

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

1. Résumé analytique

Objet de l'évaluation

La présente évaluation porte sur la Facilité Alimentaire de l'Union Européenne - FA de l'UE (règlement (CE) n° 1337/2008), en tant qu'instrument de coopération, ainsi que sur les activités de coopération menées par la Commission Européenne dans le cadre de cet instrument entre 2008 et 2011. Sa portée géographique inclut 49 pays dans lesquels des activités financées au moyen de la Facilité alimentaire ont été mises en œuvre¹⁰. Cette évaluation vise à s'assurer que les objectifs ont été atteints, afin d'être en mesure d'adopter des conclusions fondées sur des constatations objectives, crédibles, fiables et valables, ainsi que d'élaborer des recommandations permettant d'améliorer les futures actions de coopération au développement.

Le contexte de l'évaluation

La volatilité des prix des denrées alimentaires et des intrants agricoles en 2007 et en 2008 a placé de nombreux pays en développement, et leurs populations, dans une situation dramatique, tout en compromettant la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Par ailleurs, cette hausse des prix a donné lieu à des émeutes, des troubles et crée de l'instabilité dans plusieurs pays, menaçant ainsi les acquis de décennies de développement politique et d'investissements en faveur du maintien de la paix. Cette Crise des Prix Alimentaires (CPA) a exigé des interventions tant à court qu'à moyen terme de la part de la communauté internationale, en vu d'atténuer ses effets sur les plus populations pauvres des pays en développement.

La FAO a ainsi lancé son Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires (IFPA) en décembre 2007, afin de répondre aux besoins urgents des personnes les plus vulnérables confrontées à l'explosion des prix et à des choix difficiles. En avril 2008, le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) des Nations Unies a mis en place une Équipe spéciale de haut niveau (UNHILTF) sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, placée sous la direction du Secrétaire général de l'ONU. L'UNHILTF a proposé une réponse unifiée à la CPA, ainsi qu'une stratégie globale et un plan d'action, connu sous le nom de Cadre d'action global (CAG).

La Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO au mois de juin 2008 a appelé la communauté internationale à renforcer son assistance aux pays en développement. Cet appel a été repris lors du Sommet du G8 au Japon le mois suivant, à l'occasion duquel le président de la Commission européenne a annoncé son intention de proposer une réponse rapide, sous la forme d'une « Facilité » ayant une dotation de 1 milliard d'euros, afin de réduire les effets de la CPA en cours.

Les premières interventions adoptées par l'UE en 2008 dans un but d'atténuation de la Crise des prix alimentaires se fondaient sur des instruments européens déjà existants, tels que l'enveloppe B du Fonds européen de développement (FED) (185,9 millions d'euros), le Programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP) (50 millions d'euros) et les fonds ECHO (210 millions d'euros). Toutefois, le montant mis à disposition ou réassigné par le biais de ces trois instruments préexistants s'est avéré insuffisant pour répondre aux exigences financières dictées par la CPA. C'est ainsi que le 16 décembre 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement portant établissement d'une « facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement » (laquelle allait devenir, par la suite, la Facilité alimentaire de l'Union européenne). Mis en place pour une durée triennale (2009-2011), le fond visait à combler le vide existant entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à moyen et à long terme. Ses objectifs prioritaires étaient les suivants : i) encourager une réaction positive, du côté de l'offre, du secteur agricole des pays et régions cibles ; ii) soutenir des activités destinées à apporter une réponse rapide et directe en vue d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix alimentaires sur les populations locales conformément aux objectifs poursuivis en matière de sécurité alimentaire mondiale, y compris les normes des Nations Unies en matière de besoins nutritionnels, et iii) renforcer les capacités de production et la gouvernance du secteur agricole afin d'améliorer la pérennité des interventions.

¹⁰ Le règlement (CE) n° 1337/2008 prévoit la nécessité de procéder à une évaluation externe appropriée des activités menées dans son cadre. Ladite évaluation finale externe a été lancée en mai 2011.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

La Facilité alimentaire d'un milliard d'euros a été planifiée et conçue afin de venir compléter, sur une période de trois ans, les politiques et les stratégies déjà existantes de l'Union Européenne dans le domaine de la sécurité alimentaire. 57 % du budget total y afférant a été acheminé par le biais des agences des Nations Unies et de la Banque Mondiale, alors que le reste des sommes ont été déboursées par l'intermédiaire d'aides budgétaires, d'acteurs non étatiques (ANE), d'organismes des États membres de l'UE et d'organisations régionales, notamment sous la forme d'appels à propositions.

Méthodologie de l'évaluation

L'approche d'évaluation utilisée se fonde sur une reconstruction de la logique d'intervention, et se structure autour de dix questions d'évaluation, avec les critères de jugement et les indicateurs correspondants. Les questions d'évaluation se trouvent associées aux cinq critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) (à savoir, la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la viabilité), à la cohérence et à la valeur ajoutée de la Commission européenne, ainsi qu'à toute une série de points clés complémentaires. Des réponses aux questions d'évaluation individuelles ont été apportées, et des conclusions générales formulées à travers une approche consistant à : i) dresser un inventaire et une typologie d'ensemble des interventions financées dans le cadre de la Facilité Alimentaire de l'UE ; ii) recueillir des informations issues des 232 interventions financées ; iii) réaliser des visites sur le terrain dans 12 pays bénéficiaires ; iv) analyser les enquêtes effectuées auprès des délégations de l'UE ; v) consulter l'ensemble des documents de projet disponibles ; vi) étudier 231 rapports ROM (rapports de suivi axé sur les résultats) ; vii) s'entretenir avec les parties prenantes tant du siège de la Commission européenne que de la FAO, ainsi que de l'équipe UNHILF et des délégations de l'UE, et enfin, à viii) mener des entretiens concernant les projets et à organiser des groupes de discussion¹¹.

