

## EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION

EXECUTIVE SUMMARY – VERSION FRANÇAISE

---

# COMBINED EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION'S HUMANITARIAN INTERVENTIONS IN THE HORN OF AFRICA, 2016- 2020, AND DG ECHO'S PARTNERSHIP WITH THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS

---

*September 2022*

EVIDENCE

MATTERS



Euro  
Civil P  
Matters

Civil Protection  
& Humanitarian  
Aid

on  
and  
Aid

Prepared by:



ICF S.A.

Framework Contract ECHO/A3/SER/2017/05

Contract No ECHO/ADM/BUD/2020/01206

Contract title:

Combined Evaluation Of The European Union's Humanitarian Interventions In The Horn Of Africa, 2016-2020, And Dg Echo's Partnership With The International Committee Of The Red Cross

---

Contact information:

European Commission  
Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO  
Unit ECHO.E.2 Programming, Control and Reporting  
Email: [ECHO-EVAL@ec.europa.eu](mailto:ECHO-EVAL@ec.europa.eu)  
B-1049 Brussels, Belgium

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations:

[Evaluations | European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations \(europa.eu\)](#)

## LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission as part of the evaluations of the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. However, it reflects the views only of the authors, and the European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this document, and is not liable for any consequence stemming from the reuse of this publication. More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

The reuse policy of European Commission documents is implemented by the Commission Decision 2011/833/EU of 12 December 2011 on the reuse of Commission documents (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39). Except otherwise noted, the reuse of this document is authorised under a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). This means that reuse is allowed provided appropriate credit is given and any changes are indicated.

For any use or reproduction of elements that are not owned by the European Union, permission may need to be sought directly from the respective rightholders.

© European Union, 2022

**Evaluation combinée des interventions humanitaires de l'Union européenne dans la Corne de  
l'Afrique, 2016-2020, et du partenariat de la Direction générale de la protection civile et des  
opérations d'aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne avec le Comité  
international de la Croix-Rouge (CICR)**

PARTIE A : ÉVALUATION DES INTERVENTIONS HUMANITAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE, 2016-2020.....	1
Résumé analytique.....	2
Objectifs et portée de l'évaluation.....	2
Approche méthodologique.....	2
Vue d'ensemble du contexte.....	2
Principales constatations et conclusions.....	3
Recommandations.....	7
Partie B: Évaluation du partenariat de la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire (DG ECHO) avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).	9
Résumé analytique.....	10
Objectifs et portée de l'évaluation.....	10
Vue d'ensemble du partenariat.....	10
Méthodologie.....	10
Principales constatations et conclusions.....	11
Recommandations stratégiques.....	13

# **PARTIE A : ÉVALUATION DES INTERVENTIONS HUMANITAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE, 2016- 2020**

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Ci-après figure le résumé analytique de la partie A du rapport final de l'évaluation combinée des interventions humanitaires de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique au cours de la période 2016-2020, et du partenariat de la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). L'évaluation a été lancée par la DG ECHO en janvier 2021 et s'est achevée en 2022. Ce travail a été entrepris par ICF, avec des contributions d'experts dans les domaines de l'assistance humanitaire et de l'évaluation, ainsi que des chercheurs locaux.

### *Objectifs et portée de l'évaluation*

L'objectif de cette mission était double : évaluer les interventions humanitaires de l'UE dans la Corne de l'Afrique sur la période 2016-2020 (partie A) ; et évaluer le partenariat de la DG ECHO avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur la période 2016-2020 (partie B).

L'objectif de la partie A de l'évaluation était de fournir une évaluation rétrospective des activités financées par la DG ECHO dans les pays de la région de la Corne de l'Afrique sur la période 2016-2020 en se concentrant sur deux domaines thématiques : i) l'argent en espèces comme modalité et ii) les déplacements forcés. Des questions transversales telles que la coordination, la résilience et le nexus humanitaire-développement-paix ont également été abordées. Une attention particulière a été accordée aux possibilités d'adopter des approches transfrontalières dans la région afin d'optimiser la fertilisation croisée entre les pays et les actions complémentaires.<sup>1</sup>

En outre, cette évaluation a permis d'identifier des éléments d'apprentissage potentiels pertinents pour de futures interventions dans la région, ce qui a conduit à trois recommandations stratégiques clés.

### *Approche méthodologique*

L'évaluation a été conçue pour répondre à une série de questions d'évaluation spécifiques, telles que formulées dans le cadre de référence. Divers outils de recherche et sources d'information ont permis de constituer une base de données riche et complète pour cette évaluation, couvrant un large éventail de parties prenantes. Cette démarche comprenait l'examen de la documentation, l'analyse des données, des entretiens avec des informateurs clés, des missions sur le terrain et des ateliers. Au total, l'équipe d'évaluation a examiné environ 85 documents et la documentation des projets (SingleForm et FichOps) pour 70 actions. ICF a également réalisé une enquête auprès des partenaires cadres de la DG ECHO opérant dans la région de la Corne de l'Afrique (qui a généré 121 réponses), a mené 20 entretiens avec des informateurs clés et a effectué des visites de sites de projets et des missions de terrain en Somalie et en Ouganda, tandis que la mission de terrain en Éthiopie a été réalisée à distance.

### *Vue d'ensemble du contexte*

Les besoins humanitaires dans la Corne de l'Afrique ont continué à être déterminés par les chocs climatiques, les dynamiques politiques, les conflits et les perturbations économiques. Malgré le potentiel stratégique et géographique de la région, une série de facteurs, dont le conflit actuel est le principal moteur, ont continué à générer un environnement régional instable. En résumé, les principales évolutions contextuelles de la région sur la période 2016-2020 ont été les suivantes :

---

<sup>1</sup> L'évaluation de la partie A a donc inclus les activités financées par la DG ECHO dans les pays de la région de la Corne de l'Afrique au cours de la période 2016-2020 qui concernent i) les transferts monétaires à usage multiple (c'est-à-dire utilisant des espèces et/ou des bons comme modalité pour une partie ou la totalité des activités) ; ii) les déplacements forcés (c'est-à-dire les actions ciblant les personnes déplacées, les réfugiés, les rapatriés et les communautés d'accueil) ; iii) la recherche de solutions durables aux crises de déplacement conformément au cadre du triple nexus résilience-développement humanitaire-paix.

