



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

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## Synthèse

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



Ce document est la synthèse d'un rapport final d'évaluation établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

## Auteurs

### Technopolis Group

Camille Hennion, Laura Rennie et Auriane Lamy

avec la contribution de Gilles Peyron Dit Thouard et de TDS Group



## Remerciements

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

## Sous la coordination de

### Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

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.

## Groupe de référence de l'évaluation

Présidé par Bérengère Quincy, ancienne ambassadrice de France à Copenhague et ancienne représentante permanente de la France auprès 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 : le Centre des opérations humanitaires et de stabilisation du Centre de crise et de soutien (CDCS/COHS), la Sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires (NUOI/H), la Direction d'Afrique et de l'océan Indien (DAOI), l'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'Économie, 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.

# Table des matières

- 5** **Introduction**
    - La démarche d'évaluation
      - 5** Objectifs de l'évaluation
      - 5** Investigations conduites
  
  - 7** **Chapitre 1**
    - Présentation de l'Aide alimentaire programmée (AAP)**
      - 7** Présentation de l'AAP
      - 9** Les financements de l'AAP de 2015 à 2022
      - 10** Au sein du MEAE, une programmation annuelle des moyens en trois tranches et un fonctionnement décentralisé
- 
- 13** **Chapitre 2**
  - L'Aide alimentaire programmée : un outil souple, pertinent et en croissance, qui est soumis à plusieurs contraintes**
    - 13** Un outil pertinent pour porter le renforcement de l'assistance alimentaire française aux populations vulnérables, mais dont le cadre d'intervention devrait être clarifié
    - 13** 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
    - 14** Un outil pertinent pour répondre aux besoins des populations vulnérables, malgré des faiblesses dans son fonctionnement
    - 15** Le PAM, opérateur principal de l'AAP et acteur « incontournable » du système humanitaire, sur lequel la France a une influence limitée
- 
- 17** **Chapitre 3**
  - L'Aide alimentaire programmée : un outil dont le positionnement par rapport aux autres instruments humanitaires nécessite d'être clarifié pour renforcer son inscription dans le nexus humanitaire-développement**
    - 17** Une complémentarité de l'AAP avec les autres instruments français qui demande à être renforcée, sur la base d'un mandat clarifié

**18** Une coordination entre acteurs français à renforcer pour permettre une réelle intégration de l'AAP au sein du nexus

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

## **21** Chapitre 4 Des procédures de gestion améliorées et une bonne efficacité d'ensemble pour un outil souple, mais contraint par des ressources humaines trop limitées

**21** Des processus de pilotage et de gestion qui s'améliorent et se rationalisent sur la période, mais qui manquent souvent d'un regard d'expert sur les projets

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

**22** Un manque de suivi-évaluation qui limite la redevabilité de l'instrument et les possibilités de capitalisation sur les interventions financées

## **23** Chapitre 5 Des résultats potentiellement intéressants pour les populations vulnérables, mais trop peu mesurés

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

**24** Des effets négatifs possibles et un manque de données sur l'impact des interventions, notamment sur la résilience et l'autonomie des populations ciblées

**24** Des partenaires de mise en œuvre perçus comme globalement efficaces, dont il faut pouvoir renforcer les complémentarités

## **25** Conclusions et recommandations

**25** Conclusions

**26** Recommandations

## **32** Liste des acronymes

## **33** Définitions des termes clés

# Introduction

## La démarche d'évaluation

### 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. 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 à éclairer la réflexion sur son évolution stratégique et opérationnelle.

Il s'agissait notamment d'évaluer, d'identifier des axes de progrès éventuels et de formuler des recommandations concernant :

- la pertinence de l'Aide alimentaire programmée 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'Aide alimentaire programmée avec les autres contributions françaises et internationales (européennes notamment) ;

- l'efficacité et l'efficience des interventions financées par l'Aide alimentaire programmée pour répondre aux besoins des populations les plus vulnérables et les résultats de ces interventions au regard des engagements pris et des crédits mobilisés.

### INVESTIGATIONS CONDUITES

L'évaluation, conduite entre septembre 2021 et septembre 2022, s'est appuyée sur la mobilisation d'une large palette d'outils d'investigation afin de croiser les informations et données recueillies. On citera en particulier :

- une analyse des documents stratégiques et opérationnels clés relatifs à l'AAP ;
- une analyse de la base de données des interventions financées par l'AAP de 2015 à 2021 ;
- une analyse documentaire d'un échantillon de 33 projets ;
- une campagne de 43 entretiens avec les principaux acteurs et partenaires de la mise en œuvre de l'AAP au niveau siège



↑ Des écoliers de l'école publique Al-Fadila à Tripoli (Liban) reçoivent leurs collations quotidiennes à la récréation, distribuées par l'ONG Development, Culture, and Leadership, partenaire local du PAM, et en partie financées par le MEAE. © Rami Majzoub et Konstantina Sakellariou.



↑ Mise en place de jardins potagers et formations dans l'État du Nil Blanc (Soudan). © Action contre la faim, 2021.

- (MEAE, autres ministères, Agence française de développement, ONG, sièges des organisations internationales, bailleurs, etc.) ;
- trois missions de terrain au Burkina Faso, au Liban et à Madagascar, qui ont inclus 65 entretiens avec les parties prenantes de l'AAP (Équipe France, autorités locales, ONG et OI partenaires, partenaires techniques et financiers), ainsi qu'avec les bénéficiaires finaux de projets financés par l'AAP ;
  - une analyse comparative avec trois autres bailleurs pertinents sur les questions de réponse aux crises alimentaires (le Danemark, le Royaume-Uni et la Suisse) ;
  - la conduite d'une enquête électronique auprès des 39 ambassades ayant contribué à mettre en place des financements de l'Aide alimentaire programmée, dont 37 ont répondu à l'enquête ;
  - un atelier participatif de coconstruction des recommandations.
- Un groupe de référence pluraliste a suivi la conduite de cette évaluation (voir composition en page 2).

# Chapitre 1

## Présentation de l'Aide alimentaire programmée

### PRÉSENTATION DE L'AAP

#### **L'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 signée et ratifiée par la France en 2017.

#### **La Convention de Londres vise à améliorer la sécurité alimentaire et à promouvoir la résilience<sup>1</sup> des populations, particulièrement dans les situations de crise et de fragilité.**

En plus d'assurer un engagement renouvelé

des principaux pays donateurs<sup>2</sup> sur la sécurité alimentaire, le nouveau cadre de 2017 visait à promouvoir une assistance plus adaptée aux besoins, efficace et durable pour les populations touchées par l'insécurité alimentaire, en mettant en avant des principes de bonne assistance alimentaire, tels que la priorité donnée aux bénéficiaires finaux (50 % de l'aide allouée doit leur revenir) et à l'aide en espèces, ou le respect de la dignité des bénéficiaires.