Principales constatations¹² concernant la Facilité alimentaire (FA) de l'UE en tant qu'instrument

La Commission européenne a, de par sa décision d'apporter son soutien à une réponse internationale coordonnée à la CPA, placé la sécurité alimentaire et le développement rural en tête de son propre agenda de coopération au développement et du programme de développement international. Par ailleurs, la Commission européenne a obtenu une visibilité importante grâce à la mise en œuvre de la FA de l'UE, en renforçant ainsi son rôle de chef de file dans le domaine de la réponse internationale.

La création de la FA de l'UE constituait le seul moyen dont disposait la Commission pour engager rapidement un volume substantiel de fonds en faveur des secteurs agricole et de sécurité alimentaire des pays affectés par la CPA. En mettant en place un « instrument spécifique » en réponse à cette dernière, le développement de l'agriculture et la sécurité alimentaire ont été placé en première ligne du programme de coopération au développement de la Commission européenne¹³ et du programme de développement international. Ceci n'aurait pas pu être accompli en se bornant à augmenter le financement accordé dans le cadre des instruments existants, lesquels disposent d'une visibilité bien plus restreinte.

¹¹ La phase de démarrage a rendu compte de la logique de l'intervention de la Commission et a développé les questions d'évaluation ainsi que les indicateurs et les critères de justification y associés. Le rapport de démarrage présentait la méthodologie proposée pour la réalisation de l'évaluation des 232 projets relevant de la FA de l'UE. Au cours de la phase documentaire, l'équipe a analysé les projets de la FA de l'UE en appliquant la méthodologie proposée au sein du Rapport de démarrage. Les projets s'inscrivant dans la FA de l'UE ont été évalués au moyen d'évaluations pays, de fiches d'action, de documents projet, de rapports de suivi axés sur les résultats et de rapports intermédiaires, en tant que des sources d'information principales. Deux questionnaires ont été préparés par l'équipe d'évaluation et envoyés aux délégations de l'UE (DUE) au cours de la phase documentaire. Le processus a nécessité plus de temps que prévu, et les résultats n'ont pas été disponibles en bonne et due heure pour la phase documentaire, mais ils ont été pris en compte lors de la phase de synthèse. Afin de compléter les réponses aux questions d'évaluation (QE), 15 hypothèses ont été définies pour réaliser des tests lors des visites sur le terrain, pour enrichir les informations obtenues à l'occasion de l'analyse documentaire. Douze pays ont été choisis, sur la base d'une série de critères définie au sein du Rapport de démarrage. Suite à la visite de terrain de ces pays, les réponses aux hypothèses susvisées ont été synthétisées concernant les 12 pays visités, et approuvées par la RG. À l'occasion des travaux de synthèse, les résultats de la phase documentaire et ceux des visites sur le terrain ont été combinés aux résultats des sondages menés par les délégations de l'UE dans les pays bénéficiaires et des rapports finaux complémentaires rédigés par les organisations des Nations Unies, afin d'en dégager les constatations, les conclusions et les recommandations finales.

¹² Les constatations présentées dans le résumé analytique constituent les constatations principales et les plus importantes de l'évaluation. D'autres constatations d'une nature plus opérationnelle ou d'une pertinence moindre par rapport à l'instrument sont évoquées dans le texte du rapport.

¹³ La part d'aide publique au développement (APD) allouée à l'agriculture atteignait un niveau de 19 % en 1980, mais était descendue à 3,8 % en 2006. Il semble, toutefois, que la tendance se soit légèrement inversée.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

La FA de l'UE a permis de rehausser rapidement le volume général de fonds de l'UE destinés aux secteurs agricole et rural, et cela dans le cadre d'une réponse internationale coordonnée face à la crise des prix alimentaires. Bien que l'UE ait redéployé d'autres instruments afin de réagir à cette crise, ceux-ci ne se sont pas avérés suffisamment souples, ou ont manqué du financement nécessaire pour apporter une réponse appropriée à la crise. Aussi, la création d'un instrument spécifique était-elle nécessaire.

L'instrument a apporté une réponse rapide à la crise, et a permis à l'UE d'organiser un dialogue tant au niveau international qu'avec les pays partenaires. L'annonce du fait que l'UE aller contribuer à hauteur de 1 milliard d'euros aux engagements de L'Aquila, dans le cadre desquels les pays se sont engagés à tenter de mobiliser 22 milliards de dollars US (14,3 milliards d'euros), est venue renforcer de tels engagements, a procuré une forte visibilité à l'UE et a fait de cette dernière le chef de file dans la mise en œuvre de cette initiative.

Au niveau de l'instrument en tant que tel, des ressources substantielles ont été assignées, et la charge administrative allégée pour les interventions importantes.

