

## Evaluation combinée de la réponse humanitaire de l'Union Européenne aux catastrophes soudaines (2016-2020) et du partenariat de la DG ECHO avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC)

### RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En août 2021, la DG ECHO a lancé une évaluation combinée de la réponse humanitaire de l'Union Européenne aux catastrophes soudaines (Partie A) et du partenariat de la DG ECHO avec l'IFRC (Partie B) pour la période 2016-2020. Les deux parties de l'évaluation sont traitées dans des sections distinctes (Partie A et Partie B).

## PARTIE A: ÉVALUATION DE LA RÉPONSE HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE AUX CATASTROPHES SOUDAINES, 2016-2020

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

L'objectif général de cette évaluation externe était de déterminer dans quelle mesure les outils et instruments de la DG ECHO ont permis d'apporter une réponse pertinente, efficace et efficiente aux catastrophes soudaines. L'évaluation a fourni un état des lieux de la situation actuelle et tiré les leçons du passé tout en gardant une dimension prospective.

Le champ de l'évaluation couvrait l'ensemble du soutien fourni de 2016 à 2020 par le biais de trois instruments : la boîte à outils d'urgence (ETB, *Emergency Toolbox*) – mis à part l'outil de réponse aux épidémies –, les mécanismes de réponse d'urgence (ERM, *Emergency Response Mechanisms*) et les modificateurs de crise.

### *Approche méthodologique*

Cette évaluation de la réponse de la DG ECHO aux catastrophes soudaines repose sur une base théorique. Concrètement, elle s'appuie sur une théorie du changement (TdC) repensée et s'articule autour de 7 questions d'évaluation (QE). Ces dernières correspondent aux critères standards d'évaluation proposés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'ALNAP<sup>1</sup> et l'UE (c.-à-d. cohérence et alignement, pertinence et adéquation, coordination et valeur ajoutée, efficacité, efficacité des coûts et connexité).

L'utilisation d'un large éventail d'outils a permis de collecter et trianguler les résultats pour obtenir des modèles solides de données, tant quantitatives (enquêtes, analyse de portefeuille) que qualitatives (analyse documentaire, entrevues, des séances de discussion collective et observations sur le terrain). Au total, la collecte de données primaires a couvert plus de 250 parties prenantes, dont 71 entretiens avec des informateurs clés, de multiples séances de discussion collective réunissant près de 100 bénéficiaires et une enquête auprès de membres du personnel de la DG ECHO et des partenaires (respectivement 58 et 86 personnes interrogées). Des visites sur le terrain ont également été menées aux Philippines et au Nigeria. Outre ces activités, l'équipe d'évaluation a aussi consulté, au total, plus de 130 documents, notamment relatifs à 30 projets mis en œuvre entre 2016 et 2020 par 18 organisations partenaires différentes. L'équipe a également procédé à une analyse détaillée des données quantitatives relatives à l'allocation des fonds de la DG ECHO et les bénéficiaires atteints.

---

<sup>1</sup> L'ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance* ou Réseau actif d'apprentissage en matière de responsabilisation et de performance) ambitionne d'augmenter les apprentissages et la responsabilité dans le secteur de l'aide humanitaire.

Enfin, trois études de cas ont été réalisées sur la réponse de la DG ECHO aux catastrophes soudaines, sur la base d'une approche méthodologique mixte : deux études portant sur un pays donné (le Nigeria et les Philippines) et une étude thématique (sur la rapidité du processus).

### Contexte

Apporter une réponse rapide et efficace aux catastrophes soudaines est un rôle important de la DG ECHO en tant qu'acteur humanitaire mondial. Pour réagir au plus vite aux catastrophes imprévues, la DG ECHO a élaboré une série d'outils, notamment les modificateurs de crise (CMs), les mécanismes de réponse d'urgence/rapide (E/RRM) et la boîte à outils d'urgence (ETB). L'ETB contient quatre outils : l'outil de réponse aux situations d'extrême urgence à grande échelle « ALERT » (*Acute Large Emergency Response Tool*), l'outil de réponse aux épidémies « Epidemics Tool » (non inclus dans le champ de la présente évaluation), l'outil de réponse à petite échelle et le Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophe « DREF » (*Disaster Relief Emergency Fund*) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC). La figure ci-dessous donne un récapitulatif de ces outils.

**Figure 1. Aperçu des outils de réponse aux catastrophes soudaines de la DG ECHO**

| Boîte à outils d'urgence (ETB)   |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
| ALERT  | Outil de réponse à petite échelle  | DREF (IFRC)  | E/RRM  | Modificateurs de crise (MC)   |
| <p>Lancé en 2018</p> <p>Conçu pour les catastrophes de grande ampleur (touchant 100.000 personnes ou + de 50 % de la population)</p> <p>Catastrophes naturelles ou technologiques</p> <p>Jusqu'à 500.000 EUR par action</p> <p>Durée initiale de l'action : jusqu'à 6 mois</p> | <p>Lancé en 2015</p> <p>Fournit une assistance limitée (moins de 100.000 personnes touchées)</p> <p>Catastrophes naturelles et d'origine humaine</p> <p>Jusqu'à 500.000 EUR par action</p> <p>Durée initiale de l'action : jusqu'à 12 mois</p> | <p>Conçu pour soutenir les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge</p> <p>Appartient à l'IFRC</p> <p>Contribution de la DG ECHO à hauteur de 200.000 EUR max. par action</p> <p>20 % de la contribution de la DG ECHO peut être utilisée pour l'action fondée sur les prévisions</p> | <p>Visé à répondre aux urgences à petite échelle localisées et dues à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine</p> <p>Hautement dépendant du contexte</p> <p>Mise en commun des ressources des différents partenaires, mécanisme de coordination</p> <p>Intervention sectorielle et géographique</p> | <p>Flexibilité budgétaire incluse aux contrats existants</p> <p>En général 10 % du budget</p> <p>Peut être activé par les partenaires moyennant des déclencheurs et des seuils clairement définis</p> <p>Peut être utilisé pour l'action anticipée et la préparation aux catastrophes</p> |