- Chocs climatiques : la Corne de l'Afrique a subi de nombreuses catastrophes naturelles, notamment des événements climatiques extrêmes tels que des sécheresses et des inondations. La fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles ont augmenté au cours des dernières décennies, laissant peu de répit aux populations touchées entre deux épisodes. Les épidémies ont eu des répercussions supplémentaires sur les populations vulnérables.
- Conflits et dynamique politique : les facteurs politiques et le manque de bonne gouvernance dans l'ensemble de la région ont largement contribué à entretenir et à aggraver les crises humanitaires complexes dans la Corne de l'Afrique, entraînant une augmentation des déplacements forcés dans la Corne de l'Afrique au sens large. En outre, l'absence de structures de gouvernance régionale solides dans la Corne de l'Afrique et de collaboration durable entre les pays a desservi la région.
- Perturbations économiques et faiblesse des services sociaux : au cours de la période d'évaluation, la Corne de l'Afrique a connu une croissance économique rapide et soutenue. Cependant, on observe des disparités entre les pays et au sein même de ceux-ci, avec une répartition inégale des avantages au sein de la population. En 2020, la pandémie de Covid-19 a perturbé des secteurs de services économiquement importants (comme le tourisme), a causé des problèmes de chaîne logistique et a accru la vulnérabilité à la pauvreté. En raison des défis économiques, de la mauvaise gouvernance et de la faiblesse des institutions, les infrastructures essentielles et de base ainsi que les services de base (tels que les services de santé) étaient soit inexistantes, soit médiocres dans certaines parties de la Corne de l'Afrique, nuisant ainsi à la capacité des populations vulnérables à y faire face.

Ces facteurs ont conduit à une augmentation des besoins humanitaires dans la Corne de l'Afrique, qui sont passés d'un niveau élevé en 2016 à un niveau très élevé ou extrême en 2020, selon le cadre d'analyse intégré (CAI).

Au cours de la période d'évaluation, la DG ECHO a répondu à ces besoins avec un financement total de 1 milliard d'euros (10 % du financement total de l'aide humanitaire dans la Corne de l'Afrique au cours de la période) qui a touché environ 133,5 millions de bénéficiaires, ce qui en fait le troisième plus grand bailleur de fonds dans la Corne de l'Afrique après les États-Unis et le Royaume-Uni en 2016-20. Si l'on examine le financement de la DG ECHO par secteur, la plupart des fonds ont été alloués au secteur de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance (37 %), suivi par l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) (10 %), la protection<sup>2</sup> (9 %), la nutrition (8 %) et la santé (8 %). Le secteur des transferts monétaires à usage multiple a reçu jusqu'à 7 % du financement total. L'aide en nature n'a cessé de diminuer au cours de la période d'évaluation, tandis que l'argent en espèces et les bons se sont imposés comme une modalité plus courante de fourniture de l'aide humanitaire.

#### *Principales constatations et conclusions*

L'évaluation a porté sur la pertinence, la cohérence, la valeur ajoutée, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions de la DG ECHO dans la région de la Corne de l'Afrique entre 2016 et 2020.

#### **Pertinence**

La définition des priorités et l'allocation des fonds ont été fondées sur une évaluation des besoins humanitaires les plus urgents dans la région, par secteur. Au niveau régional, l'accent a été mis sur l'aide vitale, qui a trait essentiellement à la sécurité alimentaire, aux déplacements forcés et

---

<sup>2</sup> La centralité de la protection a toutefois été assurée par l'intégration.

aux soins de santé. La DG ECHO a par ailleurs continué à insister sur la nécessité de soutenir les efforts en cours pour trouver des solutions à long terme aux problèmes récurrents en termes de déplacements forcés et d'insécurité alimentaire.

Globalement, la DG ECHO, ses partenaires cadres et ses partenaires de mise en œuvre ont évalué, identifié et compris de manière adéquate les besoins différenciés des plus vulnérables lors de la conception et de la mise en œuvre des actions financées par l'UE, y compris dans leur réponse aux déplacements forcés, en tenant compte des spécificités nationales. Différentes méthodes et stratégies ont été utilisées pour définir les besoins et y répondre, et elles ont généralement été jugées appropriées et adaptées aux besoins des bénéficiaires. Des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre du Cadre d'action global pour les réfugiés<sup>3</sup> en Ouganda, mais les progrès ont été limités en Éthiopie. La DG ECHO a également tenu compte des besoins des populations de réfugiés les plus vulnérables dans ses priorités et objectifs ainsi que dans ses évaluations des besoins tout au long de la période d'évaluation.

Malgré la présence de plans de mise en œuvre humanitaire (HIP)<sup>4</sup> régionaux pour la Corne de l'Afrique tout au long de la période d'évaluation, les éléments examinés suggèrent que l'approche adoptée pour la mise en œuvre des actions dans la région était principalement basée sur les pays, à quelques exceptions près. La stratégie et les actions financées par la DG ECHO ont été adaptées au contexte et ont abordé les aspects pertinents dans la région, mais la nécessité d'une approche plus concertée a été généralement reconnue. La DG ECHO entendait permettre aux partenaires cadres et de mise en œuvre d'apporter des réponses rapides et flexibles, en les soutenant avec des solutions telles que le modificateur de crise<sup>5</sup>. Les partenaires ont reconnu la flexibilité de la DG ECHO en tant que bailleur de fonds et ont utilisé les outils proposés à cet effet. Cependant, les partenaires ont fait plusieurs suggestions sur la manière dont la DG ECHO pourrait s'améliorer en termes de rapidité et de flexibilité.