La FA de l'UE est entièrement cohérente avec la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, et elle renforce les piliers de la Sécurité alimentaire¹⁴ dans les pays affectés par la CPA, bien que son soutien se focalise sur l'encouragement d'une réaction positive, du côté de l'offre, des petits exploitants du secteur agricole.

L'instrument FA de l'UE a joué d'une grande souplesse d'intervention, qui s'est traduite par des interventions concernant un large éventail d'activités. La plupart des interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE cherchaient à accroître la disponibilité d'aliments, au moyen d'une intensification de la production de la part des petits exploitants. Les autres piliers de la sécurité alimentaire (l'accès aux aliments / à une nutrition de qualité) ont, eux aussi, été abordés par certaines interventions, mais dans une moindre mesure.

Il existe une grande cohérence et uniformité entre les interventions effectuées dans le cadre de la FA de l'UE, les instruments de la Commission européenne et les interventions d'autres donateurs. La coordination s'est avérée, elle aussi, satisfaisante. En fait, la FA de l'UE est conforme à la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, ainsi qu'à la Déclaration de Paris.

La FA de l'UE a été programmée en tant qu'instrument à court et à moyen terme, et les activités y afférentes se focalisaient sur le soutien à court terme.

La FA de l'UE a été programmée en tant qu'instrument à court et à moyen terme, afin de combler le vide existant entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à long terme, et cela alors même qu'en 2008 on prévoyait déjà que les prix allaient demeurer volatiles à moyen terme. En raison des brefs délais impartis, les interventions étaient axées sur le renforcement de la capacité de récupération et sur la réduction des effets de la CPA sur les populations les plus affectées. Néanmoins, les causes sous-jacentes (aussi bien celles naturelles qu'anthropogéniques) de l'insécurité alimentaire dans les pays cibles échappent au champ d'application de la FA de l'UE. Bien que les plans en vue d'une poursuite de la FA de l'UE au moyen d'un autre instrument fassent défaut à l'heure actuelle, toute une série de projets financés dans le cadre de la FA de l'UE ont bénéficié (ou bénéficieront à l'avenir) de financements ultérieurs en provenance d'instruments à long terme (FSTP et FED).

Le choix des pays éligibles à la FA de l'UE se fondait sur un ensemble de critères définis dans l'annexe au règlement. Pourtant, certains des pays cibles ne faisaient pas partie des pays « les plus affectés » par la CPA, et le nombre élevé de pays bénéficiaires a eu pour conséquence une dispersion des efforts.

Le choix des pays partenaires éligibles à la FA de l'UE s'est fait en tenant compte d'un ensemble de critères prévus en annexe au règlement. À l'origine, il avait été proposé de travailler avec 35 pays, mais ce chiffre a fini

¹⁴ Concept de sécurité alimentaire : on parle de sécurité alimentaire lorsque tous les individus ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Les quatre piliers de la sécurité alimentaire sont la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. La dimension nutritionnelle fait partie intégrante du concept de sécurité alimentaire. (Source : FAO – Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, du 16 au 18 novembre 2009).

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

par être porté à 50 pays, dans le cadre du règlement adopté par le Parlement européen. Tous les pays sélectionnés remplissaient les critères ainsi prévus : nombre d'entre eux étaient très affectés par la CPA, alors que d'autres disposant déjà de mesures avancées en matière de sécurité alimentaire, estimaient que celles-ci risquaient de se voir compromises à cause de la CPA. Dans ces derniers pays, le soutien fourni par la FA de l'UE a aidé les décideurs politiques nationaux à poursuivre la mise en œuvre de leurs mesures nationales, et cela en dépit de la CPA (comme en Jamaïque ou au Malawi).

L'établissement de la FA de l'UE en l'espace de 10 mois seulement et la gestion du processus de mise en œuvre y afférent sont venus démontrer l'efficacité de l'ensemble des institutions participantes.

La mise en place de la FA de l'UE en l'espace de 10 mois seulement a nécessité un travail préparatoire et une coordination interinstitutionnelle intense, de sorte que sa création dans un délai aussi court peut être considérée comme une réussite de taille.

Aussi bien le siège de la Commission Européenne que les différentes délégations de l'Union Européenne impliquées dans le projet ont fait preuve d'une gestion très efficace de la FA de l'UE. Moins de 2 % des fonds consacrés à cette dernière ont été utilisés pour des besoins administratifs de la part de la Commission européenne. Le recrutement d'agents contractuels supplémentaires, dans le cadre de la FA de l'UE, a permis un suivi et une coordination appropriés des interventions.

Le recours aux organisations des Nations Unies, un grand nombre d'entre elles disposant d'une présence dans les pays cibles et entretenant des relations de longue date avec les différents ministères de l'agriculture compétents, a facilité l'identification des interventions nécessaires.

La programmation initiale des interventions a été réalisée sur la base des Évaluations des besoins des pays menées par les organisations des Nations Unies. Ces évaluations ont permis de mettre en évidence l'étendue de la crise et les réponses proposées pour y faire face dans chacun des pays concernés. Toutefois, les évaluations ont montré leurs limites relatives à l'absence de participation d'autres partenaires, ainsi qu'au manque de prise en compte des acteurs non étatiques (ANE) et des appuis budgétaires (AB) en tant que des canaux de soutien envisageables.

Les interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE se sont avérées efficaces, tant en ce qui concerne l'atténuation des effets de la CPA sur leurs bénéficiaires directs que pour ce qui est du renforcement de la capacité de résistance et de récupération des populations concernées.

