

Évaluation de la composante résilience du Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique dans la Corne de l'Afrique

Introduction

Cette note présente les résultats, les conclusions, les leçons et les recommandations de l'évaluation thématique du Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des personnes déplacées en Afrique (FFUE pour l'Afrique) sur le renforcement de la résilience des communautés vulnérables et touchées par le déplacement dans la Corne de l'Afrique. L'étude a été commandée par la Direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne (DG INTPA) dans le but de fournir une évaluation indépendante des résultats obtenus et des enseignements tirés en relation avec le deuxième objectif stratégique (OS2) du FFUE dans la Corne de l'Afrique. Ce deuxième objectif stratégique visait à renforcer la résilience des communautés et des personnes les plus vulnérables, ainsi que des réfugiés et des personnes déplacées.

Au cours de la période évaluée (2016-2024), la Corne de l'Afrique a été confrontée à de nombreux défis majeurs, notamment la guerre civile, l'instabilité politique, des catastrophes naturelles, les effets de la Covid-19 et une pauvreté persistante. Ces obstacles ont entravé la mise en œuvre harmonieuse des interventions, tout en confirmant la pertinence du soutien à la résilience apporté par le FFUE.

Dans ce contexte, l'évaluation a permis de déterminer dans quelle mesure le Fonds a contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la gestion des ressources naturelles, au renforcement de la gestion des risques de catastrophes et de conflits et de la cohésion sociale parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les réfugiés et les communautés d'accueil. Elle a également mis en évidence les obstacles et les opportunités en termes de durabilité, examiné l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre des projets et évalué la valeur ajoutée globale du soutien du Fonds à la région. L'évaluation a porté sur l'aide liée à la résilience fournie par le FFUE à l'Éthiopie, au Kenya, au Soudan, à la Somalie, au Soudan du Sud, à l'Ouganda et aux régions transfrontalières entre 2016 et 2024, période au cours de laquelle 756 millions d'euros ont été dépensés.

L'évaluation arrive à point nommé, car elle peut contribuer à éclairer les stratégies, les programmes et les actions futurs de l'UE pour contrer ces vulnérabilités. Elle permet également de tirer des enseignements sur la manière d'organiser et de financer à l'avenir le soutien à la résilience dans des environnements complexes dans le cadre de l'actuel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (NDICI), ainsi que du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui débutera en 2028. NDICI – Europe dans le monde a continué à financer un certain nombre d'interventions précédemment financées par le FFUE, mais il existe un risque que des expériences et des leçons précieuses tirées du soutien du FFUE à la résilience soient perdues si l'attention portée à la vulnérabilité dans les environnements complexes est réduite dans le cadre du prochain CFP.

Figure 1. Politiques de l'UE liées à la résilience, mise en œuvre du FFUE et instruments de financement de l'UE