### **Cohérence**

De manière générale, les besoins ont été identifiés et classés par ordre de priorité dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique, conformément à la mission de la DG ECHO, tel qu'il est défini dans le règlement concernant l'aide humanitaire. Dans l'ensemble, les HIP de la DG ECHO pour la Corne de l'Afrique étaient conformes au cadre défini dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire. En outre, les réponses humanitaires financées par la DG ECHO dans la Corne de l'Afrique et mises en œuvre par les partenaires sont restées alignées sur les principes humanitaires, malgré quelques difficultés rencontrées. La DG ECHO a également joué un rôle clé dans la promotion du respect du droit international humanitaire (DIH) grâce à ses activités de plaidoyer.

La réponse de la DG ECHO dans la Corne de l'Afrique était globalement alignée sur les priorités thématiques/sectorielles pertinentes, et ces priorités ont été prises en compte lors de la conception des HIP. Cependant, dans certains cas, il a été difficile pour les partenaires cadres de s'aligner sur les politiques et priorités thématiques/sectorielles de la DG ECHO, notamment en matière d'argent en espèces et de protection. Cela était principalement dû à des problèmes contextuels (par exemple, l'association de la malnutrition à des tabous culturels), pratiques (par

---

<sup>3</sup> Le Cadre d'action global pour les réfugiés a été instauré par la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016. Le Cadre d'action global pour les réfugiés vise à accroître le soutien aux réfugiés et à leurs pays d'accueil, notamment en améliorant la coopération entre les acteurs humanitaires, les acteurs du développement et les gouvernements d'accueil afin de développer des solutions plus durables. La DG ECHO a donné la priorité aux actions alignées sur le Cadre.

<sup>4</sup> La DG ECHO prépare et publie des « plans de mise en œuvre humanitaire » qui fournissent des informations plus détaillées sur les priorités opérationnelles identifiées dans chaque pays/région où elle intervient.

<sup>5</sup> Le modificateur de crise désigne, dans le cadre d'une action financée par la DG ECHO, l'intégration d'un volet d'action rapide et flexible pour répondre, en temps utile, aux besoins immédiats et vitaux qui sont le résultat d'une crise à déclenchement soudain ou d'une situation dégradée. Voir la Note d'orientation de la DG ECHO – Préparation aux catastrophes, 2021.



exemple, des difficultés en termes de transport et de distribution de l'aide en nature) et de mise en œuvre technique (par exemple, des difficultés dans le suivi des indicateurs WASH de la DG ECHO).

Dans le cadre du triple nexus<sup>6</sup> et des instruments de coordination, la DG ECHO a pris des mesures pour promouvoir une coordination avec les actions de l'UE en matière de résilience, de développement et de paix. La DG ECHO a indiqué dans ses HIP que les activités bénéficiant d'un soutien devraient démontrer l'existence d'un lien clair avec les programmes de résilience ou de développement en cours qui correspondent à l'esprit du nexus. La DG ECHO a introduit des changements internes et a utilisé des marqueurs parallèlement aux évaluations des propositions afin de promouvoir les possibilités de nexus et les synergies/complémentarités possibles avec les programmes financés par les acteurs du développement et de la paix. Lors de la sélection des actions à financer, la DG ECHO a vérifié la complémentarité avec les initiatives d'autres bailleurs de fonds et a continué à contrôler cette complémentarité pendant toute la durée de l'action.

Au niveau des projets, la DG ECHO a encouragé les partenaires cadres à participer aux différentes réunions de coordination des clusters des secteurs concernés. Dans son rôle de leader au sein de quelques clusters, la DG ECHO a également joué un rôle clé dans l'élaboration et le partage des bonnes pratiques avec les acteurs concernés. Au niveau des bailleurs de fonds, la DG ECHO a régulièrement rencontré les autres bailleurs de fonds et a assuré une coordination stratégique avec eux-ci. Il s'agissait notamment de partager des informations et de discuter de questions communes telles que la protection, l'argent en espèces, l'accès via les différents forums de coordination des bailleurs de fonds humanitaires.

### **Valeur ajoutée**

La valeur ajoutée de l'intervention de la DG ECHO dans la Corne de l'Afrique a été significative et vaste. Tout d'abord, DG ECHO est l'un des plus grands bailleurs de fonds humanitaires de la région, son financement durant la période d'évaluation représentant 10 % du total des flux humanitaires vers la région. Ensuite, le financement de la DG ECHO était très complémentaire. Pour la grande majorité des partenaires cadres (94 %), l'absence de financement de la DG ECHO aurait entraîné soit l'abandon du projet, soit la réduction de sa portée, de son ampleur ou de son calendrier. Enfin, la DG ECHO a apporté une valeur ajoutée considérable à l'architecture de l'aide humanitaire existante dans la Corne de l'Afrique grâce à i) son expertise technique et sa présence sur le terrain ; ii) sa couverture géographique et sectorielle complète (qui permet notamment de combler les lacunes non couvertes par d'autres acteurs) ; iii) son vaste réseau de partenariat ; et iv) sa flexibilité et ses outils de réponse rapide tels que les modificateurs de crise. En outre, la DG ECHO s'est activement engagée dans la promotion d'une réponse humanitaire coordonnée dans la région et a été largement reconnue par les partenaires comme un acteur de premier plan en matière de déplacements forcés et de transferts d'argent.