Le soutien apporté s'est conformé aux besoins des bénéficiaires. La CPA a donné lieu à une insécurité alimentaire dans les pays cibles, ou l'a aggravé. Bien que l'aide fournie par la FA de l'UE ne soit arrivée que quelques mois après la plus forte hausse des prix alimentaires enregistrée à l'échelle mondiale, elle est toutefois parvenue à ces pays à temps pour s'attaquer aux effets de la crise et pour combattre l'insécurité alimentaire. Néanmoins, elle n'a pu atteindre qu'une proportion limitée des populations vulnérables dans les pays cibles. Une telle situation soulève la question suivante : dans quelle mesure la fragmentation de l'aide parmi un nombre élevé de pays et de partenaires chargés de la mise en œuvre était-elle justifiée ou n'aurait-il pas été plus efficace de concentrer les efforts sur un nombre inférieur de pays, au moyen d'une meilleure répartition sectorielle et géographique du travail avec les autres partenaires ?

La FA de l'UE a pris fin en 2012, lorsque toutes les interventions financées ont fait l'objet d'une clôture administrative. Bien que les prix alimentaires demeurent élevés et que la situation en matière de sécurité alimentaire générale ne se soit pas améliorée dans de nombreux pays, nulle nouvelle intervention ne peut être financée à présent. Alors que la capacité de résistance a été atteinte en ce qui concerne les bénéficiaires directs des interventions effectuées dans le cadre de la FA de l'UE, ainsi que dans les pays présentant un contexte favorable, il serait nécessaire de financer d'autres interventions en agissant au cas par cas (au-delà de l'aide d'urgence susceptible d'être fournie par ECHO).

Principales constatations concernant les interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE

Les interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE se sont avérées conformes aux capacités et aux stratégies des pays et régions cibles, et correspondaient aux besoins des bénéficiaires ciblés. La plupart de ces interventions ont encouragé une réaction positive, du côté de l'offre, des petits exploitants du secteur agricole.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

Les interventions financées étaient axées sur l'encouragement d'une réaction positive, du côté de l'offre, des petits exploitants du secteur agricole, et se sont ainsi avérées importantes pour la réduction de la pauvreté. Toutefois, une telle stratégie n'a pas suscité quelque réaction positive que ce soit au-delà de leurs bénéficiaires directs. La plupart des interventions ont porté sur les secteurs agricole et du développement local, mais rares ont été celles réalisées au profit des populations urbaines ou à se focaliser sur la nutrition (consommation alimentaire).

Les retards dans le démarrage des activités de terrain se sont avérés fréquents, bien que, dans la plupart des cas, ces retards aient été rattrapés en fin de projet. L'efficacité dans la mise en œuvre était extrêmement variable en fonction des pays, des projets et des canaux d'application.

La qualité de la gestion des interventions assurée par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par la coordination des activités avec les gouvernements nationaux et les délégations de l'UE concernées s'est avérée, en général, satisfaisante. Environ 60 % des interventions financées constituaient des actualisations de projets préexistants, ce qui a permis un démarrage plus rapide des activités sur le terrain. C'est ainsi qu'environ 75 % de l'ensemble des projets a été mis en œuvre sans retards significatifs. Toutefois, en raison du rythme de planification, de nombreux projets (et notamment 50 % de ceux des organisations internationales) ont dû être modifiés en cours de mise en œuvre. Les projets tendaient à être trop ambitieux dans leur conception, au vu du temps disponible. Néanmoins, dans la plupart des cas, les retards ont pu être rattrapés en fin de projet, et les activités prévues accomplies, ce qui est important en termes d'efficacité.

L'efficacité des interventions a énormément varié, en fonction des interventions, des pays et des partenaires chargés de la mise en œuvre. La dispersion du soutien dans quelques 49¹⁵ pays et la réalisation de plus de 232 interventions ont entraîné la multiplication des frais de personnel (national et international), ainsi que de ceux liés aux véhicules et au fonctionnement. Une concentration du soutien dans un nombre de pays moins élevé et la réalisation d'interventions à plus grande échelle (possiblement dans le cadre de l'aide budgétaire) auraient permis d'accroître l'efficacité. Les frais de gestion des partenaires ont été limités à 7 % des coûts des projets, bien qu'un tel chiffre occulte le fait que certains projets menés par des organisations internationales aient sous-traité de nombreuses tâches (en surajoutant, de la sorte, un niveau additionnel de frais de gestion).

La mise en œuvre des projets dans le cadre d'accords de contribution multi-pays a facilité l'adoption des interventions, mais elle a également rendu le suivi de ces dernières plus complexe. Dans la mesure où lesdits accords étaient gérés de manière centralisée, le rôle des délégations de l'UE est resté limité. S'il est vrai que les projets démarraient, officiellement, au moment de la signature des accords financiers, leur mise en œuvre sur le terrain a souvent enregistré des retards.

Les interventions financées avec des organisations régionales sont venues compléter l'aide déjà en cours fournie par l'UE au moyen d'autres sources financières (comme, par exemple, la coopération intra-ACP). Le soutien ainsi apporté visait à atténuer les effets de la CPA à l'échelle régionale, ainsi qu'à accélérer le renforcement de la capacité de résistance dans la région cible.