**Parmi les instruments de la diplomatie française, l'AAP est l'un des trois canaux d'aide humanitaire.** S'il n'existe pas de document officiel explicite qui indique l'ensemble des objectifs et des missions



↑ Formations « Sécurité alimentaire & Moyens d'existence » dans les quartiers Ampanihy et Tuléar (Madagascar).  
© Action contre la faim.

1. Voir annexe 2 pour une définition de la résilience.

2. Australie, Autriche, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Japon, Luxembourg, Russie, Slovaquie, Suède, Suisse, Union européenne.

stratégiques allouées à l'AAP, cet outil participe à la mise en œuvre des objectifs de la France rappelés dans **la Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable** 2019-2024 (stratégie SANAD), ainsi que dans la feuille de route multisectorielle « Améliorer la nutrition des populations vulnérables » 2016-2020. 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 être consacrés aux pays prioritaires de la France (selon la liste établie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2018)<sup>3</sup>.

Pour contribuer à ces objectifs, l'AAP finance des projets plutôt courts (jusqu'à 12 mois), portés par les organisations internationales (OI), en particulier le Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM) et les organisations de la société civile (OSC). Les projets sont catégorisés par la Sous-direction du développement humain (HUMA) selon trois secteurs d'intervention différents :

- **aide alimentaire d'urgence** ;
- **lutte contre la malnutrition** (ciblant prioritairement les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de 2 ans) ;
- **actions de retour à l'autonomie et à la résilience des populations vulnérables.**

Certains projets peuvent correspondre à plusieurs catégories.

### EXEMPLES DE PROJETS SELON LEUR CATÉGORISATION

#### Projets d'assistance alimentaire d'urgence

- Fourniture d'assistance alimentaire d'urgence à des nouveaux déplacés internes.
- 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 à 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.
- Renforcement des capacités des personnels de santé.

#### Projets d'assistance alimentaire/résilience

- Distributions de semences et d'engrais, formations 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.



↑ Projet Healthy Kitchens du Programme alimentaire mondial à Azraa (Jordanie) visant à nourrir quotidiennement 27 300 écoliers. © PAM, Roberto Masiero.

3. 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.

## LES FINANCEMENTS DE L'AAP DE 2015

### À 2022

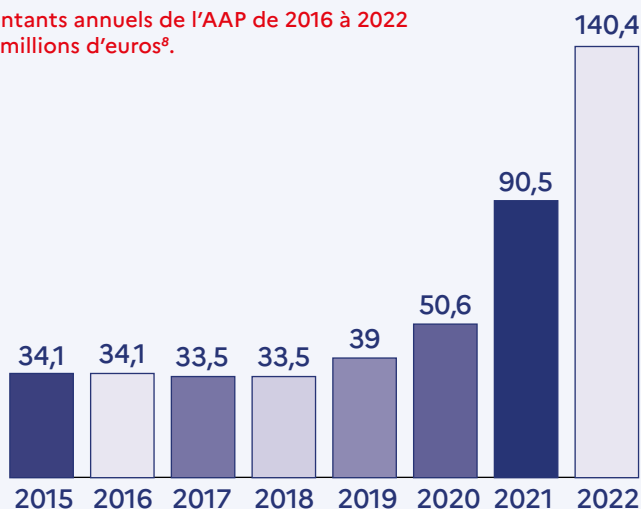
En 2018, le CICID<sup>4</sup> a énoncé des objectifs clairs d'augmentation de l'aide publique au développement (APD) française et, en particulier, de l'ensemble des crédits humanitaires, dont fait partie l'Aide alimentaire programmée, pour atteindre 500 millions d'euros d'ici 2022<sup>5</sup>. **Cette hausse 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 installées dans le temps, et aux conséquences multiples du réchauffement climatique sur des communautés souvent déjà très vulnérables<sup>6</sup>.**

**En réponse à ces objectifs, les montants de l'AAP ont fortement augmenté en passant de 39 millions d'euros en 2019 à 140,4 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 260 %<sup>7</sup>.** Celle-ci s'est faite en parallèle d'une augmentation forte de l'ensemble des crédits humanitaires français. Cette hausse se traduit par une augmentation des montants par projet et, dans une moindre mesure, du nombre de projets. On note que la signature de la Convention de Londres en 2017 n'a pas directement entraîné une augmentation des financements AAP.

L'AAP couvre 42 pays sur la période évaluée, mais elle est caractérisée par **une forte concentration géographique sur l'Afrique subsaharienne et le Moyen-Orient, zones de concentration des crises alimentaires depuis plusieurs années et en lien avec les pays prioritaires identifiés par le CICID.**

L'Afghanistan, le Niger et le Liban sont les trois premiers pays bénéficiaires de l'AAP sur la période 2015-2021, ayant reçu respectivement 22,7 millions d'euros, 22,2 millions d'euros et 22,1 millions d'euros.

Montants annuels de l'AAP de 2016 à 2022 en millions d'euros<sup>8</sup>.



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

Sur la période évaluée, il y a 24 pays bénéficiaires en Afrique subsaharienne : Angola, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Djibouti, Éthiopie, Guinée, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie, Tchad, Zimbabwe. 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 : Colombie, Haïti, Honduras., Vénézuéla. Et 2 en Europe : Arménie et Turquie.

4. Le CICID est un organe gouvernemental français, présidé par le Premier ministre / la Première ministre, ayant pour fonction de définir la politique française d'aide au développement. Il définit les modalités de mise en œuvre de l'APD de la France, ses objectifs et orientations dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales. Le CICID détermine des zones géographiques, des thématiques et des secteurs prioritaires de l'APD française.

5. Les décisions du CICID de 2018 rappellent l'objectif fixé par le président Emmanuel 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 millions d'euros 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](#)).

6. Voir par exemple « Le secteur de l'aide face aux enjeux climatiques, à la multiplication des crises et au risque d'effondrement », Humanitaires en mouvement n°21, mars 2020 ([voir lien](#)).

7. Les financements de 2022 incluent des crédits additionnels pour l'Ukraine (3 millions d'euros) et pour l'action du PAM dans le contexte de la crise alimentaire aggravée par la guerre en Ukraine, à hauteur de 25 millions d'euros, à la suite de l'arbitrage du cabinet de la Première ministre confirmant le doublement de la contribution financière de la France au PAM dans le contexte des effets mondiaux de la guerre en Ukraine et de l'initiative Food and Agriculture Resilience Mission (FARM, le complément transitant par la Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie).

8. Il convient de noter que, l'AAP étant un financement annuel, les autorisations d'engagements équivalent aux crédits de paiement.



↑ Territoires palestiniens. Distribution de bons alimentaires par le Programme alimentaire mondial, afin de permettre aux populations de répondre de façon autonome à leurs propres besoins. © PAM, Wissam Nassar.