### **Efficacité**

Il est difficile de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité des interventions financées par la DG ECHO dans la région en raison i) des contraintes liées aux données, ii) du décalage inhérent à la communication des résultats et des effets et iii) du manque de temps et de ressources pour évaluer l'impact en utilisant des approches théoriques ou quasi-expérimentales. Les données disponibles font apparaître un tableau mitigé :

- Si les actions financées par la DG ECHO ont contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances, nombre d'entre elles n'ont que partiellement atteint les résultats escomptés. 36 % des actions financées par la DG ECHO ont atteint tous leurs objectifs en matière

---

<sup>6</sup> Le triple nexus désigne la promotion des liens entre les secteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix.

d'indicateurs clés de résultats (KRI), tandis que 36 % ont atteint certains de ces objectifs (mais pas tous). Toutefois, le niveau de réalisation des indicateurs clés d'objectif (KOI) était plutôt élevé : les KOI ciblés ont généralement été atteints ou dépassés pour les projets sélectionnés pour une analyse approfondie.<sup>7</sup>

- Dans l'ensemble, la réalisation des résultats et des effets a été compromise par plusieurs contraintes, telles que le manque de préparation des partenaires, les problèmes de sécurité, le manque de capacité et d'expertise des partenaires, les retards dans la passation des marchés, le manque d'infrastructures de base dans les zones touchées, les restrictions dues à la pandémie de Covid-19, etc.
- La DG ECHO a encouragé l'utilisation de l'argent en espèces comme modalité dans la région. Les dons en espèces ont permis de répondre aux besoins prioritaires des bénéficiaires (par exemple, la nourriture, l'éducation), mais les transferts n'ont pas toujours été suffisants, que ce soit en termes de satisfaction totale des besoins (abris, soins de santé) ou en termes de nombre de bénéficiaires couverts.
- La DG ECHO a joué un rôle dans la mise en place d'une protection sociale réactive aux chocs en Somalie. La DG ECHO a travaillé avec le programme SAGAL<sup>8</sup> de la délégation de l'UE ainsi qu'avec le programme national de filet de sécurité Baxnaano de la Banque mondiale<sup>9</sup>, qui couvrait 1,2 million de personnes ou 200 000 ménages recevant 20 USD par mois, afin de développer une composante de réactivité aux chocs au sein de ces programmes.
- Enfin, la DG ECHO a contribué à la promotion de solutions durables pour les déplacements forcés dans la région, même s'il reste beaucoup à faire et que les progrès varient, assez naturellement, selon les pays.

Le plaidoyer a été un élément clé des HIP au cours de la période d'évaluation. Toutefois, seules quelques actions financées par la DG ECHO semblent entreprendre des activités de plaidoyer. Dans l'ensemble, le travail de plaidoyer a été limité par les budgets disponibles et la courte durée des actions de la DG ECHO. Quelques exemples de réussite ont néanmoins été relevés en matière de plaidoyer sur le respect des principes humanitaires, du droit international humanitaire et de la promotion de l'espace humanitaire. Le plaidoyer a également été directement mis en œuvre par la DG ECHO en fonction du contexte national, bien qu'une grande partie de celui-ci se soit déroulée de manière officieuse et n'ait pas été documentée. L'évaluation n'a pu dresser qu'un tableau quelque peu fragmenté et incomplet des activités et des réalisations de la DG ECHO dans ce domaine (sur la base principalement d'entretiens avec des informateurs clés). Ainsi, il a été difficile de conclure si les efforts de plaidoyer de la DG ECHO étaient efficaces ou non, malgré quelques exemples de réussite.

### Efficiences

Le rapport coût-efficacité a été pris en compte par la DG ECHO et ses partenaires lors de la conception des objectifs, des priorités de financement et des actions, et les deux parties ont pris des mesures pour s'assurer de l'efficacité des actions financées. Si, dans l'ensemble, le rapport

---

<sup>7</sup> Les résultats sont les produits immédiats des actions, tandis que les effets sont les conséquences de l'obtention de ces résultats. Les interventions financées par la DG ECHO ont un objectif spécifique et plusieurs résultats escomptés. Les réalisations attendues en termes d'objectif spécifique sont fixées en définissant des valeurs cibles pour un ou plusieurs indicateurs clés d'objectif. De la même manière, les réalisations attendues en termes de résultats sont fixées en définissant des valeurs cibles pour un ou plusieurs indicateurs clés de résultat.

<sup>8</sup> Un programme de transfert social mis en œuvre en coordination avec le gouvernement fédéral de la Somalie, qui a fourni des transferts sociaux réguliers en espèces aux bénéficiaires du programme et a mis en place des systèmes gouvernementaux pour la fourniture durable de la protection sociale.

<sup>9</sup> L'objectif principal du projet est de fournir des transferts en espèces à des ménages pauvres et vulnérables ciblés et d'établir les principaux éléments d'un système national de filet de sécurité réactif aux chocs. Pour un complément d'information, voir : <https://baxnaano.so/about-baxnaano/>

coût-efficacité de la réponse de la DG ECHO a été positif tout au long de la période d'évaluation, plusieurs points d'attention ont été mis en évidence en ce qui concerne le rapport coût-efficacité des actions financées, comme le renforcement de l'harmonisation entre les partenaires cadres et les partenaires de mise en œuvre de la DG ECHO, par exemple par le biais d'une analyse conjointe des besoins et de stratégies communes ; la réduction des charges bureaucratiques et administratives associées à la programmation, aux variations de contrat (ou au financement complémentaire) et au format des propositions ; et le retour aux principes du Grand Bargain, à savoir l'établissement de rapports communs et le financement pluriannuel. Tout le monde s'accorde à dire que le financement total fourni par les bailleurs de fonds est insuffisant pour répondre aux besoins humanitaires collectifs dans la région, tout en reconnaissant l'importance de la contribution de la DG ECHO. Néanmoins, il n'a pas été possible de déterminer de manière concluante dans quelle mesure les allocations budgétaires fournies par la DG ECHO étaient suffisantes pour permettre aux actions d'atteindre leurs objectifs.