Source : ADE

Durant la période évaluée, la DG ECHO a fourni une aide de 85 millions EUR par le biais de l'ETB<sup>2</sup>, en réponse à des catastrophes soudaines dans le monde entier. Le financement annuel de l'ETB a considérablement augmenté, passant de 8 millions à 32 millions EUR entre 2016 et 2020. Les plans de mise en œuvre humanitaire (HIP, *Humanitarian Implementation Plan*) de l'ETB ont été révisés plusieurs fois par an et un financement supplémentaire a été assuré pour répondre aux besoins émergents lorsque les ressources pré-affectées étaient épuisées. L'ETB a été déployée dans des pays et contextes de crise variés. Dans le monde, 62 pays ont bénéficié de son soutien pour tous les types de crises, allant de l'avalanche à l'éruption volcanique. Le déploiement le plus fréquent d'ALERT et de l'outil de réponse à petite échelle s'est produit lors de cyclones aux Philippines, suivi par des inondations en Afghanistan et des tremblements de terre en Indonésie et aux Philippines.

Ce sont au moins 295 millions d'euros supplémentaires qui ont été consacrés à des catastrophes soudaines au moyen des E/RRM.<sup>3</sup> La DG ECHO a soutenu des E/RRM dans 12 pays, principalement en

<sup>2</sup> Sans compter l'outil de réponse aux épidémies.

<sup>3</sup> À noter qu'il n'existe aucun registre centralisé des E/RRM au sein de la DG ECHO. L'équipe d'évaluation a donc procédé de plusieurs manières pour les identifier : elle a effectué des recherches à l'aide de mots-clés au sein de la base de données HOPE et a mené

Afrique. Seuls deux pays non africains ont été concernés par des E/RRM, à savoir l'Irak et l'Afghanistan.

### **Constatations et conclusions**

#### **Efficacité**

**Dans l'ensemble, les outils de réponse rapide de la DG ECHO ont été très efficaces pour sauver des vies, réduire les souffrances et préserver la dignité humaine des populations touchées par des catastrophes soudaines.** Les projets financés dans le cadre de l'ETB et des E/RRM de la DG ECHO ont, en grande partie, produit les résultats escomptés<sup>4</sup> et dans la plupart des cas, dépassé le nombre cible de bénéficiaires. Les outils de la DG ECHO se sont avérés particulièrement efficaces pour répondre aux urgences dans les zones où la préparation aux catastrophes avait été organisée, et moyennant le prépositionnement de stocks d'urgence et un personnel suffisant (p. ex. aux Philippines).

Les opérations DREF financées par la DG ECHO ont également contribué au programme de localisation et à la promotion des actions d'anticipation. En renforçant les capacités des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, les opérations DREF financées par la DG ECHO ont contribué à solidifier ses engagements en matière de localisation (dans le cadre des engagements du Grand compromis ou « Grand Bargain »). En appuyant le DREF, la DG ECHO soutient également le renforcement de l'action fondée sur les prévisions de l'IFRC,<sup>5</sup> conformément aux récents engagements du G7 sur le Renforcement de l'action d'anticipation dans l'aide humanitaire<sup>6</sup>. Actuellement, les outils de réponse rapide de la DG ECHO s'accompagnent cependant d'une flexibilité et de ressources trop limitées que pour investir dans l'action d'anticipation.

#### **Cohérence et Alignement**

**Les approches de réponse d'urgence de la DG ECHO et de ses partenaires ont généralement visé les plus vulnérables et leurs besoins les plus urgents.** La DG ECHO a systématiquement accordé la priorité à un ciblage basé en premier lieu sur la vulnérabilité dans des secteurs pertinents au regard de ses lignes directrices sectorielles. Lorsqu'il a été appliqué, le ciblage « blanket » de toute la population était dûment justifié. Les projets individuels ont cerné adéquatement les besoins des plus vulnérables, le plus souvent grâce (i) à l'examen approfondi des besoins des partenaires par la DG ECHO ; (ii) à l'évaluation systématique des besoins par ces derniers à l'aide de méthodologies établies et d'approches participatives ; (iii) à la sélection, en amont, de partenaires disposant des capacités et d'une présence sur le terrain ; (iv) à des stratégies sur mesure visant à favoriser l'implication des femmes et des enfants. Des problèmes n'ont été identifiés que dans quelques cas isolés. Par exemple, lors de quelques opérations DREF, la DG ECHO a signalé un problème d'évaluation des besoins peu convaincante et de ciblage manquant de clarté. Par ailleurs, dans certains contextes difficiles, la réponse s'est parfois avérée être motivée par la faisabilité plutôt que par les besoins les plus aigus.

