

Évaluation de la stratégie belge pour l'aide humanitaire

Comment la Belgique répond-elle aux besoins des personnes touchées par les crises humanitaires ?



Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
Résumé - Septembre 2022

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Septembre 2022
Évaluation N°S4/2021/04

Copyright photo de couverture :

Sarah est l'un des trois autres frères et sœurs élevés par leur mère célibataire dans la Bekaa, au Liban. Ses deux frères ont dû travailler pour subvenir aux besoins de la famille que le UNHCR soutient également. © UNHCR

Impression : Imprimerie SPF

Le résumé est disponible en format pdf en français, anglais et néerlandais (le rapport final est disponible en anglais) sur le site <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/le-service-de-levaluation-speciale> ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

Le rapport final est intitulé comme suit : Special Evaluation Office/SEO (2022), *Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid*, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels.

Evaluation de la stratégie belge pour l'aide humanitaire

Comment la Belgique répond-elle aux besoins des personnes touchées
par les crises humanitaires ?



Résumé

Septembre 2022

Cette évaluation a été réalisée par ADE (www.ade.eu), avec une équipe dirigée par Martine Van de Velde. Le Service de l'Évaluation spéciale a veillé à ce que l'évaluation soit conforme au cahier des charges et a bénéficié du soutien d'un comité d'accompagnement.

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Introduction

Le Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement a chargé ADE d'une évaluation indépendante de la Stratégie belge pour l'aide humanitaire mise en place en 2014. L'objectif de cette évaluation est (i) d'évaluer la pertinence, la cohérence et les résultats de cette stratégie, et (ii) de fournir une série de recommandations en vue d'améliorer l'approche stratégique de la Belgique en matière d'aide humanitaire.

Approche évaluative

L'évaluation porte sur toutes les interventions humanitaires financées par la coopération gouvernementale belge - au niveau fédéral - entre 2014 et 2021, par le biais de la Direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire (DGD). La Belgique a utilisé quatre instruments de financement pour le déploiement de sa stratégie – des ressources générales ('core funding'), des fonds humanitaires internationaux – ou fonds flexibles ('flexible funds'), des programmes et des projets. Même si une partie de l'analyse couvre les quatre instruments, l'évaluation porte essentiellement sur les programmes et les projets.

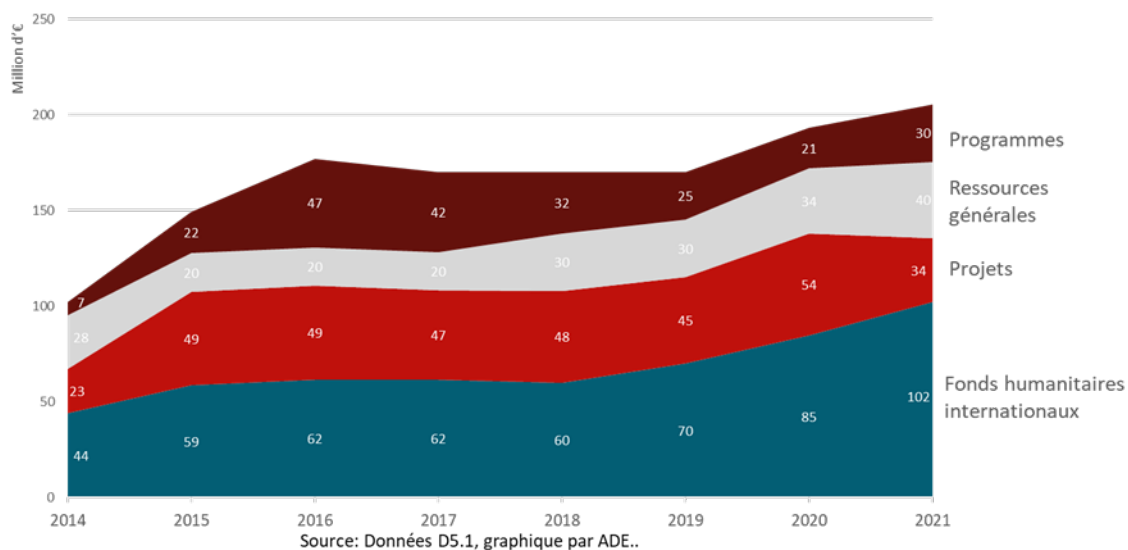
L'approche méthodologique générale repose sur l'élaboration d'une théorie du changement et d'une matrice d'évaluation qui s'articule autour de dix questions d'évaluation. Ces questions portant sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la connectivité de la Stratégie belge pour l'aide humanitaire. L'analyse se base tant sur des données primaires que secondaires. La collecte des données primaires a été réalisée grâce à des entretiens approfondis, des études de terrain, et des discussions de groupe dans trois pays (République démocratique du Congo - RDC, Liban et Palestine). L'analyse des données secondaires est basée sur une typologie des financements, selon les données de la DGD, et un examen approfondi de la documentation mise à disposition par la DGD et les organisations partenaires.