L'AAP est caractérisée par une très forte concentration des financements sur quelques opérateurs clés, le PAM au 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>9</sup> oscille entre 26 % et 39 % des montants selon les années, mais suit une tendance plutôt décroissante sur la période. Le Comité international de la Croix-Rouge (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 2015-2021, 51 % des montants octroyés concernent des projets de résilience, 26 % des projets d'assistance alimentaire d'urgence, et 23 % des projets relatifs à la nutrition (voir annexe 2 pour une définition des termes clés). On note une augmentation de la part des projets portant sur la nutrition, qui atteint 43 % en 2021.

### UNE PROGRAMMATION ANNUELLE DES MOYENS EN TROIS TRANCHES ET UN FONCTIONNEMENT DÉCENTRALISÉ

L'AAP est financée, pilotée et mise en œuvre par la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement supérieur et du développement international (DGM) – par l'entremise de la Sous-direction du développement humain (HUMA) qui dépend de la Direction du développement durable (DDD), avec l'appui du Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA). Les crédits alloués chaque année pour l'AAP font l'objet d'une **programmation en trois tranches successives d'importance décroissante pendant l'année** (en moyenne 60 % pour la 1<sup>re</sup> tranche, avec un appel à projets courant jusqu'à fin janvier, et des décaissements intervenant en mars/avril ; 30 % pour la 2<sup>e</sup> tranche, généralement mise en œuvre entre mai et juillet ; 10 % pour la 3<sup>e</sup> et dernière tranche en août/septembre), pour pouvoir répondre à de nouvelles crises ou de nouveaux besoins en cours d'année.

9. 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.

Pour chaque tranche, la proposition de répartition des crédits par pays est le fruit d'une consultation interne au ministère, initiée par la Sous-direction HUMA et associant les directions géographiques, le Centre de crise et de soutien (CDCS) qui pilote le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS), ainsi que la Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie (NUOI), qui pilote les contributions volontaires aux agences onusiennes. Cette proposition est ensuite soumise au CIAA pour consultation, puis transmise au cabinet de la Ministre pour validation.

Une fois les enveloppes approuvées, les ambassades identifient les projets qu'elles souhaitent financer, en lien avec leurs partenaires sur place (organisations non gouvernementales ou internationales), en tenant compte de différents critères de sélection, qui sont ensuite instruits par la Sous-direction HUMA. Une fois la liste des projets stabilisée, HUMA la soumet au CIAA pour avis de non-objection. Les crédits sont ensuite mis en place. Ce processus se répète pour chacune des trois tranches annuelles de l'AAP.

**Les ambassades sont ensuite responsables du suivi des projets financés au titre de l'AAP.** Les modalités précises de ce suivi sont entre leurs mains. Il passe en général par un dialogue régulier entre les ambassades et les organisations porteuses de projet, 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 ambassades gèrent les possibles demandes d'avenant des opérateurs, en consultant la Sous-direction HUMA.

Les ONG doivent remettre en fin de projet un rapport final d'exécution et un rapport financier aux ambassades, en suivant, depuis 2020, le modèle harmonisé au format « 8+3 » développé par la communauté internationale<sup>10</sup>.

## PRÉSENTATION DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'AIDE ALIMENTAIRE (CIAA)

Le CIAA est un organe consultatif et un lieu d'échanges d'informations entre représentants des administrations et opérateurs concernés. Le CIAA est consulté sur les propositions d'allocations de l'AAP par pays et sur la sélection de projets à financer pour chacune des tranches, mais les échanges préparatoires en amont du CIAA, internes au MEAE restent le lieu de décision.

Aujourd'hui le CIAA, dont la DGM assure l'animation, est composé des acteurs suivants :

- le MEAE (différents services concernés) ;
- le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire ;
- le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ;
- l'Agence française de développement.



↑ Renforcement de l'apport nutritionnel du riz, aliment de base, dans la ville de Maheny (Madagascar). © PAM, Giulio d'Adamo.

<sup>10</sup>. Format standardisé de rapport développé par les groupes de travail du Grand Bargain pour harmoniser et faciliter le rapportage 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](#)).

Pour les projets portés par les organisations internationales, les financements de l'AAP venant en complément des ressources mobilisées par ailleurs par les organisations internationales, les rapports transmis portent sur l'intégralité des activités réalisées par celles-ci, généralement sous la forme de rapports annuels par pays, sans distinguer systématiquement l'apport effectif de la subvention française aux résultats.

**En termes de redevabilité globale à l'échelle de l'instrument**, la France, en tant que signataire de la Convention de Londres, rend compte auprès du Comité de l'assistance alimentaire (Food assistance committee, FAC) de l'ensemble des financements octroyés au titre de l'assistance alimentaire. L'AAP participe également à l'effort de redevabilité auprès du Parlement (rapport annuel de performance) et sur certains marqueurs clés de l'aide publique au développement française, notamment grâce au marquage genre et nutrition des interventions.



↑ Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales qui vise à limiter les impacts des chocs climatiques sur la sécurité des foyers, mais aussi à renforcer les moyens d'existence des populations (Sénégal). © PAM, Jenny Matthews.

# Chapitre 2

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

### UN OUTIL PERTINENT POUR PORTER LE RENFORCEMENT DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE FRANÇAISE AUX POPULATIONS VULNÉRABLES, MAIS DONT LE CADRE D'INTERVENTION DEVRAIT ÊTRE CLARIFIÉ

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 SANAD. En effet, l'AAP a connu une hausse significative de ses financements depuis 2019. Cette hausse a permis une diversification des opérateurs en charge de la mise en œuvre des projets, qui répondent davantage aux besoins des populations. Même si ses contributions augmentent de manière significative, la France reste un bailleur relativement modeste sur les enjeux de sécurité alimentaire et de nutrition, par rapport à d'autres partenaires d'importance comparable (cf. *histogramme p. 14*).