### **Durabilité**

La DG ECHO a encouragé la durabilité des interventions dans sa stratégie pour la Corne de l'Afrique en soutenant l'autonomie des bénéficiaires, en trouvant des solutions innovantes et durables aux situations prolongées et en soulignant l'importance et les possibilités de relier les interventions humanitaires à d'autres interventions et de coopérer avec les acteurs du développement dans la région. Au niveau national, l'approche de la DG ECHO en matière de durabilité dans le domaine de l'aide humanitaire a été principalement mise en œuvre en collaborant avec d'autres acteurs et, lorsque cela était possible, en partageant son expertise et en promouvant des stratégies de sortie. La DG ECHO a encouragé la conception et la mise en œuvre de transferts d'espèces dans le cadre de l'approche de réactivité aux chocs de la DG ECHO et la création de liens avec des interventions à plus long terme, et a envisagé la durabilité dès le début du projet.

### *Recommandations*

Trois recommandations stratégiques clés sont ressorties de cette évaluation.

#### **1. La DG ECHO devrait envisager l'adoption d'un cadre/stratégie régional(e) pluriannuel(le) de type « parapluie » avec des HIP nationaux et régionaux, le cas échéant.**

Un cadre « parapluie » régional et plurinational pourrait intégrer différentes approches, en fonction de ce qui serait le plus judicieux, après évaluation des besoins. Les approches régionales seraient fondées sur la mise en commun des ressources de différents pays pour traiter des questions transversales. Le cadre régional « parapluie » permettrait à la DG ECHO d'aborder à la fois des questions transversales touchant plusieurs pays et des besoins spécifiques à chaque pays.

En outre, un cadre régional pluriannuel pourrait également accueillir des réponses qui ne correspondent pas à l'approche de programmation « annuelle » des HIP et aux cycles de projet typiques de 12 à 18 mois, par exemple certains éléments de réponses plurinational ou spécifiques à des crises prolongées, le cas échéant.

Un cadre régional pluriannuel permettrait également de concevoir et de mettre en œuvre une approche plus cohérente et à long terme du lien avec le développement, et d'élaborer une stratégie de sortie réalisable pour la DG ECHO.

#### **2. La DG ECHO devrait déployer des efforts supplémentaires pour concentrer l'utilisation de l'argent en espèces là où il peut être le plus efficace.**

Il est recommandé que la DG ECHO :

- Poursuive ses efforts pour examiner et identifier, grâce à des études et la consultation d'experts, les contextes dans lesquels l'utilisation d'argent en espèces serait la plus appropriée (en tenant compte également des limites pratiques) et la plus efficace, notamment en vue d'établir le lien avec le développement et, le cas échéant, une stratégie de sortie.
- À cet égard, il convient d'être plus réaliste quant aux effets sectoriels qui peuvent être atteints grâce aux transferts monétaires à usage multiple, en particulier lorsque le montant et la durée de l'assistance sont limités, ce qui est souvent le cas en raison de contraintes financières ou autres. Il convient également d'accorder une plus grande attention à la manière dont l'argent en espèces peut être combiné au mieux avec la programmation sectorielle dans les différents contextes, afin de maximiser la complémentarité et les synergies entre les différentes actions et de gagner encore en efficacité.

### 3. La DG ECHO devrait envisager d'adopter des stratégies de plaidoyer

Il est recommandé que la DG ECHO développe une stratégie globale de plaidoyer dans le cadre de ses HIP, qui, bien que faisant potentiellement partie d'une approche régionale (voir la recommandation 1 ci-dessus), devrait inclure un plan de plaidoyer sur mesure pour chaque pays (ou zone de sous-pays, le cas échéant), basé sur les évaluations des besoins ainsi que sur des considérations sur la faisabilité des actions de plaidoyer dans chaque contexte.

Les plans de plaidoyer doivent présenter :

- les objectifs et priorités de plaidoyer pour le pays ;
- le type de messages, d'activités, etc., qui sont prévus par la DG ECHO (dans la mesure où ils peuvent être communiqués publiquement) et ceux que la DG ECHO souhaite que les partenaires cadres mettent en œuvre dans le cadre de leurs actions financées par la DG ECHO ;
- des orientations pour s'exprimer d'une seule voix sur des questions spécifiques.

Les partenaires pourraient être invités à exposer leur stratégie de plaidoyer et/ou les activités de plaidoyer prévues dans leurs propositions et à décrire comment celles-ci s'alignent sur la stratégie de la DG ECHO et le plan national spécifique. Dans l'ensemble, la DG ECHO devrait promouvoir le plaidoyer, lorsque cela est possible, comme une composante valable et concrète de la réponse humanitaire globale, à laquelle des fonds peuvent être alloués.

La stratégie de plaidoyer et les plans nationaux doivent être rédigés en étroite consultation avec les autres parties prenantes concernées, y compris les autres services de la Commission tels que la Direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), et les partenaires de la DG ECHO, afin de garantir un consensus global sur les objectifs, les priorités et les messages. Une partie des ressources financières disponibles pourrait être réservée à des activités de plaidoyer dans le cadre des actions financées.

Le développement de la stratégie globale de plaidoyer pourrait être étayé par une évaluation thématique des efforts de plaidoyer de la DG ECHO au cours des 4-5 dernières années, assortie d'un élément prospectif destiné à servir de base à une stratégie.

# **PARTIE B: ÉVALUATION DU PARTENARIAT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PROTECTION CIVILE ET DES OPÉRATIONS D'AIDE HUMANITAIRE (DG ECHO) AVEC LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR)**

### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Ci-après, figure le résumé analytique de la partie B de l'Évaluation combinée des interventions humanitaires de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, 2016-2020, et du partenariat de la DG ECHO avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Cette évaluation a été menée dans le courant de 2021 et au début de 2022. Ce travail a été entrepris par ICF, avec des contributions d'experts dans les domaines de l'assistance humanitaire et de l'évaluation.

#### *Objectifs et portée de l'évaluation*

L'évaluation a examiné le partenariat de la DG ECHO avec le CICR sur la période 2016-2020. Ce rapport présente donc une analyse de l'opérationnalisation du partenariat, qui s'intéresse tout particulièrement à sa pertinence, sa cohérence, son efficacité et son efficacité.