Résultats principaux

Entre 2014 et 2021, les financements belges destinés à l'aide humanitaire, via les quatre instruments de financement, s'élèvent à 164 millions d'euros en moyenne par an, soit 1,3 milliard d'euros au total sur la période 2014-2021. Ceci représente environ 9% de l'aide publique belge au développement sur la période considérée. L'évolution récente de la répartition entre les quatre instruments reflète la volonté de la DGD de financer 60% de l'aide humanitaire grâce aux ressources générales et fonds multilatéraux. Cette évolution est aussi en phase avec les objectifs du « Grand Bargain »¹ sur l'action humanitaire élaboré en 2016, lequel vise à diminuer l'affectation ('earmarking') des contributions et à faciliter la planification et le financement pluriannuels (Figure 1).

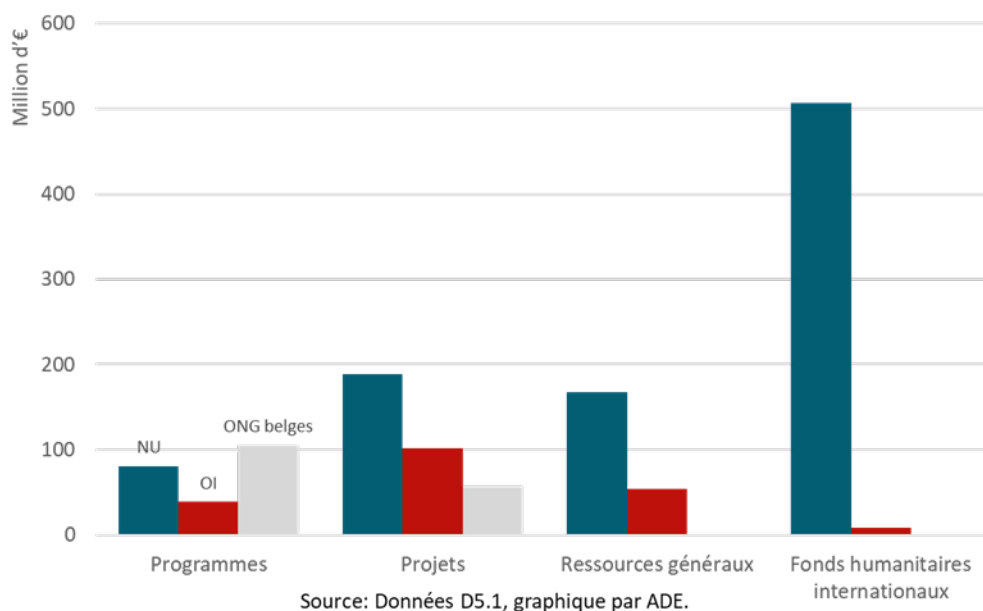
¹ Le Grand Bargain, lancé lors du Sommet humanitaire mondial 2016, est un accord unique entre certains des plus grands donateurs et organisations humanitaires qui se sont engagés à mettre davantage de moyens à la disposition des personnes dans le besoin et à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide humanitaire.