L'association de différents partenaires et de modalités de mise en œuvre diverses s'est avérée, en général, satisfaisante. Les avantages comparatifs des partenaires auraient pu être mieux pris en considération lors de l'attribution des projets, dans certains pays ou contextes particuliers.

Les organisations des Nations Unies ont fait preuve d'une capacité d'absorption considérablement plus élevée que les ANE nationaux et internationaux. Ainsi, si l'on n'avait pas attribué une partie importante des fonds disponibles aux organisations de l'ONU, la charge administrative pesant sur l'UE aurait augmenté de manière considérable, et la réponse apportée par la FA de l'UE n'aurait pas été aussi rapide que cela a été le cas.

Le choix finalisé opéré quant aux canaux d'intervention (organisations internationales, ANE, AB et organisations régionales) s'est fondé sur les besoins et la situation particulière de chaque pays cible, tout en se conformant aux objectifs propres au règlement.

¹⁵ Les Comores avaient été pressenties, à l'origine, en tant que bénéficiaire, mais le pays ne s'est pas vu accorder, *in fine*, de soutien dans le cadre de cet instrument.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

L'appropriation des projets s'est avérée généralement satisfaisante, des liens étroits s'étant créés avec les gouvernements, tant au niveau national qu'à ceux régional et local.

Bien que les gouvernements n'aient pas participé, en général, à la gestion des projets, sauf en ce qui concerne l'appui budgétaire, l'appropriation des projets par ces derniers (et cela à tous les niveaux) s'est avérée satisfaisante. Toutes les interventions se sont conformées aux politiques nationales applicables aux secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (ou, du moins, elles n'alliaient pas à leur encontre). Les organisations internationales ont entretenu un dialogue permanent avec les ministères nationaux de l'agriculture, en s'assurant ainsi de l'appropriation nationale des projets. En général, les projets mis en œuvre par les ANE ont fait l'objet d'une coordination étroite avec les structures gouvernementales locales et régionales.

Les interventions se sont conformées aux besoins de leurs bénéficiaires directs, et le degré d'efficacité s'est avéré satisfaisant, bien que la durabilité de nombreux résultats atteints demeure fragile.

Les objectifs spécifiques des projets se sont bien conformés aux besoins générés par la CPA et ont pris compte, en général, les évaluations des besoins menées par les organisations des Nations Unies ou par d'autres parties prenantes. Relativement peu d'interventions ont contribué au soutien de mesures telles que celles de filet de sécurité visant à traiter des besoins alimentaires de base et de la nutrition, alors que la plupart d'entre elles ont privilégié la promotion de la production agricole.

Les interventions ont enregistré un degré d'efficacité satisfaisant au niveau des bénéficiaires directs et à l'échelle des communautés et des régions directement ciblées, ce qui a entraîné une véritable augmentation de la production et de la capacité à résister à des crises futures, comme suit.

- Les capacités de production et la gouvernance sectorielle (au niveau local) ont augmenté, au moyen d'actions ciblées. Les bénéficiaires directs ont souvent indiqué avoir enregistré des hausses importantes de leur production, grâce à un accès amélioré aux intrants agricoles et à une assistance technique. Dans les cas où des augmentations de la production / du rendement n'ont pas été atteintes et/ou signalées, cela a été dû aux problèmes climatiques, ou simplement au fait que les saisons agricoles n'avaient pas encore pris fin à la date des visites des évaluateurs.
- Des organisations renforcées (ou de nouvelle création) d'exploitants agricoles ont été mieux à même de gérer l'utilisation des installations communes, d'accéder aux marchés et de faire valoir leurs droits auprès des autorités locales.
- Les investissements dans les infrastructures et dans le renforcement des capacités ont augmenté la capacité de production des exploitants agricoles, en les rendant ainsi moins vulnérables en cas de crises futures.

Néanmoins, au moment de l'évaluation finale de la FA de l'UE, il était encore trop tôt pour apprécier, d'une manière définitive, les réussites enregistrées dans le cadre des projets menés. Nombre d'entre eux n'ont été achevés que récemment (formation, infrastructures, etc.) et les données agrégées concernant leurs résultats positifs (augmentation de la production ou du rendement, réduction des pertes, etc.) n'étaient pas toutes disponibles. Les interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE n'ont pas exercé d'influence significative sur les prix des aliments, lesquels sont demeurés élevés, à cause de nombreux autres facteurs.

La durabilité des résultats est variable, et dépendra de la poursuite de la contribution apportée par les gouvernements nationaux, par l'UE et par d'autres donateurs aux bénéficiaires, en vue de la consolidation des réussites enregistrées. La durée biennuelle de nombreux projets à moyen terme s'est avérée trop courte pour garantir la durabilité des résultats. Les programmes de rémunération du travail en espèces ou en nourriture n'exigent aucune durabilité, et bien que la crise immédiate ait pris fin, beaucoup reste encore à accomplir pour atteindre une sécurité alimentaire dans la durée.

Conclusions¹⁶ concernant la FA de l'UE en tant qu'instrument

La décision politique de la Commission de créer le nouvel instrument de financement articulé dans le cadre du règlement (CE) n° 1337/2008 s'est avérée pertinente, bien que la période de mise en œuvre prévue pour ledit instrument ait été très courte. L'instrument a apporté un soutien financier au cours de la **période située à mi-chemin entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à moyen et à long terme**, mais une aide additionnelle s'avère nécessaire pour l'avenir, notamment si l'on tient compte du fait que la volatilité liée à la CPA est toujours d'actualité. L'expérience acquise par la Commission européenne dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de la FA de l'UE pourrait constituer une contribution de taille pour des actions futures.