#### *Vue d'ensemble du partenariat*

Le CICR est une institution neutre et indépendante établie en 1863. Elle a pour but de protéger et d'aider les victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, ainsi que de promouvoir le respect du droit international humanitaire (DIH).

Depuis sa création en 1992, la DG ECHO coopère avec le CICR et contribue au financement de ses opérations. Au cours de la période d'évaluation, la DG ECHO figurait parmi les cinq principaux donateurs du CICR, contribuant au financement de plus de 120 actions humanitaires mises en œuvre par le CICR dans plus de 40 pays.

Le partenariat de la DG ECHO avec le CICR est régi par un contrat-cadre de partenariat (CCP) à durée indéterminée signé en 2014 et par ses annexes. Ce CCP et ses annexes stipulent notamment les droits et obligations généraux des deux parties ainsi que les conditions applicables à toutes les actions humanitaires du CICR financées par la DG ECHO. En 2018, la DG ECHO a lancé son premier partenariat programmatique pilote pluriannuel « Grand Bargain » (ci-après le « PPP Grand Bargain ») avec le CICR, axé sur six pays de la région du Moyen-Orient.

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) (43 %) et l'Afrique (35 %) ont reçu la part la plus importante du financement des actions du CICR dans le cadre du CCP. Tous les fonds fournis par la DG ECHO au CICR dans le cadre du PPP Grand Bargain ont été distribués aux pays du Moyen-Orient. Ainsi, au niveau global, près des deux tiers (59 %) des fonds de la DG ECHO destinés au CICR ont été consacrés à des actions dans la région MOAN. Dans le cadre du PPP Grand Bargain, la Syrie a été le principal pays bénéficiaire des actions du CICR, avec une enveloppe de 93 millions d'euros, suivie du Yémen et de la Palestine, qui ont reçu respectivement 27 et 24 millions d'euros.

#### *Méthodologie*

L'approche méthodologique s'est appuyée sur des outils de recherche spécifiquement conçus et adaptés à l'objectif de cette évaluation, afin de constituer une base de données riche et complète et de répondre à un ensemble spécifique de problèmes et de questions d'évaluation, tels que définis dans le cadre de référence. Dans l'ensemble, pour la partie B de l'évaluation, ICF a mené :

- **une recherche documentaire portant sur la documentation, la littérature et les données existantes** (52 documents) ;
- une **cartographie de 31 projets**, avec une analyse de tous les formulaires (SingleForm) et fiches opérationnelles (FichOps) (62 en tout) ;
- une **analyse de portefeuille** axée sur les données contenues dans les bases de données HOPE/EVA ;
- **deux enquêtes multimodales** ciblant le personnel de la DG ECHO et du CICR ;
- un total de **47 entretiens** semi-structurés avec le personnel du siège de la DG ECHO, le personnel de terrain et les experts thématiques de la DG ECHO, le personnel du CICR au

siège et sur le terrain, les membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les fonctionnaires de la DG INTPA, du SEAE, du FPI et de la DG HOME, ainsi que d'autres donateurs du CICR ;

- deux **études de cas** réalisées grâce à un travail de terrain à distance en Colombie et dans la région du Moyen-Orient.

### *Principales constatations et conclusions*

#### **Pertinence**

Le partenariat a été mutuellement bénéfique et a apporté une valeur ajoutée aux réponses de la DG ECHO et du CICR aux crises humanitaires. Par exemple, grâce à ce partenariat, la DG ECHO a tiré parti de l'accès du CICR aux zones les plus isolées, ainsi que de sa crédibilité et de son expérience en matière d'aide humanitaire. Le CICR a, quant à lui, bénéficié d'une plus grande prévisibilité et flexibilité du financement, ainsi que de l'expertise technique et de la connaissance des enjeux humanitaires de la DG ECHO. En outre, les missions, les compétences et les ressources des partenaires étaient très complémentaires, permettant ainsi aux deux partenaires de répondre aux besoins humanitaires. Cela était particulièrement vrai en ce qui concerne la promotion du DIH (reconnu comme un domaine clé de la coopération entre le CICR et la DG ECHO) ainsi qu'en ce qui concerne les ressources financières et humaines mobilisées par les deux partenaires pour répondre aux besoins humanitaires. D'autre part, l'évaluation a également mis en évidence certaines différences dans la manière dont la DG ECHO et le CICR interprètent le moment où l'action humanitaire prend fin et où les interventions de développement à plus long terme débutent, ce qui, dans certains contextes, a conduit à des divergences entre les approches des partenaires à l'égard de quelques crises prolongées et l'opérationnalisation du nexus.

Le partenariat est resté pertinent malgré l'évolution des besoins humanitaires et les changements de l'architecture humanitaire tant au niveau mondial que national (par exemple, le rétrécissement des possibilités humanitaires, le changement climatique, l'augmentation du nombre de groupes armés non étatiques, la pandémie de Covid-19, etc.). Au niveau national, le partenariat a été en mesure de s'adapter à l'évolution des besoins sur le terrain, y compris aux nouveaux défis et contraintes posés par la pandémie de Covid-19 (par exemple, par des réaffectations budgétaires, une augmentation du financement, des changements dans les types d'activités financées, etc.).

#### **Cohérence**

Les objectifs du partenariat étaient généralement bien compris par le personnel de la DG ECHO et du CICR, même si les niveaux de compréhension étaient quelque peu différents au sein des deux organisations. En outre, l'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, les membres du personnel du CICR et de la DG ECHO étaient bien conscients de leurs rôles et missions respectifs, les respectaient et étaient dévoués au partenariat.