**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 consacrés à la nutrition, on constate une forte hausse de cette enveloppe, 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

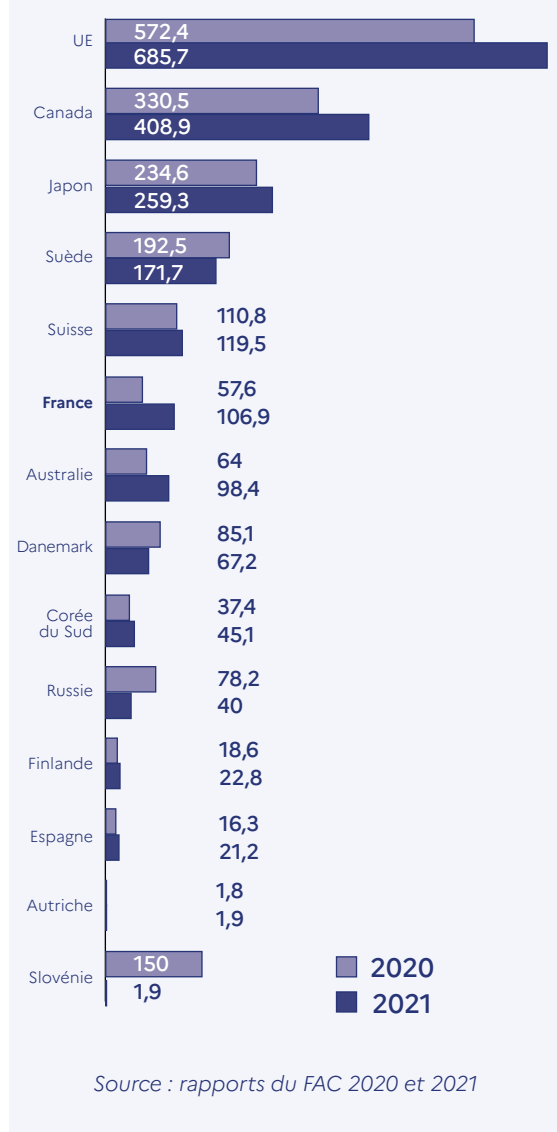
pays à partir de 2018, à part en 2021 du fait des financements exceptionnels en faveur de l'Afghanistan cette année. L'AAP a bien intégré les objectifs de la France sur la prise en compte du genre dans ses financements relevant de l'aide publique au développement.

Il n'existe pas de document officiel explicite qui indique l'ensemble des objectifs et des missions stratégiques allouées à l'AAP, en articulation avec les autres instruments existants (dans le cadre du programme budgétaire 209), ce qui ne facilite pas le **pilotage et la lisibilité de l'outil auprès des directions du MEAE, des ambassades et des partenaires**. En pratique, cela se traduit par un pilotage de l'outil et une identification des projets qui répondent plus à des directives globales qu'aux besoins de chaque contexte.

### 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

**À travers la mobilisation de l'AAP, la France a tenu, voire dépassé, ses engagements financiers au regard 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.

**Comparaison de l'aide alimentaire de la France avec les pays donateurs signataires de la Convention de Londres (hors États-Unis<sup>11</sup>) en 2020 et 2021, en millions de dollars.**



À l'inverse, l'AAP ne prenait que peu en compte les engagements de la France dans le cadre du « Grand Bargain<sup>12</sup> » (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).

Du fait de la **transversalité des interventions financées par l'AAP**, l'outil est bien positionné pour intégrer une perspective de nexus humanitaire-développement, mais celle-ci demande à être largement renforcée à travers les objectifs et le fonctionnement de l'instrument, comme cela sera détaillé ci-après.

**UN OUTIL PERTINENT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES POPULATIONS VULNÉRABLES, MALGRÉ DES FAIBLESSES DANS SON FONCTIONNEMENT**

**L'AAP s'appuie aujourd'hui sur une meilleure analyse des besoins** pour aider aux décisions sur l'allocation globale des fonds, grâce à une structuration du suivi et de l'analyse de l'insécurité alimentaire et des crises mondiales. 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, en réponse à des crises. La crise afghane d'août 2021 en est un bon exemple. En effet, même en fin d'année, l'AAP a pu mobiliser plus de 19 millions d'euros pour accompagner la réponse humanitaire française 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. Plus récemment, les financements AAP ont augmenté de 185 % dans la Corne de l'Afrique en 2022<sup>13</sup>, en prévision des risques de famine importants liés à la sécheresse en Afrique de l'Est.

Au niveau des pays d'intervention, **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.

<sup>11</sup> Les États-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 de dollars en 2020.

<sup>12</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'efficacé 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.



↑ Renforcement de l'apport nutritionnel du riz, aliment de base, dans la ville de Maheny (Madagascar).  
© PAM, Giulio d'Adamo.

La pertinence des financements est parfois limitée par des **contraintes de fonctionnement de l'outil** telle que l'annualité des financements (inhérent aux principes d'annualité budgétaire de tout service de l'État), ou encore la catégorisation des interventions et le critère de 50 % des financements aux bénéficiaires finaux, perçus comme bloquant par les partenaires.

**LE PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL, OPÉRATEUR PRINCIPAL DE L'AAP ET ACTEUR « INCONTOURNABLE » DU SYSTÈME HUMANITAIRE, SUR LEQUEL LA FRANCE A UNE INFLUENCE LIMITÉE**

**Le Programme alimentaire mondial est un opérateur privilégié de l'AAP.** La relation stratégique entre le PAM et la France s'est

renforcée depuis deux ans et s'est traduite par des avancées concrètes (par exemple, le rôle du PAM dans l'initiative FARM<sup>14</sup> lancée en 2022 par la France). Du point de vue des interlocuteurs du PAM interrogés pour cette 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>15</sup>.

Une dynamique similaire se retrouve **au niveau des pays d'intervention**. Le niveau de financement français auprès du PAM est souvent trop limité pour permettre une réelle influence sur le terrain sur les pratiques de l'organisation, influence que d'autres bailleurs ont établie. Les ambassades sont par ailleurs souvent peu outillées pour mettre en place

<sup>13</sup>. Les financements AAP ciblant Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie sont passés de 6,68 millions d'euros en 2021 à 19 millions d'euros en 2022.

<sup>14</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).

<sup>15</sup>. En 2022, la France a toutefois doublé ses contributions au PAM (166 millions de dollars) et passe du 15<sup>e</sup> au 8<sup>e</sup> rang des États contributeurs.

un dialogue stratégique avec les bureaux locaux du PAM, dialogue qui demande une expertise technique certaine pour pouvoir être efficace.

On constate la pertinence forte du PAM dans certains contextes d'urgence et d'augmentation rapide des besoins, celui-ci étant capable d'absorber les financements

en croissance de l'AAP en assurant une réponse pertinente aux urgences. **Cependant, l'organisation n'est pas toujours la plus pertinente pour appuyer des interventions efficaces sur la nutrition et, surtout, pour porter des objectifs de renforcement de la résilience des populations, même si elle y travaille.**



↑ Opération de l'UNHAS (UN Humanitarian Air Services) du Programme alimentaire mondial, appuyée par la France, qui permet aux travailleurs humanitaires d'accéder aux populations les plus isolées (Mauritanie). © PAM, Agron Dragaj

# Chapitre 3

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

### UNE COMPLÉMENTARITÉ DE L'AAP AVEC LES AUTRES INSTRUMENTS FRANÇAIS QUI DEMANDE À ÊTRE RENFORCÉE, SUR LA BASE D'UN MANDAT CLARIFIÉ

**L'AAP est un outil bien connu et apprécié au niveau des ambassades. Il est en revanche jugé peu lisible au sein de l'administration centrale du MEAE.**

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 (c'est-à-dire des fonds affectés à un projet de terrain spécifique)<sup>16</sup>.