---

des entretiens auprès de fonctionnaires de la DG ECHO. Cependant, la liste résultant de ces efforts ne peut être considérée comme définitive et complète.

<sup>4</sup> Les projets qui n'ont pas atteint leurs indicateurs clés de résultats (KRI) étaient concentrés dans des pays aux contextes difficiles et aux fortes contraintes d'accès et de sécurité, comme le Nigeria et l'Afghanistan.

<sup>5</sup> En 2019, la DG ECHO a élargi son soutien à l'action d'anticipation en appuyant le mécanisme d'action fondée sur les prévisions (FbAF, *Forecast Based Action Fund*) de l'IFRC, au moyen d'un accord de financement associé à une gestion indirecte. Cela a permis à l'IFRC d'utiliser jusqu'à 20 % du DREF pour des actions fondées sur les prévisions.

<sup>6</sup> Déclaration de renforcement de l'action d'anticipation dans l'aide humanitaire des ministres des Affaires étrangères du G7, communiqué de presse du 13 mai 2022. Disponible [ici](#).

**Les actions financées par la DG ECHO respectaient largement le Règlement sur l'aide humanitaire (HAR), le Consensus humanitaire, les Principes humanitaires et les politiques thématiques mêmes de la DG ECHO.** Néanmoins, quelques défis pratiques ont été rencontrés pour assurer le respect de ces principes dans certains contextes. Notamment dans les situations suivantes : (i) l'implication croissante de l'armée dans la fourniture de l'aide humanitaire, p. ex. au Nigeria, où l'armée se positionne comme prestataire de sécurité et gardien des acteurs humanitaires ; (ii) les listes des bénéficiaires ont, parfois, été dressées en collaboration avec les autorités et responsables locaux, qui ont fait preuve de favoritisme (p. ex. aux Philippines) ; (iii) les articles de secours n'ont pas été distribués directement aux bénéficiaires par les Sociétés nationales, mais ont été remis aux responsables locaux (DREF, compte rendu 2020).

### **Pertinence et Adéquation**

**Bien que les outils de la DG ECHO aient été conçus adéquatement pour une activation rapide, il existe en réalité plusieurs obstacles à une réponse rapide avec l'ETB et les E/RRM.**

Dans le cas de l'ETB (en particulier ALERT et l'outil de réponse à petite échelle), la DG ECHO dispose de procédures et de systèmes bien établis (procédures opérationnelles standards et algorithme de Flanders), garants d'une prise de décision rapide. Toutefois, des retards sont souvent survenus pendant la phase contractuelle ou de mise en œuvre. Par exemple, les difficultés à remplir le formulaire électronique unique (eSF) simplifié et à coordonner la réponse entre les acteurs ont entraîné des retards dans la signature du contrat. De plus, des retards de mise en œuvre (tant celle des actions liées à l'ETB que celle des E/RRM) ont été causés par des facteurs externes (p. ex. des problèmes de sécurité ou d'accès, des grèves), mais aussi par des approvisionnements tardifs et des retards dans l'identification et la validation des franges les plus vulnérables de la population touchée. Si certains de ces facteurs ne relèvent pas de la sphère d'influence de la DG ECHO (p. ex. les contraintes de sécurité), certaines des situations expliquant des retards pourraient être mieux gérées. Par exemple, investir dans le prépositionnement de fournitures essentielles s'est à plusieurs reprises avéré un facteur déterminant, et pourtant son utilisation reste limitée.

**Chaque outil présente ses forces et faiblesses relatives, mais par nature, ils sont tous complémentaires.** Habituellement, les modificateurs de crise sont l'outil le plus rapide à déployer, car ils ne demandent aucune modification de contrat. Les modificateurs de crise permettent en effet aux partenaires de répondre à une urgence avec rapidité et souplesse en termes de couverture sectorielle et géographique. Toutefois, les fonds disponibles sont limités (normalement à 10 % de la valeur du contrat). Dans certaines circonstances, telles les crises graves, permanentes ou récurrentes, les E/RRM sont le meilleur outil de réponse disponible lors d'une catastrophe soudaine. En effet, ils permettent une réaction plus rapide (que l'ETB) et plus importante (que les modificateurs de crise). Cependant, les E/RRM vont généralement de pair avec un axe sectoriel ou géographique prédéfini qui limite la souplesse de leur réponse face à de nouveaux besoins. Dès lors, l'intégration des modificateurs de crise au sein des E/RRM améliore leur flexibilité géographique et sectorielle. Reconnaissant les avantages de cette approche, la DG ECHO encourage de plus en plus ses partenaires à intégrer des modificateurs de crise dans les E/RRM.

**En outre, la combinaison de plusieurs outils permet aux partenaires de couvrir tous les types de catastrophes et d'intervenir dans une variété de secteurs et de zones géographiques.** Durant la période évaluée, l'ETB a été déployée dans 62 pays du monde, dans des contextes de catastrophes variés, allant des avalanches aux éruptions volcaniques. Les ressources du DREF ont aussi été utilisées pour répondre à toute une série d'urgences (catastrophes climatiques, tremblements de terre, éruptions volcaniques, troubles sociaux, migrations forcées et actes de violence).