Les priorités et les objectifs stratégiques du CICR et de la DG ECHO étaient bien alignés et complémentaires. Au niveau opérationnel, le partenariat était aussi généralement bien aligné sur les objectifs et les priorités de chaque partenaire au niveau sectoriel, régional et national. Quelques différences mineures en termes de priorités stratégiques et opérationnelles (principalement au niveau national) ont également été relevées, mais étaient considérées comme « naturelles », compte tenu de la mission spécifique de chaque organisation et n'ont pas eu d'impact négatif sur le partenariat dans son ensemble.

Le partenariat était également globalement cohérent avec les politiques et instruments internes de la DG ECHO et du CICR (par exemple, le règlement sur l'aide humanitaire, le consensus européen sur l'aide humanitaire, l'Accord de Séville, les approches des deux partenaires en matière d'évaluation des besoins, etc.). Toutefois, quelques incohérences mineures ont également été constatées en ce qui concerne les lignes directrices de la DG ECHO en matière de

visibilité et ses exigences en matière de suivi et de rapports, ainsi qu'avec le règlement financier de la Commission européenne.

### **Efficienne**

Le dialogue entre la DG ECHO et le CICR a été régulier, ouvert et honnête à différents niveaux. La communication et la coordination au niveau stratégique ont été facilitées par des réunions et des événements réguliers organisés par les deux partenaires. Sur le terrain, les échanges entre les agents de la DG ECHO et du CICR se sont surtout déroulés de manière informelle et, dans une moindre mesure, par le biais de la participation aux réunions des équipes humanitaires nationales et à d'autres plateformes. La communication et la coordination pourraient être améliorées par un dialogue bilatéral plus régulier entre la DG ECHO et le CICR, notamment au niveau du siège, et par une communication plus structurée entre la DG ECHO et les bureaux équivalents du CICR.

Bien qu'une réflexion collective sur les actions qui ont facilité ou entravé le partenariat ait été possible, il convient de faire davantage au niveau stratégique pour multiplier les occasions de faire le point et de recueillir/discuter des enseignements stratégiques.

Ce partenariat a permis au CICR de bénéficier d'une plus grande souplesse et d'une meilleure prévisibilité en matière de financement, notamment dans le cadre du PPP Grand Bargain. Le PPP Grand Bargain a également offert une certaine flexibilité dans les opérations au niveau régional grâce à la possibilité de transfert de fonds entre les pays, notamment par la demande du CICR de soutenir des opérations sous-financées, ce qui est parfaitement conforme aux engagements du Grand Bargain. Cependant, le partenariat n'a abouti que partiellement à une réduction des coûts administratifs au cours de la période d'évaluation.

Bien que la qualité des actions mises en œuvre par le CICR grâce au financement de la DG ECHO ait été remarquable, la disponibilité limitée de données désagrégées relatives à la démographie des bénéficiaires ciblés dans la proposition et les rapports du CICR n'a pas permis de tirer de conclusions pertinentes sur la question de savoir si le partenariat a assuré la responsabilité envers les populations affectées et sur la manière dont les fonds d'aide européens ont été dépensés. Toutefois, il est important de noter que les accords contractuels du partenariat prévoient des exigences limitées en matière de rapports sur le nombre désagrégé de bénéficiaires et les marqueurs de qualité de la DG ECHO.

### **Efficacité**

Les priorités de la DG ECHO et du CICR en matière de plaidoyer étaient alignées et complémentaires, tant au niveau mondial que national, notamment en ce qui concerne le DIH et la protection. Alors que des mécanismes permettant d'identifier les opportunités de plaidoyers conjoints existaient tant au niveau stratégique que sur le terrain, la DG ECHO et le CICR n'ont pas exploité ces opportunités de manière systématique. Des efforts conjoints de plaidoyer (par exemple au travers de la « mobilisation / sensibilisation ») ont été menés au cours de la période d'évaluation par différents moyens (par exemple des tables rondes, des missions de haut niveau, des campagnes de sensibilisation, etc.) et ont contribué à améliorer la protection des civils et le respect du DIH dans plusieurs pays (par exemple au Mali, en Palestine, en Ukraine, en Éthiopie, etc.).

Le partenariat DG ECHO-CICR a contribué à améliorer l'efficacité de leur réponse humanitaire, notamment en termes d'impact sur les bénéficiaires ciblés. La particularité du rôle, de la mission et de la capacité opérationnelle de chaque partenaire a assuré des résultats qui n'auraient pas été atteints en l'absence de partenariat. Les deux partenaires ont tiré parti des forces et des caractéristiques uniques de chacun (par exemple, la mission du CICR et sa capacité à fournir une aide humanitaire dans certaines zones / contextes d'une part, et la flexibilité et la prévisibilité du financement de la DG ECHO d'autre part) pour améliorer l'efficacité de leurs activités.



Les actions conjointes de communication et de visibilité de la DG ECHO et du CICR ont obtenu des résultats appréciables en Europe, tandis que des efforts limités ont été déployés pour assurer la visibilité sur le terrain (comme le prévoient les accords contractuels entre la DG ECHO et le CICR). La collaboration entre les bureaux de communication des deux partenaires a été excellente, et les possibilités de mener des actions de communication conjointes ont été identifiées de manière proactive et bien exploitées, ce qui a donné lieu à une série de campagnes de communication réussies en Europe pour promouvoir le travail financé par la DG ECHO dans les pays tiers. Les deux partenaires devraient approfondir l'analyse de l'impact et de la portée des activités de visibilité et de communication.