Cependant, **les positionnements respectifs de l'AAP et du FUHS<sup>17</sup> 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 32 millions d'euros 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.

<sup>16</sup>. Depuis 2022, NUOI/H tend à fléchir davantage ses financements vers le PAM, ce qui constitue un point de vigilance pour la complémentarité des deux outils.

<sup>17</sup>. 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. 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 millions d'euros en 2015 à 86,7 millions d'euros en 2018, pour atteindre 110 millions d'euros en 2021 et ont continué à croître depuis.



↑ Alice et sa grand-mère chez elles à Beyrouth (Liban), bénéficiaires d'une aide financière fournie par Action contre la faim. © Action contre la faim, Carmen Moreno, 2021.

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. Le partage d'informations reste asymétrique entre la Sous-direction HUMA et le CDCS. Ce dernier dispose des informations sur les financements AAP à travers les consultations menées par la Sous-direction HUMA et la saisine formelle du CIAA, mais l'inverse n'est pas vrai.

**Au niveau des pays d'intervention, les complémentarités construites entre les projets financés par l'AAP et par le FUHS sont surtout dépendantes des contextes et du degré de compréhension des deux mandats par les ambassades.** Dans des cas de crises soudaines ou de mobilisation exceptionnelle de la France (Syrie, Afghanistan, Liban suite à l'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, que pour les crises plus chroniques.

### UNE COORDINATION ENTRE ACTEURS FRANÇAIS À RENFORCER POUR PERMETTRE UNE RÉELLE INTÉGRATION DE L'AAP AU SEIN DU NEXUS

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. Pourtant, du fait du positionnement croissant de l'AFD sur les zones de crises à travers le fonds Minka<sup>18</sup>, des chevauchements potentiels existent entre les financements de l'AFD et de l'AAP. On note toutefois la mise en place plus récente d'échanges réguliers au niveau des sièges. Au niveau des ambassades, la coordination est variable mais pourrait se renforcer avec la mise en place des conseils locaux de développement (introduits dans la loi du 4 août 2021).

**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

<sup>18</sup>. Lancé en 2017, le Fonds Minka est l'outil de l'AFD dédié à la consolidation de la paix dans le cadre de la stratégie « Prévention, résilience et paix durable ». Il est doté de 250 millions d'euros par an destinés à appuyer la sortie de crise et à prévenir les conflits violents au Sahel, autour du lac Tchad, en République centrafricaine et au Moyen-Orient.

et à la sécurité alimentaire qui impliquent plusieurs institutions publiques »<sup>19</sup>. Outre les directions du MEAE, il regroupe les ministères de l'Agriculture et de l'Économie et l'AFD. Cependant, dans les faits, ce comité, pensé comme un lieu d'échange d'informations, a, à ce stade, **un rôle principalement consultatif sur les arbitrages proposés par le MEAE**. Les participants notent que le comité permet l'échange d'informations concernant l'AAP, mais **il n'est pas suffisamment investi par les autres** membres du CIAA en plus du MEAE et ne permet pas de construire de démarches en faveur du nexus à un niveau central.

#### **L'articulation effective sur le terrain**

entre des financements AAP et d'autres financements français (FUHS, contributions volontaires de NUOI/H, AFD par exemple), qui pourrait se traduire par des financements complémentaires des mêmes opérateurs ou projets, des effets leviers ou des mises à l'échelle de projets, est quasi non existante. **Cela limite les possibilités d'intégration d'une logique de nexus entre les instruments de l'équipe France.**

### **UNE COORDINATION AVEC LES AUTRES BAILLEURS EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX QUI REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

On constate **peu ou pas d'articulation entre l'instrument de l'AAP et les interventions de l'UE dans le domaine de l'assistance alimentaire**. De plus, le dialogue avec les délégations de l'Union européenne et les représentants de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne, implantés localement sur les questions humanitaires, semble inégal. **Ce dialogue dépend fortement des cadres de coordination locaux**, mis en place par les gouvernements et/ou le système onusien selon le contexte – ils sont meilleurs au Burkina Faso et limités à Madagascar par exemple – et de la capacité des ambassades à les investir, y compris en termes de ressources humaines. La coordination avec les financements des autres bailleurs se fait de facto du fait des financements importants des agences onusiennes (PAM en premier lieu) qui, elles, articulent les différentes sources de financement au regard de leurs objectifs stratégiques.



↑ Formations « Sécurité alimentaire & Moyens d'existence » dans les quartiers Ampanihy et Tuléar (Madagascar). © Action contre la faim.

<sup>19</sup>. Décision de la réunion interministérielle du 12 juillet 2004.



## Chapitre 4

# Des procédures de gestion améliorées et une bonne efficacité d'ensemble pour un outil souple, mais contraint par des ressources humaines trop limitées

### DES PROCESSUS DE PILOTAGE ET DE GESTION QUI S'AMÉLIORENT ET SE RATIONALISENT SUR LA PÉRIODE, MAIS QUI MANQUENT SOUVENT D'UN REGARD D'EXPERT SUR LES PROJETS

Le processus d'allocation de l'AAP au sein du MEAE a été rationalisé pour une meilleure efficacité. Le fonctionnement de l'AAP permet d'allier programmation et une assez bonne flexibilité pour décaisser des fonds rapidement en réponse à des besoins évolutifs. Son processus décentralisé est apprécié par les ambassades.

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, comme la nutrition par exemple.

**Les procédures de gestion ont été formalisées et standardisées** au cours de la période évaluée et en réponse à une volonté d'amélioration et aux contraintes liées aux faibles ressources humaines qui n'ont pas ou peu évolué malgré l'augmentation des financements. Deux contrats occasionnels en 2022 ont pu légèrement alléger cette contrainte.

Certaines procédures pourraient cependant gagner encore en efficacité, notamment celles concernant le calendrier de versement, pour s'adapter au mieux aux besoins (par exemple les calendriers agricoles et les périodes de soudure des zones d'intervention au Sahel, zone prioritaire pour la France). Les enjeux de délai de versement des fonds et de fléchage des financements pour les organisations internationales ont également été soulignés. De plus, **la catégorisation des interventions** nutrition, urgence, résilience peut porter à confusion pour les ambassades.

### UNE EFFICACITÉ QUI SEMBLE BONNE AU NIVEAU DES PROJETS, SURTOUT POUR LES DISTRIBUTIONS EN ESPÈCES

**L'efficacité au niveau des projets semble bonne**, en particulier pour les distributions en espèces, même si l'on manque d'éléments pour la vérifier sur l'ensemble des projets. Au Liban par exemple, les distributions d'urgence, activités « cœur » du PAM, sont considérées comme particulièrement efficaces. Pour 2018 et 2019, l'activité de distributions en espèces dédiées aux réfugiés (le gros du budget du PAM au Liban) présente des taux d'exécution de 95 et 97 %. Le reste des activités du PAM – programme dans les écoles, activités de résilience et génératrices de revenus – n'est pas estimé aussi efficace<sup>20</sup>.