**Des lacunes et insuffisances peuvent toutefois être relevées dans l'utilisation des outils de la DG ECHO.** D'abord, le faible niveau de connaissances ou de compréhension de ces outils a

limité leur utilisation, en particulier pour les modificateurs de crise. Ces derniers n'ont pas été systématiquement utilisés par les partenaires pendant une grande partie de la période d'évaluation. De plus, l'évaluation a également identifié une lacune dans la capacité de l'ETB à répondre aux catastrophes d'origine humaine touchant plus de 100.000 personnes.

### Valeur ajoutée

Dans l'ensemble, les outils de réponse rapide de la DG ECHO ont incontestablement apporté une valeur ajoutée à l'architecture de l'aide humanitaire. Les outils de la DG ECHO étaient parmi les plus rapides par rapport à ceux d'autres bailleurs de fonds et ont pu assurer une couverture géographique, sectorielle et de différentes crises beaucoup plus large. De plus, la présence mondiale de la DG ECHO sur le terrain, son expertise technique, son vaste réseau de partenaires bien établis et son approche fondée sur des principes sont autant d'éléments reflétant sa valeur ajoutée.

### Efficacité des coûts et adéquation du budget

**La DG ECHO a été l'un des principaux contributeurs à la réponse aux catastrophes soudaines en apportant son soutien à tous les secteurs et types de catastrophes.** Les plans de mise en œuvre humanitaire de l'ETB ont été révisés plusieurs fois par an pour tenir compte de l'évolution des besoins. Toutefois, au niveau de chaque projet, les budgets s'avéraient modestes par rapport aux besoins. Tout en reconnaissant les contraintes de financement de la DG ECHO et son impossibilité de répondre à tous les besoins, il reste néanmoins faisable, à plusieurs égards, de renforcer l'efficacité des coûts et d'améliorer l'allocation des fonds.

**La flexibilité de l'approche de la DG ECHO et son suivi systématique ont favorisé l'efficacité au niveau des coûts de sa réponse rapide. Des manques d'efficacité significatifs sont cependant à constater pour un certain nombre de projets.** Au-delà des contraintes contextuelles, ce sont surtout les lacunes de prépositionnement qui se sont révélées les plus problématiques, entraînant des retards et des approvisionnements très onéreux. Plusieurs domaines d'amélioration ont été identifiés, y compris l'augmentation des investissements dans la préparation aux catastrophes, la diminution des charges administratives et l'utilisation renforcée des modificateurs de crise pour accroître la flexibilité.

Bien que l'algorithme de Flanders ait permis d'améliorer l'objectivité et la rapidité de l'allocation des fonds de l'ETB, certains défis demeurent néanmoins. Au fil du temps, les itérations et améliorations de l'algorithme ont notamment donné lieu à l'introduction d'une méthodologie unifiée pour l'outil de réponse à petite échelle et ALERT. Des obstacles continuent d'exister : (i) l'inexactitude des estimations de personnes en détresse dans certains cas, p. ex. les tremblements de terre ; (ii) l'inadéquation des estimations de personnes en détresse dans certains contextes de crise, p. ex. les personnes déplacées par rapport aux personnes touchées en cas d'inondations ; et (iii) les faibles estimations du coût par bénéficiaire pour les crises de grande ampleur. Malgré ces limites, l'algorithme reste utile quand il est employé en complément des données de terrain. Outre les questions d'estimation algorithmique, quelques-unes des parties prenantes ont eu l'impression que le financement de la DG ECHO était dans certains cas motivé par des considérations stratégiques, notamment de visibilité, et par des objectifs de politique extérieure.

### Connexité

**La réponse de la DG ECHO aux catastrophes soudaines n'a pas été suffisamment axée sur la résilience, et elle a montré peu de liens avec les activités de redressement/développement.** Sur la période évaluée, seule une minorité de projets comportait des objectifs de résilience. Le contexte des catastrophes soudaines (l'acuité et la gravité des crises, les contraintes de sécurité et d'accès, la nécessité d'une réponse immédiate) n'était pas propice à la

poursuite d'objectifs de résilience, ni à la mise en œuvre d'une approche dite « nexus », et les partenaires ont été considérablement limités dans leur capacité d'action.

**Malgré la reconnaissance de ces contraintes et la nécessité de rendre prioritaire la rapidité de la réponse vitale, des axes de renforcement des liens et de la résilience ont été identifiés.** Les opérations de sauvetage à court terme ALERT et l'outil de réponse à petite échelle ont parfois intégré des activités de renforcement de la résilience telles que la réparation d'abris, la planification des moyens de subsistance et le renforcement des capacités des acteurs locaux. Les E/RRM ont également offert des possibilités de soutenir la résilience grâce à l'intégration de composantes de préparation aux catastrophes et de renforcement des capacités. Par ailleurs, le DREF a été généralement apprécié pour son appui au renforcement des capacités locales par le biais des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et à ses actions anticipées. Cela montre que des outils de réponse rapide peuvent aussi contribuer à améliorer la résilience. Les principaux freins à la durabilité de la réponse d'urgence sont : (i) la courte durée des actions de l'ETB ; (ii) le manque de suivi par rapport à d'autres actions humanitaires ou de développement ; et (iii) le manque de connexité entre la DG ECHO et les institutions de l'UE impliquées dans les activités de développement (DG INTPA, délégation de l'UE) et les États membres de l'UE.