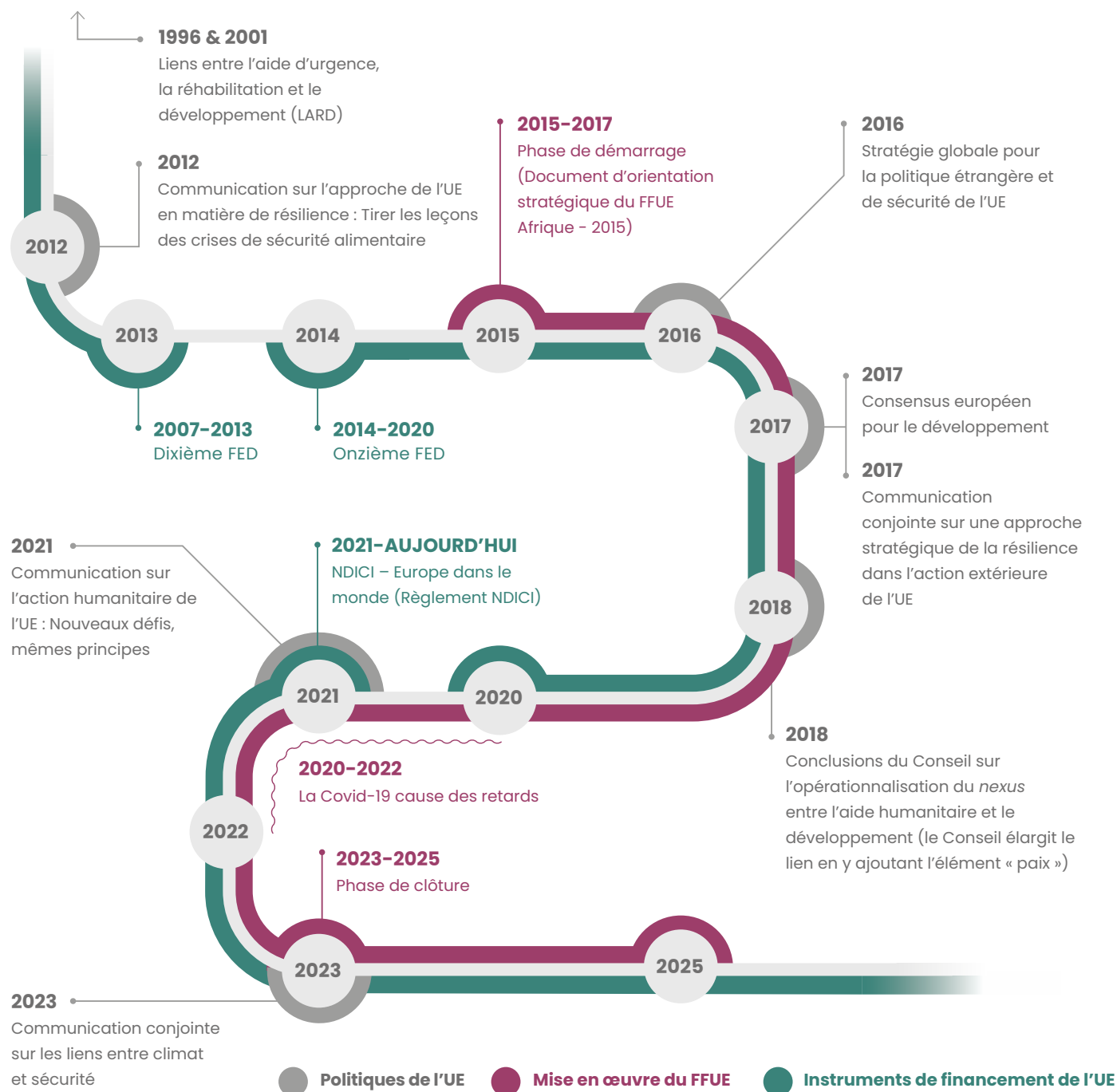
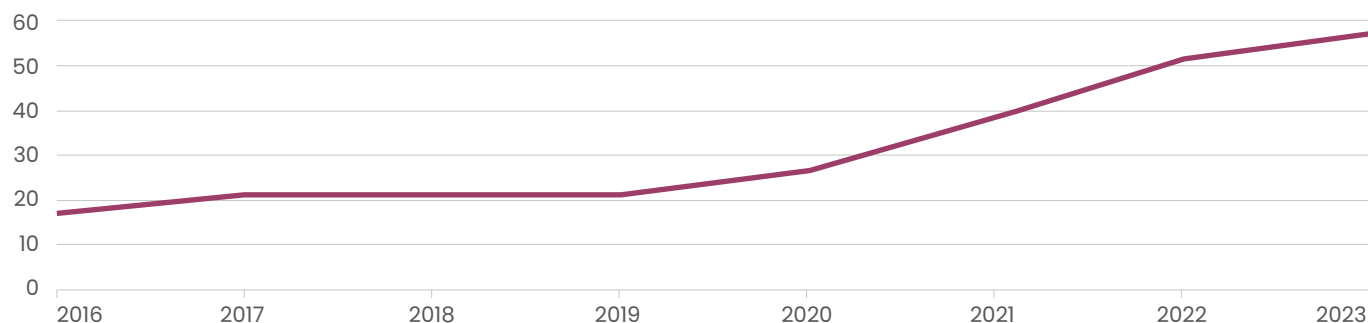


Figure 2. Nombre de personnes (en millions) en situation d'insécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique

Source : Rapports mondiaux sur les crises alimentaires (2024)



Évaluation globale

L'évaluation a montré que les interventions du FFUE axées sur la résilience ont permis de s'attaquer aux principales causes profondes de l'instabilité, notamment la marginalisation, l'exclusion économique, la faible gouvernance, l'insécurité alimentaire, les conflits et les catastrophes naturelles. Outre la qualité de la conception des projets et la performance des partenaires de mise en œuvre, la réussite des projets a été influencée par les caractéristiques du contexte national spécifique ainsi que par l'instabilité sous-jacente de la région.