<sup>20</sup>. Evaluation of the Lebanon Country Strategic Programme 2018-2021.



↑ Liban. Jeune Syrien bénéficiaire du programme de transfert monétaire permettant aux familles de s'acheter des aliments nutritifs et variés tout au long de l'année. © PAM, Giulio d'Adamo.

Au cours des missions de terrain toutefois, **des points d'amélioration concernant la distribution en nature ont parfois été identifiés**, notamment des retards dans la distribution des aliments distribués par le PAM, des produits de mauvaise qualité, du riz périmé, une non prise en compte du nombre de personnes par ménage.

### **UN MANQUE DE SUIVI-ÉVALUATION QUI LIMITE LA REDEVABILITÉ DE L'INSTRUMENT ET LES POSSIBILITÉS DE CAPITALISATION SUR LES INTERVENTIONS FINANÇÉES**

Même si la Sous-direction HUMA reçoit l'ensemble des rapports finaux de compte rendu de projets portés par des ONG, il n'y a pas suffisamment de ressources au niveau de l'administration centrale pour pouvoir prendre connaissance de ces rapports et en tirer des enseignements croisés.

Sur la période évaluée, il n'y a **pas de demandes ou d'exigences d'évaluations** des projets financés par l'AAP (au-delà des rapports finaux de compte rendu pour les ONG). Deux tiers des ambassades interrogés estiment pourtant qu'ils devraient être davantage évalués. Il existe également de **fortes différences de niveau de suivi entre les ONG et les organisations internationales**, une disparité relevée par les ambassades interrogés lors de l'enquête. Ceux-ci estiment en effet qu'ils ont moins d'informations pour suivre les projets portés par les organisations internationales que pour les

projets portés par les ONG. Si le PAM et les autres organisations internationales financées par l'AAP produisent un grand nombre d'évaluations et d'audits très pertinents pour l'AAP, on constate que ces données et informations produites par les organisations internationales ne sont pas connues des ambassades, qui pourraient pourtant en faire usage.

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 des résultats de l'AAP**. De plus, il n'y a eu, sur la période évaluée, que très peu de processus de capitalisation mis en œuvre sur les financements AAP.

La montée en puissance de l'AAP se traduit cependant par des exigences accrues en matière de redevabilité. La présente évaluation illustre ces demandes qui se renforcent. Une réflexion est en cours sur ce sujet. Un bilan de mise en œuvre d'une 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.

Par ailleurs, il n'y a pas de forums organisés qui permettent aux ambassades d'échanger sur leurs expériences vis-à-vis des projets AAP et la demande pour ce type de dialogue a été fortement exprimée. La Sous-direction HUMA a organisé depuis 2021 des webinaires, appréciés des ambassades, mais qui sont principalement informatifs et ne sont pas axés sur le partage d'expérience.

# Chapitre 5

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

### DES PROJETS QUI TOUCHENT DIRECTEMENT LES BÉNÉFICIAIRES ET QUI SEMBLENT AVOIR DES EFFETS POSITIFS IMMÉDIATS SUR LES BÉNÉFICIAIRES

Les projets semblent atteindre, en général, leurs objectifs, même si les données issues des projets sont trop lacunaires sur ce point. Les missions de terrain et la collecte de données qualitatives réalisée auprès des

bénéficiaires donnent des indications sur de potentiels effets immédiats positifs sur les bénéficiaires tels que ceux présentés dans l'encadré ci-dessous, même si ceux-ci ne sont pas systématiquement mesurés.

**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.

#### RETOURS DES BÉNÉFICIAIRES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE REÇUE AU LIBAN, À MADAGASCAR ET AU BURKINA FASO (MARS 2022)

##### 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*)

##### 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*)

##### 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*)

##### Possibilité d'avoir de l'argent pour couvrir d'autres dépenses : loyer, électricité, médicaments

- « L'aide est tombée 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*)

##### 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'allais mon enfant. » (*Madagascar*)

##### Développement du commerce local

- « Un petit commerce a été développé. Lors de la distribution il y a des commerçants qui vendent du café et du thé. Avant, il n'y a pas ce genre de chose. » (*Madagascar*)

### **DES EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES ET UN MANQUE DE DONNÉES SUR L'IMPACT DES INTERVENTIONS, NOTAMMENT SUR LA RÉSILIENCE ET L'AUTONOMIE DES POPULATIONS CIBLÉES**

De la même façon, s'il n'est pas possible de généraliser les constats en l'absence d'évaluations, les projets ont pu parfois induire des effets négatifs non prévus, tels que la création de situation de dépendance ou de tensions sociales, ou l'augmentation des prix locaux à court terme.

**À 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 consacrés par l'AAP à 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.

Les principes de la Convention de Londres sont une référence pour l'instrument. Ils doivent assurer une assistance aussi pertinente et efficace que possible aux populations vulnérables. 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.

### **DES PARTENAIRES DE MISE EN ŒUVRE PERÇUS COMME GLOBALEMENT EFFICACES, DONT IL FAUT POUVOIR RENFORCER LES COMPLÉMENTARITÉS**

Parmi les organisations qui mettent en œuvre l'aide alimentaire sur le terrain, **les OSC françaises et internationales et le PAM sont perçues par les ambassades comme les opérateurs les plus efficaces**. La quasi-totalité des répondants (97 %) perçoivent favorablement les ONG françaises et internationales. Plus de 80 % des répondants ont également une opinion favorable du PAM et du CICR. Parmi les ambassades qui ont recours à d'autres organisations internationales, les taux de satisfaction sont moins élevés.

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.

**Les projets financés par l'AAP semblent donc induire des effets positifs pour les populations vulnérables. Les ONG et les organisations internationales 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.**

# Conclusions et recommandations

## CONCLUSIONS

Dans un contexte où les crises se multiplient et où l'insécurité alimentaire globale, la malnutrition et les besoins augmentent rapidement, **l'AAP du MEAE est donc un outil important, mais imparfait, au sein du dispositif français de réponse aux crises.**

La pertinence de l'outil s'appuie notamment sur :

- **la transversalité des interventions qu'il finance**, allant de l'urgence à la résilience, dans une perspective de nexus ;
- **le rôle important joué par les ambassades** dans l'identification des besoins et des interventions ;
- **des relations bien établies** avec les organisations clés qui délivrent l'aide alimentaire, notamment le PAM ;

- **la souplesse et la 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 renforcer la pertinence, la cohérence et l'efficacité d'un instrument comme l'AAP. En effet, c'est un outil contraint par **un mandat qui reste à clarifier et des objectifs variés qui s'alignent imparfaitement entre eux**. 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).