Enfin, durant la période évaluée, des compléments fréquents ont été apportés à l'allocation budgétaire de l'ETB, plusieurs pays l'utilisant régulièrement pour répondre à leurs besoins découlant de catastrophes récurrentes (p. ex. les Philippines, le Bangladesh, l'Éthiopie, le Kenya, le Laos ou la Colombie). Dès lors, la question s'est posée de savoir si les besoins humanitaires de ces pays étaient adéquatement reflétés dans leurs plans de mise en œuvre humanitaire et si les investissements dans les programmes pour personnes déplacées et pour la réduction des risques de catastrophe (DP/DRR) étaient suffisants pour réduire l'ampleur des besoins humanitaires en cas de catastrophe.

### **Recommandations**

Cinq recommandations stratégiques sont présentées ci-dessous, comme prévu dans les Termes de référence. La version complète des recommandations peut être consultée à la fin de ce rapport.

**Recommandation n° 1 : La DG ECHO devrait améliorer la connaissance et la compréhension de ses outils de réponse rapide chez ses partenaires et la communauté humanitaire au sens large.** Il s'agit de garantir une utilisation optimale et appropriée de ses outils, conformément à leurs caractéristiques uniques. Durant la période d'évaluation, la connaissance et la compréhension des possibilités offertes par les outils de la DG ECHO étaient limitées, ce qui a nui à leur utilisation, en particulier en ce qui concerne les modificateurs de crise.

**Recommandation n° 2 : La DG ECHO devrait accroître son soutien à l'action d'anticipation et au prépositionnement des stocks essentiels.** Les outils de réponse rapide de la DG ECHO ne disposent pas du financement et de la flexibilité suffisants pour apporter un soutien significatif à l'action d'anticipation. Par ailleurs, l'insuffisance de prépositionnement s'est avérée problématique à divers égards. L'évaluation reconnaît et soutient les mesures prises par la DG ECHO pour résoudre ces problèmes (analyse des options d'action d'anticipation et pilier EHRC sur le prépositionnement). Parallèlement à ces actions, la DG ECHO devrait encourager les partenaires à faire usage des modificateurs de crise pour le prépositionnement et l'action d'anticipation, mais aussi maintenir son soutien au mécanisme du DREF pour l'action fondée sur les prévisions (FbAF).

**Recommandation n° 3 : La DG ECHO devrait renforcer les boucles de rétroaction et les liens entre la réponse d'urgence, les HIP et les programmes DP/DRR et pour la réduction des risques de catastrophe.** Cela lui permettrait d'avoir une démarche davantage intégrée et de garantir la transposition adéquate des besoins humanitaires des pays sujets aux crises dans les HIP géographiques et thématiques (DP/DRR). L'ampleur des besoins humanitaires en cas de catastrophe s'en trouverait donc réduite et les partenaires pourraient développer un suivi aux réponses d'urgence.

**Recommandation n° 4 : La DG ECHO devrait améliorer le suivi, l'évaluation et l'apprentissage de ses outils de réponse rapide.** L'évaluation a mis en évidence plusieurs faiblesses des systèmes de suivi des outils de réponse rapide, faiblesses auxquelles il convient de remédier. Par ailleurs, le partage des connaissances sur l'utilisation de ces outils est à ce jour limité et devrait être renforcé.

**Recommandation n° 5 : La DG ECHO devrait améliorer la rapidité et la transparence de la conclusion de contrats pour ALERT et l'outil de réponse à petite échelle.** Des retards significatifs ont été observés à cet égard et devraient être corrigés. Parallèlement, la méthode appliquée par la DG ECHO pour présélectionner des partenaires pour ALERT et l'outil de réponse à petite échelle soulève des questions de transparence. Bien que le besoin de rapidité justifie une telle approche, des mesures pourraient être prises pour renforcer la transparence sans revenir à des appels ouverts.

## PARTIE B: ÉVALUATION DU PARTENARIAT DE LA DG ECHO AVEC L'IFRC, 2016-2020

La Partie (B) de l'évaluation porte sur la progression des relations entre la DG ECHO et l'IFRC sur la période 2016-2020, et sur la mesure dans laquelle les développements passés ont jeté les bases d'un partenariat solide et durable pour l'avenir.

L'évaluation a été conçue pour répondre aux quatre questions clés ci-dessous :

### Liste des questions d'évaluation de la Partie B

**QE n° 8** : Alignement entre la DG ECHO et l'IFRC en termes de :

- stratégies et objectifs ?
- priorisation des crises et besoins?
- priorités de plaidoyer aux campagnes de communication et aux efforts de visibilité ?

**QE n° 9** : Qualité et résultats d'un dialogue structuré, stratégique, opportun et fonctionnel entre les deux organisations ?

**QE n° 10** : Réussite du partenariat au regard de :

- la maximisation des efficacités et la diminution des coûts de gestion et autres frais connexes, y compris les charges administratives ?
- l'amélioration de l'efficacité et du rapport coût-efficacité de leur réponse?

**QE n° 11** : Contribution du partenariat :

- au renforcement de la coordination au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (l'IFRC, le CICR, les Sociétés nationales au sein de l'UE, etc.) et avec d'autres acteurs humanitaires, notamment l'ONU ?
- au renforcement de l'approche « nexus », c.-à-d. de lien entre l'aide humanitaire et le développement ?