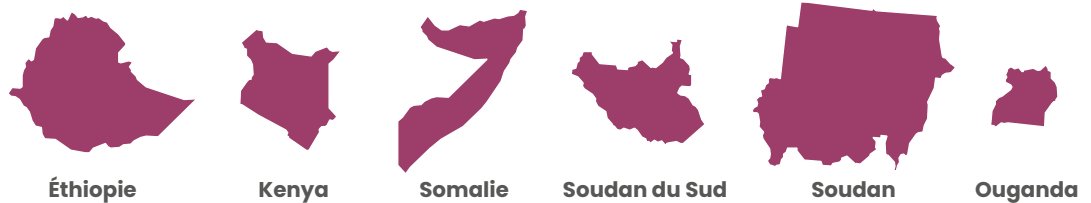
Les interventions ont contribué à réduire la vulnérabilité des communautés d'accueil sélectionnées, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier au niveau des ménages et des communautés environnantes. Les parties prenantes conviennent toutefois que, compte tenu de l'ampleur et de la profondeur de la vulnérabilité dans la région, ainsi que des crises prolongées, il aurait été irréaliste que le soutien du FFUE ait un impact plus substantiel sur la réduction de la vulnérabilité dans la région.

Les principaux bénéficiaires étaient des ménages vulnérables situés en milieu rural et urbain, membres de communautés d'accueil, déplacés internes ou réfugiés. Les efforts visant à renforcer la capacité des autorités publiques en matière de résilience ont enregistré des résultats positifs dans des contextes relativement stables tels que le Kenya et l'Ouganda, mais ont été limités en Somalie, en Éthiopie, au Soudan du Sud et au Soudan.

L'une des réussites particulières du FFUE a été sa capacité à rassembler différents services de l'UE au niveau du siège et sur le terrain afin de fixer des priorités en matière d'aide humanitaire, de développement et de consolidation de la paix dans le cadre d'une situation de crise prolongée. Bien que le FFUE ait également rencontré plusieurs difficultés, il a fait preuve de flexibilité et de réactivité face à l'évolution rapide des besoins sur le terrain.



Figure 3. Pays examinés dans la Corne de l'Afrique



Principales conclusions

- 1 L'attention accordée à l'amélioration de la sécurité alimentaire des communautés vulnérables était appropriée et, dans la plupart des cas, promue par une approche multisectorielle qui tenait compte de la multiplicité des facteurs influençant la sécurité alimentaire, y compris l'accès aux revenus en dehors du secteur agricole.
- 2 La gestion des ressources naturelles a été un élément clé de la conception et de la mise en œuvre des interventions dans le cadre de l'OS2 et a souvent été liée à la sécurité alimentaire, à la gestion des risques de catastrophes et à la gestion des conflits.
- 3 La gestion des risques de catastrophe (GRC) est généralement considérée comme l'une des pierres angulaires du renforcement de la résilience et a été jugée comme un domaine pertinent pour le financement de l'OS2 dans une région sujette aux chocs naturels. Cependant, la GRC n'a pas toujours été considérée comme une priorité et, par conséquent, la contribution des interventions de l'OS2 au renforcement de la GRC a été relativement limitée.
- 4 L'un des principaux points forts des interventions de l'OS2 résidait dans leur approche axée sur le lien entre l'humanitaire et le développement permettant d'adapter les réponses en fonction des besoins humanitaires et/ou aux opportunités de développement, en fonction du contexte. L'élément de paix du Nexus HDP a été abordé le plus souvent de manière implicite en accordant de l'attention à la cohésion sociale et en travaillant de manière à tenir compte des conflits et l'approche « ne pas nuire ». Les analyses de conflit explicites n'ont pas souvent été trouvées.
- 5 Le Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) a fourni un cadre important pour orienter les interventions de l'OS2, en contribuant à la cohésion sociale entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays/réfugiées et en aidant ainsi à promouvoir l'élément de paix du Nexus HDP au niveau communautaire. Le CRRF a également contribué à promouvoir une approche harmonisée du renforcement de la résilience par le biais de cadres nationaux de politique, de planification et de coordination en Ouganda et au Kenya.
- 6 Le choix des modalités de gestion et des méthodes de mise en œuvre, y compris les canaux utilisés, a été guidé par le contexte et les antécédents des partenaires. Dans ce processus, le rôle des délégations de l'Union européenne (DUE) s'est révélé essentiel pour la conception et l'élaboration des approches. La sélection de différentes modalités et méthodes a permis aux interventions de l'OS2 d'adapter les réponses et d'établir des liens avec d'autres services de l'UE, des agences des États membres de l'UE et des donateurs non européens.
- 7 La structure institutionnelle de l'UE au siège et au niveau national a facilité la mise en œuvre d'interventions de l'OS2 qui étaient rapides, flexibles et généralement adaptées aux besoins. Toutefois, le système de gestion des connaissances et d'apprentissage du FFUE aurait pu être mieux utilisé pour éclairer les décisions au niveau national et fournir des informations sur les impacts.
- 8 Le soutien de l'OS2 a représenté une valeur ajoutée dans les régions difficiles d'accès et éloignées, caractérisées par une faible présence de l'État et/ou de la gouvernance, y compris les régions frontalières, car il a permis à l'UE de devenir l'un des rares partenaires internationaux capables de fournir des niveaux de financement significatifs à moyen terme dans de tels contextes.
- 9 Il s'est avéré difficile de maintenir les résultats des interventions de l'OS2 dans la région, cependant, lorsque les bonnes conditions préalables étaient réunies, une certaine durabilité a été atteinte tant au niveau des autorités publiques que des communautés.
- 10 En s'attaquant à la vulnérabilité et en renforçant la résilience dans la Corne de l'Afrique, l'UE a identifié les bonnes priorités de financement par le biais des interventions de l'OS2 et, dans la plupart des cas, a apporté son soutien de la bonne manière. Toutefois, il était possible de mieux cibler le soutien afin d'éviter que les interventions ne soient trop dispersées et/ou trop peu approfondies.