L'instrument de FA de l'UE a fait preuve d'une **importante souplesse** d'intervention, et il avait été conçu pour profiter à de nombreux pays partenaires. Néanmoins, la **dispersion des interventions** dans 49 pays, avec 232 interventions, en a réduit l'impact à l'échelle nationale (les effets et les impacts se sont limités aux bénéficiaires directs).

Les interventions financées dans le cadre de la FA de l'UE **se sont conformées aux capacités et aux stratégies** des pays et des régions cibles, ainsi qu'aux **besoins** de leurs bénéficiaires. Toutefois, les interventions se sont, bien souvent, avérées trop ambitieuses, pour ce qui est des délais, du nombre de bénéficiaires et de la couverture régionale, ainsi que du nombre d'activités et de services fournis.

Le **choix des partenaires chargés de la mise en œuvre et des modalités d'application** s'est avéré approprié, et a tenu compte des limites posées par le règlement relatif à la FA de l'UE, ainsi que des réalités locales et de la nécessité d'apporter un soutien rapidement. La mise en œuvre des projets dans le cadre d'accords de contribution multi-pays a rendu la gestion plus complexe et a réduit le rôle joué par les délégations de l'UE.

Les interventions réalisées dans le cadre de la FA de l'UE ont fait montre d'une **efficacité satisfaisante**, au niveau de leurs bénéficiaires directs et des communautés et des régions cibles. Les rapports relatifs aux projets indiquent que les capacités de production (à l'échelle locale) et la gouvernance sectorielle ont augmenté, grâce aux actions ciblées, dans 50 % des projets. Les organisations renforcées (ou nouvellement créées) d'exploitants agricoles ont été mieux à même de gérer l'utilisation des installations communes, d'accéder aux marchés et de faire valoir leurs droits auprès des autorités locales. Toutefois, dans la mesure où un bon nombre d'activités clés liées aux interventions n'a été achevé que récemment, l'impact et la **durabilité des interventions** ne pourront être appréciés que par la suite.

Les interventions réalisées dans le cadre de la FA de l'UE se sont avérées **efficaces pour atténuer les effets de la CPA**, mais les activités y afférentes ont été mises en œuvre au moins un an après le pic des prix alimentaires à l'échelle planétaire, et elles ne sont parvenues à atteindre qu'une partie limitée des populations vulnérables dans les pays cibles. Dans la plupart des cas de figure, nulle **stratégie de reproduction des expériences** (des interventions de la FA de l'UE) n'a été mise en place dans d'autres zones des pays partenaires (au moyen d'autres financements, étrangers ou nationaux).

L'UE s'est montrée très efficace pour ce qui est de l'**engagement et du déboursement** des fonds disponibles, grâce à une **bonne coopération** avec les organisations des Nations Unies, ainsi qu'au recours à des procédures accélérées pour l'adoption des interventions. Néanmoins, le démarrage de la mise en œuvre des interventions sur le terrain a souvent enregistré des retards et/ou la nécessité d'opérer des modifications, à cause de la fixation d'objectifs « trop ambitieux », ou encore en raison de la complexité des procédures de passation des marchés publics ou d'une préparation insuffisante des projets. On constate une **cohérence et une uniformité** entre les interventions réalisées dans le cadre de la FA de l'UE, d'une part, et celles effectuées avec d'autres instruments de l'UE et d'autres donateurs, d'autre part. Par ailleurs, la Commission européenne a joué un rôle important dans la réponse internationale à la CPA. La **coordination au niveau central et sur le terrain** s'est avérée adéquate, voire satisfaisante.

¹⁶ Les conclusions présentées dans le résumé analytique constituent les conclusions principales et les plus importantes de l'évaluation. D'autres conclusions d'une nature plus opérationnelle ou d'une pertinence moindre par rapport à l'instrument sont évoquées dans le texte du rapport.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

Tant le siège de la Commission européenne que les délégations de l'UE ont fait preuve d'une gestion très efficiente de la FA de l'UE, en consacrant moins de 2 % de la totalité des fonds disponibles à des dépenses de nature administrative (y compris les études).

L'absence de standardisation des rapports concernant les **données financières et économiques des projets** et/ou les éléments spécifiques de ces derniers (*ex post* et *ex ante*) rend impossible la définition de la « rentabilité » globale des projets dans le cadre de la présente évaluation. L'accès aux coûts unitaires des différents types d'activités, mises en œuvre par l'intermédiaire des partenaires (*ex ante* et *ex post*) contribuerait à définir les possibilités de **réPLICATION DES INTERVENTIONS** à plus grande échelle.

La FA de l'UE semble avoir eu peu d'effet sur les prix alimentaires ou sur la sécurité alimentaire, au-delà des bénéficiaires directs. Les **effets positifs se sont limités aux bénéficiaires directs**. La FA de l'UE a clairement mis en évidence qu'une augmentation de la production des petits exploitants s'avère possible, si l'on utilise les **technologies appropriées** et fournit **l'assistance technique nécessaire**. Toutefois, davantage d'informations concernant la réPLICATION financière de ce type d'appui à grande échelle restent nécessaires.