L'évaluation s'est appuyée sur des recherches documentaires approfondies, notamment une revue documentaire, des études de cas thématiques et deux enquêtes en ligne ciblant le personnel concerné de la DG ECHO et des responsables de l'IFRC. Pour compléter les informations collectées à partir des ressources documentaires, des entretiens ont été menés auprès de 56 informateurs clés.

Les principales constatations et perspectives qui ressortent de l'évaluation sont résumées ci-dessous.

### Alignement stratégique des stratégies et objectifs

**La DG ECHO entretient un partenariat de longue date avec l'IFRC**, dont l'intensité de financement et d'engagement stratégique varie au fil du temps. À la fin de la période d'évaluation, l'IFRC était le principal bénéficiaire des fonds de la DG ECHO, qui était aussi son principal bailleur.

**Ce partenariat était fortement ancré dans des valeurs et des approches fondamentales communes**, notamment une approche de la réponse humanitaire fondée sur des principes et une stratégie multisectorielle de la programmation. Les stratégies à plus long terme de l'IFRC

(Stratégie 2020<sup>7</sup> et Stratégie 2030<sup>8</sup>) étaient bien alignées sur les documents d'orientation stratégique de la DG ECHO pour la réponse humanitaire, notamment le HAR (Règlement concernant l'aide humanitaire) et le Consensus européen sur l'aide humanitaire.

Les deux organisations ont partagé des objectifs communs dans le cadre des engagements du Grand compromis, le plus notable étant peut-être la promotion des programmes de transfert monétaire et les priorités de localisation. Les capacités de la DG ECHO en matière de programmes de transfert monétaire et de soutien à la localisation s'en sont trouvées renforcées.

Un partenariat avec l'IFRC (une composante du « pilier rouge »)<sup>9</sup> a joué en faveur de l'intérêt de la DG ECHO pour l'élaboration d'une solution complémentaire du « pilier bleu ». Par exemple, en contribuant au DREF de l'IFRC, la DG ECHO a pu, grâce à ce partenariat, mieux couvrir les crises et remplir sa mission de véritable donateur humanitaire à l'échelle mondiale.

**Malgré l'alignement significatif entre la DG ECHO et l'IFRC, la coopération et la collaboration peuvent encore faire l'objet d'améliorations dans plusieurs domaines.** Il s'agit, entre autres, de la redevabilité envers les personnes affectées (AAP) et de la coordination avec le mécanisme de protection civile de l'UE. Pour la période évaluée, il n'existe aucune stratégie de plaidoyer commune entre la DG ECHO et l'IFRC. Plusieurs personnes interrogées, notamment des membres du personnel de l'IFRC, ont évoqué la nécessité de mettre en place une stratégie commune de plaidoyer, de communication et de visibilité. Jusqu'à présent, l'approche adoptée est largement opportuniste et au cas par cas, à l'exception du Plan d'aide sociale d'urgence (ESSN).

Les efforts déployés, même naissants, pour impliquer la DG NEAR et la DG INTPA ont témoigné d'un potentiel d'élargissement du partenariat entre l'UE et l'IFRC, mais il est encore trop tôt pour déterminer l'ampleur de son efficacité.

## Dialogue

**Des échanges réguliers ont eu lieu entre la DG ECHO et l'IFRC sur un éventail de sujets d'intérêt mutuel** tels que la localisation, la qualité de la réponse, le nexus humanitaire-développement, les transferts monétaires, le réchauffement climatique et l'écologisation de la réponse humanitaire. **Outre le dialogue stratégique, les échanges informels techniques et de gestion ont représenté un volet phare du partenariat** entre la DG ECHO et l'IFRC, contribuant à résoudre les divergences, à soulever des questions préoccupantes, à mettre en évidence les domaines d'intérêt commun et à rechercher des conseils techniques dans des domaines tels que la préparation, l'action d'anticipation, l'ESSN et les propositions d'action. Ce dialogue a été typiquement plus intense entre les sièges respectifs, sauf pour l'ESSN, où il s'est surtout déroulé au niveau national.

**Durant la période d'évaluation, la relation de financement a dominé les aspects plus stratégiques du partenariat.** Ce déséquilibre est apparu de manière évidente durant les négociations concernant l'ESSN, ainsi que durant celles relatives aux choix des pays pour le Partenariat programmatique. Par exemple, dans ce dernier cas, les deux organisations ne s'accordaient pas tout à fait sur la méthode de sélection des pays à inclure dans le partenariat, et ces divergences ont été source de tensions. Autre exemple, il est arrivé qu'un bureau régional de l'IFRC consacre du temps et des efforts à mener un processus de sélection visant à identifier les pays dont l'implication dans le Partenariat programmatique semblait appropriée, pour ensuite recevoir une liste de pays présélectionnés par la DG ECHO. Dans l'ensemble, les informateurs ont

---

<sup>7</sup> IFRC (2010). Stratégie 2020.

<sup>8</sup> IFRC (2021). Stratégie 2030. <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-06/Strategy2030-FR-pdf>

<sup>9</sup> Le pilier bleu renvoie aux Organisations des Nations Unies, tandis que le pilier rouge fait référence aux composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

signalé que les engagements tendaient à être plus intenses pour les possibilités de financement, notant des occasions manquées de collaboration et de coopération sur des questions humanitaires d'intérêt mutuel, notamment des opportunités spécifiques de plaider.