Principales recommandations

-  **La sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles doivent rester des points d'entrée thématiques** clés pour renforcer la résilience des communautés vulnérables.
-  Il convient d'accorder une plus grande attention au **renforcement des capacités de GRC des communautés vulnérables** et, en fonction du contexte et des besoins, de lier ce soutien aux interventions en matière de gestion des ressources naturelles et de sécurité alimentaire.
-  **Mieux utiliser les avantages comparatifs de l'UE en matière de soutien à la résilience dans les régions éloignées et transfrontalières** en coordonnant davantage la gestion de ce soutien entre les DUE et le siège, les organisations de mise en œuvre, les DUE et les gouvernements partenaires.
-  Continuer à **appliquer une approche multisectorielle lorsqu'il s'agit de traiter les différentes dimensions de la vulnérabilité**, tout en veillant à la cohérence de la portée et de l'ampleur des interventions.
-  **Le Nexus HDP devrait être davantage promu**, en particulier dans les contextes de crise prolongée et de gestion à long terme des réfugiés/personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Compte tenu des risques potentiels de troubles sociaux et politiques, **il convient d'accorder davantage d'attention à l'élément « paix » du Nexus**.
-  En fonction des contextes nationaux, **continuer à promouvoir le CRRF** en tant que cadre pertinent pour une meilleure réponse internationale, pilotée par les pays, à la migration régionale et à l'intégration des réfugiés/personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans leurs communautés d'accueil.
-  Compte tenu du **nombre croissant de problèmes causés par les catastrophes naturelles et les conflits violents** dans la région, l'UE devrait mettre **davantage l'accent sur divers partenariats et formes de collaboration**, y compris la promotion des initiatives Team Europe, car elle n'est pas en mesure de résoudre seule les problèmes existants et futurs.
-  **Évaluer soigneusement les capacités des partenaires** de mise en œuvre et leur aptitude à être engagés pour des missions dans des contextes différents.
-  **Entreprendre un travail d'analyse plus solide et plus régulier dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du soutien à la résilience** en collaboration avec les partenaires chargés de la mise en œuvre, mais ne pas surcharger ces derniers avec des exigences excessives en matière de travail de diagnostic.
-  **Continuer à inclure des dispositions de financement flexibles dans toutes les interventions** en faveur des communautés vulnérables et donner aux partenaires chargés de la mise en œuvre une marge de manœuvre suffisante pour réagir rapidement aux situations d'urgence et à l'évolution rapide des situations sur le terrain.
-  **Veiller à ce que les connaissances et les données collectées par le mécanisme de recherche et de collecte de données (REF) et le système de suivi et d'apprentissage (MLS) du FFUE soient conservées après la fin du Fonds** afin d'améliorer la conception des interventions en faveur de la résilience et utiliser les connaissances et les données acquises pour améliorer les indicateurs du MLS pour l'aide liée à la résilience.
-  **Veiller à ce que du personnel expérimenté reste disponible pour concevoir et accompagner les interventions liées à la résilience** et conserver les pratiques éprouvées consistant à mettre en place des équipes spéciales composées de membres du personnel des DUE, des bureaux géographiques et des sections thématiques de la DG INTPA et d'autres services concernés de l'UE.
-  Dans la mesure du possible, **la conception des programmes et des projets devrait accorder une attention explicite à la promotion de la localisation** par le renforcement des autorités publiques aux niveaux national et local et par l'engagement accru des ONG locales, des organisations communautaires et du secteur privé.
-  **En vue de la durabilité des interventions de renforcement de la résilience, veiller à ce que la conception des projets comprenne une stratégie de sortie explicite**, même pour les engagements qui, au départ, semblent nécessiter un engagement à très long terme du soutien de l'UE.
-  **Utiliser les connaissances disponibles au sein des institutions de l'UE et auprès des acteurs non européens** pour examiner en profondeur la meilleure façon de renforcer la résilience des communautés vulnérables grâce à un engagement plus stratégique.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'ECDPM et de Particip et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.