↑ Projet de l'UNICEF au Niger. ©UNICEF.

Si un bon pilotage local par les ambassades 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 sur le terrain, les interventions au titre de l'AAP reposent 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 consolidés, 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.

**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.**

## RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1

**Clarifier le mandat et périmètre de l'AAP, 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.**

- **Interroger les positionnements respectifs de l'AAP, du FUHS et des contributions volontaires aux Nations unies pour définir la réelle valeur ajoutée des outils les uns par rapport aux autres.** Profiter des travaux préparatoires à la formulation de la nouvelle stratégie humanitaire française 2023-2027 et de la future conférence nationale humanitaire de 2023 pour mener ce travail en concertation avec les acteurs et parties prenantes clés au sein et en dehors du ministère. Inclure dans la réflexion **les financements Minka et OSC de l'AFD** (en lien avec la Sous-direction du développement (DGM/DDD/DEV) du MEAE qui assure la tutelle de l'AFD) pour assurer la cohérence d'ensemble.
- **Clarifier sur cette base le mandat et les objectifs de l'AAP sur les enjeux de sécurité alimentaire, de résilience et de nutrition**, en particulier par rapport aux autres instruments français de réponse humanitaire.
- **Envisager un changement de nom pour l'outil** pour mieux refléter son mandat et son mode de fonctionnement. Par ailleurs, considérer de remplacer « aide » par « assistance ».
- Sur la base des conclusions des points précédents, **développer une théorie du changement spécifique à l'instrument** pour mieux prioriser et définir son périmètre d'action, en coconstruction 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.
- **Élaborer des outils de communication présentant l'AAP et le FUHS et mettant en avant les spécificités des deux instruments**, dédiés aux acteurs en interne et en externe.

- **Établir une instance de coordination des instruments de la réponse humanitaire française** pour faciliter, en pratique, une meilleure articulation de leurs mandats et actions, et une coordination sur les actions financées de part et d'autre (cf. recommandation 4).

## Recommandation 2

Adapter le fonctionnement de l'instrument pour qu'au niveau stratégique, il soit plus aligné avec les objectifs de l'AAP et, au niveau opérationnel, il permette une plus grande efficacité des interventions, notamment grâce à la possibilité de financements pluriannuels.

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



↑ Atelier éducatif dans le village de Namhkone, au Laos, visant à former des hommes à l'importance de la nutrition au cours des 1 000 premiers jours de la vie d'un enfant. © PAM, Rein Skullerud.

### Recommandation 3

Renforcer les ressources humaines et les compétences techniques disponibles pour améliorer l'instruction, le suivi et la redevabilité des financements de l'AAP, et continuer à optimiser ses processus de pilotage, gestion et suivi.

- **Renforcer l'équipe du Pôle ALIM**, en mobilisant autant que possible des expertises thématiques liées aux objectifs clarifiés de l'AAP (cf. recommandation 1).
- **Mobiliser davantage les réseaux d'expertise français existants dans les ambassades** pour appuyer les ambassades dans la sélection des projets AAP à financer leur suivi et bilan, notamment par le recours aux **conseillers régionaux aux affaires agricoles** en ambassade ou aux **conseillers régionaux en santé mondiale** (sur les enjeux de nutrition). Considérer des dispositifs tels que ceux mis en place par le CDCS avec ses **conseillers régionaux humanitaires mais centrés sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition**.
- **Renforcer la sensibilisation et la formation des équipes, en administration centrale, à l'AFD et dans le réseau des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), des attachés humanitaires, etc.** aux questions spécifiques d'aide d'urgence, de nutrition, de sécurité alimentaire et de résilience. Envisager **un partenariat avec des experts scientifiques du CIRAD ou de l'IRD** pour la formation, dans une optique « Équipe France ».
- **Continuer de s'appuyer sur les travaux de recherche pertinents** portés par les partenaires de l'Équipe France<sup>21</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**.

### Recommandation 4

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

- **Formaliser une réunion annuelle (au niveau directeurs) des trois directions du ministère** pilotant chacun un des outils humanitaires sur programme 209, par l'intermédiaire de DPO/BUD, pour obtenir une répartition consensuelle de l'enveloppe entre les trois canaux de mise en œuvre de l'aide humanitaire de la France, alignée avec leurs mandats respectifs.
- Repenser les modalités de pilotage de l'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 ;
  - > **demander au cabinet de la Ministre de solliciter les trois services concernés simultanément en réponse à des crises humanitaires impliquant une réponse d'assistance alimentaire** afin de maintenir une bonne articulation entre les trois services et d'identifier le meilleur 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**.

<sup>21</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)).



↑ Installation d'un système d'approvisionnement en eau potable, au Niger. © Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

- **Conserver les séances plénières du CIAA** selon le calendrier actuel tout en incitant à un dialogue plus large sur la sécurité alimentaire et la nutrition (sessions thématiques avec des experts invités, bilan sur les projets financés l'année passée), sessions élargies éventuelles à d'autres partenaires (OSC, chercheurs, OI, etc.). 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.

- Au niveau des ambassades :

- > **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 ambassades à investir et à renforcer **le dialogue avec les partenaires européens sur les questions de réponse aux crises alimentaires** ;

- > **continuer à déployer des conseillers référents sur les questions humanitaires et de stabilisation**, dans les chancelleries quand c'est pertinent, pour assurer une meilleure complémentarité des dispositifs, comme au Liban ;

- > **répliquer les boucles de communication rapide** intégrant toutes les parties prenantes (COCAC, conseillers humanitaires, référents AFD sur les questions de crise et sur le secteur agricole au niveau des agences/directions régionales, conseillers agricoles, conseillers santé, etc.) mises en place par certains ambassades, 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 AAP.**

- Suivi du portefeuille de l'AAP :

- > **mettre en place un cadre adapté de redevabilité au niveau de l'instrument** en sélectionnant un nombre limité d'indicateurs de base qui sont directement liés à la mission et aux objectifs de l'AAP (cf. recommandation 1). S'assurer que ces indicateurs soient repris au niveau des interventions financées, que les données soient collectées au niveau de toutes les interventions et agrégées au niveau central. **Mettre en place un fichier de suivi centralisé des financements (tableau de bord) qui inclut les réalisations des projets pour centraliser ces données** ;