La **durabilité de la plupart des activités n'est pas assurée**. Elle apparaît variable et dépendra de la poursuite de la contribution apportée par les gouvernements nationaux, par l'UE et par d'autres bailleurs aux bénéficiaires, en vue de la consolidation des réussites enregistrées. Des **questions transversales** ont été dûment prises en compte, bien qu'il y ait **toujours matière à amélioration**, notamment afin **d'éviter de faire peser des charges de travail supplémentaires sur les femmes**, particulièrement pour ce qui est de l'atténuation et de la prévention des CPA.

Recommandations¹⁷

L'instrument FA de l'UE étant désormais venu à échéance, les recommandations qui suivent sont formulées en vue : (1) de la conception de futures instruments spécifiques pour faire face à des situations similaires, et (2) de l'apport d'un soutien, de la part de l'UE, à des pays affectés par la crise des prix alimentaires.

L'UE devrait envisager la **transformation de la FA de l'UE en instrument permanent en « Stand-by »**, afin de répondre rapidement à des futures et soudaines crises des prix alimentaires, ainsi que d'atténuer leurs effets sur les situations d'insécurité alimentaire. En ce qui concerne les situations d'insécurité alimentaire permanentes, récurrentes, ou cycliques, l'instrument pourrait être utilisé principalement pour atténuer les effets qui « renforcent » de telles situations. La **sécurité alimentaire devrait continuer de se situer à la première place des programmes de coopération à long terme** de l'UE, conformément au Programme pour le changement.

La conception d'instruments spécifiques futurs devrait se faire d'une manière **plus ciblée**, de sorte que les résultats escomptés puissent être atteints dans les délais et avec les ressources initialement prévus. Sur ce point et ainsi que cela est préconisé dans le Programme pour le changement, l'UE devrait concentrer son soutien sur les pays les plus affectés, ainsi que sur des bénéficiaires stratégiques, afin de s'assurer que les ressources soient allouées là où un impact maximal peut être obtenu. Par ailleurs, l'UE devrait garantir la complémentarité, au moyen d'un **partage sectoriel des tâches**, entre les États membres de l'Union et les organisations des Nations Unies.

Avant de procéder à la création de tout instrument, il serait souhaitable de se livrer à une analyse détaillée des problématiques en cause, afin **d'adopter un seul objectif principal** qui s'attaque à des questions spécifiques tout en définissant clairement les bénéficiaires.

À l'échelle des pays et des interventions, l'UE devrait participer à la préparation des Évaluations des besoins des pays, et promouvoir la participation de la société civile. Dans les cas où l'évaluation des besoins et la conception des interventions sont sous-traitées aux organisations des Nations Unies et/ou où les nouveaux projets viennent s'ajouter à des opérations déjà en cours, il serait souhaitable que les **instruments**

¹⁷ Les recommandations présentées dans le résumé analytique constituent les recommandations principales et les plus importantes de l'évaluation. D'autres recommandations d'une nature plus opérationnelle ou d'une pertinence moindre par rapport à l'instrument sont évoquées dans le texte du rapport.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

méthodologiques de l'UE soient appliqués, ainsi que de définir clairement les résultats à atteindre avec la contribution de la Commission européenne, dans les délais impartis.

Par ailleurs, les efforts devraient se concentrer sur l'apport d'un soutien à des **interventions clairement liées à l'objectif** visé par l'instrument, lorsqu'il s'agira de choisir les interventions individuelles à l'échelle nationale.

Dans le cadre de la sélection des partenaires et des modalités de l'aide, l'UE devrait accorder une attention toute particulière aux **avantages comparatifs** fournis par les différents canaux de mise en œuvre envisageables. Au **stade de la conception**, et au vu des délais serrés, il conviendrait de s'intéresser en particulier à la durabilité des projets, en y incluant de manière systématique des **stratégies de sortie ou de pérennisation**. De par la nature même de la sécurité alimentaire, il faudrait également, toujours au stade de la conception des projets, prêter une attention spécifique aux aspects horizontaux susceptibles d'affecter de manière négative la **charge de travail des femmes** et de faire **pression sur l'environnement**.

À un niveau plus stratégique, la Commission européenne (dans le cadre de ses programmes de coopération) devrait **continuer de jouer un rôle actif dans le dialogue politique**, sur le plan national, et aider les gouvernements des pays partenaires à prendre conscience de l'importance et de la dimension multisectorielle de la sécurité alimentaire. Les causes sous-jacentes qui affectent la sécurité alimentaire devraient être déterminées et abordées de manière appropriée par les gouvernements à travers leurs politiques nationales.

Enfin, les interventions de l'UE devraient tenter de systématiser les **enseignements tirés** et le **partage des expériences** avec les partenaires chargés de la mise en œuvre (dans le cadre d'un système fixé par accord). Une attention toute particulière devrait être accordée aux questions afférentes au **caractère reproductible** des interventions, ainsi qu'à l'analyse de la rentabilité de ces dernières (**évaluation à posteriori**).

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Sur le plan stratégique

La Commission européenne a démontré qu'il est possible de mettre en place rapidement un **instrument efficace**, afin de répondre à un besoin imprévu. Les enseignements tirés de cette expérience montrent que les **retards dans la mise en œuvre peuvent être évités ou réduits**, si : (1) les partenaires chargés de la mise en œuvre sont déjà présents dans la région dans laquelle le projet doit être mené et ils ont déjà établi des rapports avec les groupes cibles et les gouvernements ; (2) la conception du projet est simple et ne prévoit pas la participation de trop de niveaux différents d'intervenants, et si (3) l'ensemble des interventions vient simplement s'ajouter à des projets préexistants.