En dépit de ces problèmes, le Partenariat programmatique est l'occasion de consolider et d'améliorer le partenariat à l'avenir. Le succès rencontré par l'IFRC dans sa mise en œuvre de l'ESSN lui a valu de jouer un rôle prépondérant dans le Partenariat programmatique, qui constitue aussi une opportunité de consolider les relations autour d'objectifs et programmes communément décidés pour 25 pays. Enfin, le Partenariat programmatique est l'occasion de tirer des enseignements sur le fonctionnement du partenariat et de réfléchir à des améliorations pour l'avenir.

### Effizienz, efficacité et coûts de gestion

**De manière générale, le financement de l'IFRC par la DG ECHO n'a été ni flexible ni prévisible (sauf pour l'ESSN)** durant la période d'évaluation. Ceci s'explique principalement par l'incapacité de la DG ECHO à fournir un financement pluriannuel. Cependant, le Partenariat programmatique, qui a débuté en octobre 2021, prévoit un financement flexible et prévisible dans un cadre de programmation convenu.

Si une rentabilité des dépenses notable ne peut être attribuée au contrat-cadre de partenariat, l'accord ESSN conclu avec l'IFRC a généré des économies tangibles pour la DG ECHO, sous la forme d'une réduction des coûts indirects de gestion du programme et des coûts d'appui directs.

**Le partenariat a contribué à améliorer la réponse de la DG ECHO à plusieurs égards.** Par exemple, le financement du DREF par la DG ECHO lui a permis d'élargir sa couverture des crises et de s'attaquer à son objectif stratégique de réponse aux crises oubliées. En parallèle, grâce à son partenariat avec l'IFRC, la DG ECHO a pu respecter les engagements du Grand compromis en matière de localisation. Le financement du FbAF par la DG ECHO a également permis de soutenir plus clairement le nexus humanitaire-développement-paix, en protégeant les actifs et en renforçant la résilience des ménages aidés. Toutefois, le Partenariat programmatique entre la DG ECHO et l'IFRC est encore à un stade de développement trop précoce pour pouvoir déterminer s'il améliore ou non la réponse de la DG ECHO.

### Renforcement de la coordination interne et externe et contributions au nexus

**Le partenariat a nécessité une amélioration de la coordination entre les Sociétés nationales des pays de l'Union européenne (SNUE) et l'IFRC, mais des défis persistent.**

Les informateurs des deux organisations reconnaissent la complexité de la relation triangulaire entre la DG ECHO, l'IFRC et les SNUE. La directive des secrétaires généraux de l'IFRC selon laquelle les SNUE sont prioritaires pour le financement de l'UE a, dans une certaine mesure, atténué l'anxiété et la compétitivité au regard de la relation de financement. Cependant, certaines tensions sous-jacentes demeurent, selon des informateurs. Et ceci, en dépit du fait que les SNUE n'ont pas le même accès que l'IFRC à certains flux de financement de l'UE, car elles ne disposent pas de son statut d'organisation internationale. Le Partenariat programmatique a nécessité une coordination accrue entre les SNUE et l'IFRC, mais a fourni les bases pour le développement de nouveaux modes de travail et outils. Ces nouveaux modes de travail et outils ont le potentiel d'améliorer la coordination future entre les SNUE et l'IFRC.

**Le soutien qu'apporte la DG ECHO à l'IFRC a cependant renforcé la capacité des Sociétés nationales à fournir une assistance humanitaire** (y compris à mener des actions anticipées), contribuant ainsi aux engagements de localisation. Les personnes interrogées ont suggéré que ce soutien s'est invariablement limité à du renforcement des capacités liées à la fourniture de l'aide plutôt qu'au renforcement des capacités de base d'une Société nationale.

Bien que l'approche nexus<sup>10</sup> ait gagné en importance pour les deux organisations, le partenariat n'a permis de progresser dans ce domaine que dans une moindre mesure. Quant à l'avenir, l'expansion par l'IFRC du Mécanisme pour l'action fondée sur les prévisions ouvre cependant à la DG ECHO de nouvelles perspectives pour appuyer les interventions de résilience capables de protéger les contributions au développement. Si l'on y ajoute le rôle joué par la DG ECHO pour faciliter l'engagement entre l'IFRC et les DG NEAR et INTPA, il existe un potentiel de produire des résultats à l'avenir, qui en était au premier stade au cours de la période d'évaluation.

### ***Conclusion générale de l'évaluation***

**L'évaluation démontre la valeur ajoutée stratégique du partenariat pour la DG ECHO en matière de :**

- **Promotion de l'agenda de localisation :** Grâce au réseau formé par les 192 Sociétés nationales, l'IFRC jouit d'une portée considérable et du potentiel d'augmenter la couverture de la réponse aux crises de la DG ECHO.
- **Opérations de réponse à grande échelle :** En démontrant le potentiel de l'IFRC comme alternative fiable et complémentaire au « pilier bleu » pour la mise en œuvre de programmes à grande échelle.
- **Amélioration de l'efficacité de sa réponse :** Dans certaines circonstances, le partenariat avec l'IFRC peut se traduire par une efficacité des coûts, en particulier si elle conserve la volonté de négocier les coûts indirects des programmes à grande échelle, sans que n'en pâtisse la qualité de la programmation.
- **Élargissement de l'utilisation des programmes de transferts monétaires à usages multiples :** Les intentions de la DG ECHO et de l'IFRC sur l'élargissement de l'aide en espèces sont profondément alignées. Contrairement à l'approche sectorielle de l'ONU pour l'aide en espèces, l'IFRC est plus en phase avec le programme de la DG ECHO relatif aux transferts monétaires à usages multiples.

