alimentaire dans un pays donné.
- En lien avec la représentation permanente, **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. Ces rapports devraient également inclure des éléments permettant de situer les opérations de ces organisations par rapport aux principes de la Convention de Londres : priorisation de l'aide en espèce déliée et justification lorsque ce n'est pas la modalité utilisée, prise en compte des préférences des populations, prise en compte des enjeux de long terme et des risques de dépendance, achats locaux etc.
- **Assurer le partage des évaluations et des audits internes et externes menés par les sièges des OI avec les postes concernés** (cf. recommandation 2), pour permettre un dialogue plus étayé avec ces opérateurs dans les pays. Inclure les postes concernés dans la boucle de diffusion des NDI envoyées par les différentes RP. Si les audits/évaluations font ressortir des enjeux importants dans certains contextes, considérer des modes de diffusion plus ciblés tels que des appels dédiés incluant le/la COCAC et/ou correspondant.e humanitaire concerné.e, la représentation permanente et la sous-direction HUMA.

### Instaurer des mécanismes de capitalisation

- **Mettre en place un forum d'échanges semestriels à distance incluant la sous-direction HUMA et l'ensemble des correspondants aide alimentaire dans les ambassades pour permettre des retours d'expérience croisés et des échanges de bonnes pratiques.** 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).
- **Instaurer 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 et demander des retours d'expérience sur des points précis (partenariats, type de projet, modalité d'intervention etc.) afin de renforcer les liens, l'échange rapide d'informations et l'apprentissage croisé.
- **A l'occasion d'une réunion du CIAA, faire un bilan annuel de l'AAP, éventuellement en format élargi,** permettant également des échanges de fond pour améliorer sa pertinence et son efficacité (cf. recommandation 4).

**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.**

#### 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.
- On constate des différences d'interprétation tant sur les objectifs, le positionnement que sur certains des critères de fonctionnement de l'AAP 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.

#### Objectifs de la recommandation

- **Améliorer la lisibilité de l'instrument en interne**
- **Améliorer la lisibilité et la visibilité de l'instrument, et de l'aide française en matière de réponse aux crises alimentaire plus largement, auprès de l'ensemble des partenaires et parties prenantes externes**
- **Assurer une bonne transparence sur l'outil**

#### 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.** Anticiper les possibles difficultés ou incompréhensions en clarifiant ce que les règles d'attribution signifient et ne signifient pas, sur la base d'exemples concrets.
- **Communiquer fréquemment sur les objectifs de l'AAP et les règles de fonctionnement** dans le réseau, à l'occasion des webinaires annuels et des échanges semestriels de capitalisation notamment (cf. recommandation 5). Associer le CDCS aux webinaires avec les postes afin de **clarifier la distinction entre l'AAP et le FUHS pour les postes.**

- **Communiquer de façon transparente avec les** opérateurs sur les objectifs, critères et processus revus pour l'AAP par une communication écrite et lors de la réunion du GISA pour les OSC/des réunions de dialogue stratégique avec les OI. Adapter les modalités de communication aux différents types d'opérateurs.
  - Communiquer avec l'ensemble des opérateurs (OI d'une part et ONG d'autre part) au sujet de l'allocation géographique des enveloppes en début d'année.
- **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. Conduire ce travail de communication en lien avec le CDCS afin d'aboutir à des outils harmonisés qui permettent de bien distinguer les différences entre les deux instruments. Développer ces outils en lien avec les chargés de communication du MEAE.
- 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 guichets pour les ONG (AAP, FUHS, guichet OSC de l'AFD).
- Replacer ces efforts dans le contexte de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des crises dans les années à venir, en **s'appuyant sur les travaux de recherche pertinents**, notamment ceux portés par les partenaires de l'Équipe France.<sup>84</sup>
- **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.
- **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.)

---

<sup>84</sup> 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](http://agritrop.cirad.fr/593617/1/Food_systems_at_risk.pdf))



## Annexe A      Liste des annexes

---

Les annexes suivantes sont disponibles dans le document Annexes séparé :

Annexe A – Référentiel d'évaluation

Annexe B – Analyse des financements AAP sur la période évaluée

Annexe C – Analyse des résultats de l'enquête électronique auprès des ambassades

Annexe D – Liste des personnes interrogées au cours de l'évaluation

Annexe E – Liste des projets analysés



[www.technopolis-group.com](http://www.technopolis-group.com)