L'adoption d'un **seul objectif principal** et d'un cadre logique unique pour l'instrument rendrait plus claire la logique de l'intervention envisagée et faciliterait le suivi des progrès y afférents.

Les **mesures d'aide budgétaire constituent un instrument adapté** si le pays concerné a déjà été considéré comme pouvant bénéficier d'interventions de ce type de la part de donateurs internationaux (et notamment de l'UE), et si un gouvernement dispose d'ores et déjà de sa propre réponse appropriée face à la crise. L'assistance fournie dans le cadre de l'AF de l'UE, sous la forme d'aide budgétaire, est venue s'ajouter au soutien apporté par l'UE par le biais d'autres instruments et d'autres pays partenaires. Dans ces conditions, il ne s'avère pas possible d'isoler les impacts obtenus grâce à un tel soutien additionnel. Néanmoins et dans la mesure où les **interventions d'aide budgétaire appuient la mise en œuvre de politiques nationales**, il est fort probable que ces interventions s'inscrivent dans la durée une fois le soutien fourni dans le cadre de la FA de l'UE terminé.

Une **concentration des efforts sur les exploitants agricoles marginalisés** disposant d'un potentiel de production suffisant contribue à augmenter la sécurité alimentaire à l'échelle de la communauté, mais n'améliore pas forcément la disponibilité des aliments dans les zones urbaines et/ou n'influence pas nécessairement la fixation des prix. Les questions afférentes au **caractère reproductible des interventions** au niveau national et au prix de ces interventions devraient être envisagées au stade de l'adoption des projets.

Les **questions politiques** doivent être incluses d'une manière spécifique dans les programmes les plus importants financés avec les **organisations internationales**. En effet, à défaut d'une forte composante politique, le risque de renouvellement de la crise à l'avenir est plus élevé.

Évaluation finale de la Facilité alimentaire de l'Union européenne

Résumé analytique

Il est particulièrement important de manier avec précaution la **question de la durabilité**, dans le cadre des instruments ponctuels tels que la FA de l'UE, car nulle garantie n'existe que de nouveaux programmes ou financements soient mis à disposition à l'avenir pour soutenir des projets de suivi y afférents.

Un instrument conçu pour répondre à un défi unique (en l'occurrence, à la crise alimentaire) doit tenir compte, dans sa programmation, de **nombreux autres facteurs externes qui affectent les prix alimentaires et la disponibilité des aliments**. En l'espèce, la FA de l'UE a dû opérer dans un contexte de **changement climatique**, de **hausse des prix mondiaux du pétrole** et de **crises financières**, ainsi que de bien d'autres crises régionales et nationales, comme des situations de **sécheresse**, des **inondations** et des **tremblements de terre**.

Sur le plan opérationnel

La conclusion d'accords globaux rend malaisé, pour les délégations de l'UE, le suivi des interventions effectuées dans le cadre de la FA de l'UE à un niveau national. Bien qu'elle ait été conçue en tant qu'instrument à court terme, la **FA de l'UE a apporté son soutien, à court terme, à de nombreuses activités qui auraient nécessité, en réalité, une aide à moyen ou à long terme, pour que leur durabilité puisse être assurée**. Les contraintes de temps strictes qui ont pesé sur ces projets (y compris sur tous ceux menés par des ONG) n'ont pas permis d'obtenir des impacts aussi importants que ceux qu'il aurait été possible d'obtenir si la période de mise en œuvre avait été plus longue.

D'une part, le recours aux **agences des Nations Unies a permis une haute capacité d'absorption** des fonds disponibles, ainsi que des interventions relativement rapides sur le terrain. D'autre part, les **procédures** plutôt **longues** nécessaires au démarrage des projets de la Banque Mondiale et les difficultés associées à la mise en place d'un programme régional rendent ces deux modalités moins adaptées pour des programmes conçus dans le but d'apporter une réponse rapide à une situation de crise (sauf en cas d'intervention en complément de programmes déjà existants).

Les procédures accélérées permettent d'obtenir une adoption rapide des interventions. Néanmoins, afin de rendre possible une application rapide sur le terrain, des procédures accélérées de mise en œuvre (au niveau des partenaires qui en sont chargés) devraient également être prévues.

Dans le cadre de la FA de l'UE, de nombreuses actions qui auraient nécessité une période de mise en œuvre à moyen ou à long terme pour obtenir pleinement leurs impacts, ont été écourtées afin de répondre aux critères d'éligibilité de la Facilité Alimentaire.

Les interventions de distribution d'intrants enregistrent des impacts plus satisfaisants lorsqu'elles sont **associées au renforcement des services de vulgarisation agricole** au profit des petits exploitants, ainsi qu'à un meilleur accès au marché.

Les systèmes de production de semences enregistrent des résultats uniquement à **moyen et à long terme**. Pour obtenir de bons résultats, une meilleure coopération entre les institutions de recherche, les services de vulgarisation agricole, les exploitants agricoles producteurs de semences, les négociants et les exploitants agricoles consommateurs de semences s'avère nécessaire, étant entendu que les semences devraient être testées au niveau des exploitations.