Il est toutefois possible de consolider le partenariat entre les deux organisations. L'évaluation formule les recommandations suivantes à cet égard :

### ***Recommandations stratégiques***

**Recommandation n° 1 : Continuer à approfondir et à élargir le dialogue avec l'IFRC dans les domaines d'intérêt stratégique, notamment en facilitant la collaboration avec les autres Directions générales de la Commission.**

- **Examiner si la fréquence des échanges stratégiques au niveau du siège est suffisante.**
- **Renforcer le dialogue stratégique entre les deux organisations au niveau national.** Au cours de la période évaluée, le dialogue au niveau national était principalement axé sur les opportunités de financement ou contractuelles, plutôt que sur des questions humanitaires plus vastes d'intérêt mutuel. En la matière, le dialogue dans le contexte de l'ESSN fait figure d'exception.
- **Créer des opportunités d'apprentissage mutuel et de partage d'informations (y compris des réunions thématiques dédiées),** notamment sur des sujets tels que

---

<sup>10</sup> Pour une discussion sur la signification de l'approche nexus, veuillez vous référer au document d'information sur l'approche nexus humanitaire-développement-paix de l'Atelier du groupe de travail de l'ONU sur la transition et du Comité permanent interorganisations des 20 et 21 octobre 2016.

l'écologisation de la réponse humanitaire, la programmation des transferts monétaires ou le changement climatique, qui permettraient d'accroître l'expertise technique et les échanges.

- **Veiller à diffuser les résultats du dialogue largement au sein de l'organisation**, afin de promouvoir un engagement accru aux niveaux régional et national.

**Recommandation n° 2 : Développer, en collaboration avec l'IFRC, un plan de plaidoyer stratégique basé sur des intérêts communs et applicable à l'échelle de l'organisation. Ce plan de plaidoyer devrait :**

- **Envisager de se baser sur les domaines thématiques du Partenariat programmatique, ainsi que sur les expériences nationales de plaidoyer, de communication et de visibilité.**
- **Définir des publics cibles spécifiques aux niveaux national, régional et international pour les activités de plaidoyer, de communication et de visibilité.**
- **Impliquer le personnel des sièges et des bureaux régionaux et nationaux dans les initiatives de plaidoyer et de planification, en vue de favoriser une participation plus large du personnel des deux organisations et des membres.**
- **Définir des indicateurs cibles spécifiques pour le plan et suivre les progrès réalisés par rapport à ce plan.**

**Recommandation n° 3 : Mettre à profit les leçons apprises et gérer les connaissances sur le partenariat de manière plus systématique, ainsi que les diffuser dans toute l'organisation. L'IFRC devrait envisager une démarche similaire.**

- **Développer une approche structurée** pour mettre à profit les leçons apprises et gérer les connaissances sur le fonctionnement du partenariat jusqu'à présent.
- **Documenter avec objectivité les processus et outils développés** dans le cadre de la conception du Partenariat programmatique afin de tirer parti de cette nouvelle méthode de travail.
- **Diffusion :** Considérer, dans le cadre de cette approche, la nécessité d'organiser régulièrement des événements de formation et des stratégies de gestion et diffusion des connaissances.

### ***Recommandations opérationnelles***

**Recommandation n° 4 : Gérer le décalage entre les attentes dans certains domaines opérationnels en comprenant mieux l'apport potentiel du partenariat au regard de :**

- **L'évaluation des besoins :** S'efforcer de comprendre les forces et les faiblesses de l'approche d'évaluation des besoins de l'IFRC, en reconnaissant que des aspects contextuels peuvent brider ou limiter leur efficacité.
- **La protection et la redevabilité envers les populations affectées :** La protection et la redevabilité envers les populations affectées sont toutes deux des composantes de l'approche centrée sur l'être humain promue dans le cadre des engagements du Grand compromis. Clarifier le rôle que peut jouer l'IFRC dans ce domaine, à partir d'une évaluation de ses forces et faiblesses, appuierait les engagements de la DG ECHO au titre du Grand compromis.
- **Nexus humanitaire-développement-paix (HDP) :** Continuer à explorer des solutions pour stimuler l'adhésion à l'approche nexus HDP en favorisant, au sein des autres Directions générales, une meilleure compréhension du rôle potentiel de l'IFRC et de l'utilisation des outils

existants, tel le mécanisme pour l'action fondée sur les prévisions, pour promouvoir l'approche nexus.

- **Le mécanisme de protection civile de l'UE** : la nécessité d'améliorer la coordination entre le système de l'UE et les mécanismes de réponse d'urgence de l'IFRC, les équipes FACT, des unités d'intervention d'urgence (ERU, *Emergency Response Unit*), etc.
- **Le Mécanisme pour l'action fondée sur les prévisions** : Examiner plus spécifiquement ce que la DG ECHO peut offrir en matière de soutien à la préparation associée à l'action précoce, y compris la formation et le prépositionnement des stocks. La DG ECHO devra également prendre position face à l'utilisation de déclencheurs plus flexibles pour le déblocage de fonds destinés à l'action précoce, récemment introduits par l'IFRC<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En 2022.