### *Recommandations stratégiques*

#### **Recommandations stratégiques**

**1. Dans les futurs accords pluriannuels (tels que le partenariat programmatique pilote Grand Bargain), la DG ECHO devrait promouvoir l'adoption d'une approche programmatique plus inclusive et axée sur l'efficacité.**

- La DG ECHO devrait promouvoir l'adoption d'une approche de programmation inclusive qui intègre les perspectives de toutes les unités concernées de la DG ECHO et du CICR, tant au siège que sur le terrain, lors de la conception et de la définition des éléments stratégiques, des objectifs opérationnels et des mécanismes (y compris, par exemple, le suivi et l'établissement de rapports) du projet, instaurant ainsi un processus de conception horizontal plutôt qu'une approche descendante. La DG ECHO devrait également veiller à ce que les agents de terrain concernés soient consultés en cas de changement de financement (par exemple entre les pays), ce qui pourrait garantir un meilleur alignement sur les priorités et les dotations budgétaires dans tous les pays concernés ;
- La DG ECHO devrait veiller à ce que la flexibilité offerte par une approche de financement pluriannuelle et une gestion simplifiée des subventions (c'est-à-dire un seul contrat régional) se traduise par une efficacité opérationnelle. Idéalement, la DG ECHO devrait promouvoir l'adoption d'une structure similaire au niveau régional, c'est-à-dire par l'introduction de postes de gestion ou de coordination régionale avec des responsabilités spécifiques en matière de mise en œuvre du programme régional. La DG ECHO pourrait également envisager d'adapter ses exigences en matière de production de rapports à la nature pluriannuelle du projet, notamment en réduisant les exigences de rapports intermédiaires. Enfin, la DG ECHO devrait discuter avec le CICR de l'introduction d'indicateurs d'objectifs généraux, qui pourraient être partiellement mesurés à l'étape intermédiaire et constituer le sujet principal du rapport final (rendant ainsi compte des résultats du projet).

**2. La DG ECHO devrait discuter avec le CICR afin de multiplier les occasions de renforcer l'apprentissage mutuel au niveau stratégique et d'améliorer le partage d'informations, notamment afin :**

- d'instaurer au moins une réunion de bilan tous les deux ans, au cours de laquelle les enseignements tirés tant au niveau stratégique (au siège) qu'opérationnel (sur le terrain) doivent être recensés et discutés de manière objective et impartiale ;
- d'améliorer le niveau de détail des informations fournies par le CICR dans les propositions et les rapports, notamment pour répondre aux exigences de la DG ECHO et garantir que les effets des actions (par exemple sur la population cible) sont correctement enregistrés et communiqués. Par exemple, la DG ECHO pourrait encourager le CICR à présenter de manière plus claire et plus cohérente les résultats de ses actions, ainsi que les effets obtenus et l'impact sur les bénéficiaires, et à renseigner systématiquement les indicateurs pertinents. En outre, le CICR pourrait être encouragé à rendre compte de manière cohérente des marqueurs de qualité de la DG ECHO en matière de genre et d'âge ;
- de collecter et d'analyser conjointement les données sur les effets et, si possible, les impacts des activités de communication conjointes. La DG ECHO pourrait encourager le CICR à collecter des données sur les effets et les impacts des activités de communication, puisqu'il les met directement en œuvre et collecte les données de suivi correspondantes. Cela pourrait se faire, par exemple, en employant des méthodes de collecte de données qualitatives, qui peuvent être utilisées pour recueillir les retours des participants aux différents types d'événements organisés. En outre, la DG ECHO pourrait utiliser les évaluations régulières de sa communication et de sa visibilité (par exemple, celles réalisées en 2007 et 2015<sup>10</sup>) afin d'évaluer les effets et les impacts des activités de communication conjointes menées avec le CICR ;
- de mieux aligner, dès le stade de la planification, les activités de communication conjointes sur les exigences définies dans le CCP, notamment en incluant des informations supplémentaires sur le contenu général de l'activité (hormis le titre de l'événement/activité et le lieu géographique), sur la manière dont la visibilité de la Commission européenne sera assurée et sur le budget alloué à chaque activité prévue.

**3. La DG ECHO devrait renforcer le dialogue et la coopération en cours avec le CICR sur l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement.**

- La DG ECHO devrait multiplier les occasions de discussions bilatérales et de coopération sur l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement avec le CICR ;
- La DG ECHO devrait promouvoir le dialogue entre le CICR et les autres services concernés de la Commission (c'est-à-dire la DG INTPA, la DG NEAR) sur la mise en œuvre du nexus humanitaire-développement. La collaboration tripartite avec les services compétents de la Commission devrait être activement encouragée (selon la pertinence et les possibilités) et régulièrement abordée au niveau stratégique et opérationnel.

<sup>10</sup> The Evaluation Partnership Limited, Evaluation of Communication, Information and Visibility Actions in Humanitarian Aid, 2007. Disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2007/communication.pdf> et Transtec, EY, Evaluation of DG ECHO's Approach to Communication under the Humanitarian Implementation Plans (HIP), 2015. Disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2015/approach\\_communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2015/approach_communication_en.pdf)

## **GETTING IN TOUCH WITH THE EU**

### **In person**

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct information centres. You can find the address of the centre nearest you at: [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)

### **On the phone or by email**

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

- by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
- at the following standard number: +32 22999696, or
- by electronic mail via: [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)

## **FINDING INFORMATION ABOUT THE EU**

### **Online**

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website at: [https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en)

### **EU publications**

You can download or order free and priced EU publications from EU Bookshop at: <https://publications.europa.eu/en/publications>. Multiple copies of free publications may be obtained by contacting Europe Direct or your local information centre (see [https://europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)).

## The European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations - ECHO

### ECHO Mission

The primary role of the Directorate-General for Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (DG ECHO) of the European Commission is to manage and coordinate the European Union's emergency response to conflicts, natural and man-made disasters. It does so both through the delivery of humanitarian aid and through the coordination and facilitation of in-kind assistance, specialist capacities, expertise and intervention teams using the Union Civil Protection Mechanism (UCPM)



:[https://twitter.com/eu\\_echo](https://twitter.com/eu_echo)



:<https://www.facebook.com/ec.humanitarian.aid>



:[https://www.instagram.com/eu\\_echo/](https://www.instagram.com/eu_echo/)



:<https://www.youtube.com/user/HumanitarianAidECHO>