- > **envisager des missions du pôle ALIM dans les pays clés de l'AAP** pour renforcer le lien avec les terrains d'intervention et favoriser l'apprentissage croisé, si les ressources humaines le permettent ;
- > **renforcer la formation des ambassades sur les attendus en matière de suivi des projets**, avec l'appui de la Cellule évaluation de DGM/DPO ;
- > **enrichir les rapports de bilans annuels de l'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 ambassades au cours de l'année, grâce aux nouveaux mécanismes de capitalisation instaurés (cf. *infra*).
- Redevabilité des interventions :
  - > **mettre en place un système d'évaluation des projets d'AAP, en privilégiant les évaluations par grappes**, ayant une forte dimension d'apprentissage (type d'intervention, région géographique, thématiques) ;
  - > **en lien avec le CDCS/COHS et NUOI/H, considérer la possibilité de mener des évaluations conjointes**, qui ne se limitent pas à l'AAP, mais qui ont une perspective multi-instruments pour permettre une meilleure analyse de l'articulation des outils et de la réponse d'ensemble de la France, telle que, l'évaluation de la réponse de la France à la crise alimentaire dans un pays donné ;
  - > en lien avec les représentations permanentes (RP) auprès des organisations internationales, **renforcer le dialogue au niveau central avec les sièges des organisations internationales pour pousser à des formats de rapports annuels améliorés**, qui aillent notamment au-delà des réalisations et permettent de donner des indications sur les progrès par rapport aux objectifs et résultats escomptés ;
- > **assurer le partage des évaluations et des audits internes et externes menés par les sièges des OI avec les ambassades concernés** (cf. *recommandation 2*).  
Inclure les ambassades concernés dans la boucle de diffusion des communications envoyées par les différentes RP.
- Instituer des mécanismes de capitalisation :
  - > **mettre en place un forum d'échanges semestriels à distance de retours d'expérience croisés et de bonnes pratiques**, incluant la Sous-direction HUMA et l'ensemble des correspondants aide alimentaire dans les ambassades. Certains de ces échanges pourront inclure des exercices de capitalisation, dont l'animation pourra être assurée par un animateur expert, en charge de poser les problèmes, d'organiser la discussion et de synthétiser les échanges en un format concis. Envisager d'inclure des temps d'échange avec des experts issus du monde de la recherche afin d'éclairer une dimension particulière (cf. *recommandation 2*) ;
  - > **instituer une boucle de discussion interne** pour permettre aux responsables de l'aide alimentaire dans les ambassades d'échanger et de facilement poser des questions à leurs pairs ;
  - > à 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*).



↑ Soudan. Mise en place de jardins potagers et formations dans l'État du Nil Blanc (Soudan). © Action contre la faim, 2021.

## Recommandation 6

Renforcer la communication sur la mission, les objectifs et les modalités de fonctionnement de l'AAP à la fois en interne et en externe pour améliorer la lisibilité et la visibilité de l'instrument.

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

# Liste des acronymes

<b>AAP</b>	Aide alimentaire programmée
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>ALIM</b>	Pôle sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement
<b>CDCS</b>	Centre de crise et de soutien
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CHS</b>	Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge
<b>CILSS</b>	Comité permanent Inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
<b>COHS</b>	Centre des opérations humanitaires et de stabilisation
<b>COFIL</b>	Comité de pilotage
<b>COTECH</b>	Comité technique
<b>CSA</b>	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
<b>DAF</b>	Direction des affaires financières
<b>DCSD</b>	Direction de la coopération de sécurité et de défense
<b>DGM</b>	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
<b>DGT</b>	Direction générale du Trésor
<b>FAC</b>	Food Assistance Committee
<b>FUHS</b>	Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation
<b>HUMA</b>	Sous-direction du développement humain
<b>MEAE</b>	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
<b>NUOI</b>	Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OI</b>	Organisation internationale
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PTF</b>	Partenaire technique et financier

# Définitions des termes clés

## **Sécurité alimentaire et nutritionnelle**

*(Définition CSA, 2012)*

La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active.

## **Malnutrition**

*(Définition OMS/Action contre la faim)*

La malnutrition se définit, selon l'OMS, par les carences, excès ou les déséquilibres dans l'apport énergétique et/ou nutritionnel d'une personne. Il existe trois principales formes de malnutrition : la sous-nutrition (chronique ou aiguë), les carences en micronutriments et l'obésité.

## **Sous-alimentation ou sous-nutrition**

*(Définition MEAE, Stratégie internationale de la France pour la sécurité alimentaire, la nutrition, et l'agriculture durable)*

La « sous-alimentation » désigne le manque de calories journalier, généralement chez l'adulte, tandis que la « sous-nutrition » fait référence au manque de calories journalier mais aussi à la qualité de la nourriture ingérée, du point de vue de la santé, chez l'enfant.

## **Les 1 000 premiers jours**

Concept clé dans la lutte contre la malnutrition chronique : la période de la fécondation à l'âge de deux ans d'un enfant constitue une fenêtre d'opportunité unique dans le cycle de vie pour lutter efficacement contre la malnutrition à court et à long terme. Pour éviter des retards de croissance, il est préconisé d'adopter une approche multisectorielle incluant la santé, la nutrition, l'eau et l'assainissement, l'hygiène et le développement de la petite enfance dans le créneau essentiel des 1 000 premiers jours de la vie.

## **Résilience**

*(Définition FAO)*

La capacité à prévenir les catastrophes et les crises ainsi qu'à anticiper, absorber les chocs et adapter ou rétablir la situation d'une manière rapide, efficace et durable. Cela comprend la protection, la restauration et l'amélioration des systèmes, des moyens d'existence face à des menaces ayant un impact sur l'agriculture, la sécurité nutritionnelle et alimentaire et la sécurité des aliments.





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

L'AAP est le principal instrument de la diplomatie française en matière de réponse aux situations d'insécurité alimentaire sévère et un outil central en matière de nutrition à l'international. Nos engagements pris dans le cadre de la Convention de Londres relative à l'assistance alimentaire, ratifiée par la France en 2017, incombent également à cet outil. Dans un contexte d'aggravation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition mondiales, les financements consacrés à l'AAP ont fortement augmenté, notamment à partir de 2020, atteignant 140,4 millions d'euros en 2022.

En 2022, l'AAP a financé des projets dans 47 pays, en se concentrant sur les pays prioritaires de l'Aide publique au développement de la France, tels que définis par le Comité interministériel de la coopération et du développement de 2018. Le Programme alimentaire mondial reste le premier opérateur de l'AAP. Les projets de terrain financés à travers l'AAP sont également mis en œuvre par d'autres organisations internationales ou des organisations de la société civile, notamment françaises.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a commandité une évaluation de l'AAP sur la période 2017-2022. Cette évaluation a montré que l'AAP est un outil souple et pertinent pour répondre aux besoins des populations et aux objectifs stratégiques de la France. Son fonctionnement décentralisé en fait un outil apprécié des acteurs de terrain, tels que nos ambassades. C'est un instrument efficace, qui touche directement les bénéficiaires et semble avoir des effets immédiats positifs, en particulier pour réduire la faim, améliorer la santé des enfants et accompagner les changements de comportement.

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

---

### Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture,  
de l'enseignement et du développement international

Délégation des programmes et des opérateurs

Cellule évaluation