Figure 1 : Distribution des fonds humanitaire de la DGD par instrument financement (2014-2021)



Les agences des Nations Unies sont les premiers bénéficiaires de l'aide humanitaire belge (72%), par le biais des quatre instruments financiers, mais surtout des fonds multilatéraux. 15,3 % des financements sont destinés à des organisations internationales, dont environ la moitié sous forme de projets. La seule contribution à travers les fonds flexibles est celle couvrant le Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophes (DREF) de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les organisations non-gouvernementales (ONG) belges reçoivent presque exclusivement des fonds par le biais de programmes, ce qui représente 12,7% du financement humanitaire belge (Figure 2).

Figure 2 : Distribution des fonds humanitaire de la DGD par instrument de financement et type de partenaire totale (2014-2021)



L'aide humanitaire belge a répondu aux besoins, mais les modalités de financement des projets et programmes n'étaient pas suffisamment adaptées

L'aide humanitaire belge s'est adaptée à l'ampleur croissante des crises ; globalement, la Belgique a doublé les financements consacrés à l'action humanitaire (102 millions d'euros en 2014 contre 206 millions d'euros en 2021). La Belgique fait partie des bailleurs les plus importants et le pays s'est engagé à défendre les principes humanitaires, le droit international humanitaire et ses propres engagements internationaux.

La stratégie belge pour l'aide humanitaire prévoit que les projets doivent répondre aux besoins spécifiques à court terme et aux crises humanitaires sous-financées, tandis que les programmes sont conçus pour répondre à des crises prolongées. Cependant, en raison de la longueur des procédures, les financements de projets ne sont pas adaptés en pratique aux interventions d'urgence. Concernant les crises prolongées, la durée du financement des programmes n'est pas assez étendue pour pouvoir s'attaquer aux obstacles structurels et pérenniser l'appui apporté.

La majorité des fonds humanitaires alloués aux projets et programmes sont affectés aux régions prioritaires et aux thématiques identifiées dans la Stratégie pour l'aide humanitaire de 2014. Dans l'ensemble, les projets et programmes reflètent les priorités humanitaires des pays touchés par les crises.

L'aide humanitaire a été bénéfique pour les personnes affectées

Sur la base des données recueillies grâce aux études de cas dans trois pays et par l'examen approfondi de la documentation relative aux projets et programmes, il apparaît que l'aide humanitaire belge a ciblé les lacunes en termes de financements humanitaires et est alignée sur les plans internationaux de réponse humanitaire. Plusieurs interventions stratégiques ont eu un réel impact sur la vie des populations ciblées. Par exemple, les femmes et enfants victimes de violences sexuelles et sexistes ont pu accéder en toute sécurité à des services médicaux et à un soutien psychosocial ; l'accès des enfants à l'éducation a été promu en s'attaquant aux obstacles financiers et physiques qui les empêchent d'aller à l'école ; et les familles de réfugiés vulnérables vivant dans une grande pauvreté ont pu accéder à des moyens de subsistance.

Le financement des projets a également été utilisé pour combler des lacunes dans la prestation de services, causées par des déficits de financement du budget général des agences des Nations Unies. Par exemple, lorsque le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) a été confronté à des manques de financement pour aider les réfugiés syriens au Liban, un financement supplémentaire sur le fonds des projets a été alloué pour couvrir les besoins d'assistance et les services de protection.

La collaboration avec les partenaires locaux est effective dans tous les projets et programmes, mais il s'est avéré que cela n'équivalait pas à une réelle « localisation » de l'action humanitaire. Les projets et les programmes étaient tous pertinents par rapport aux besoins et ont eu un réel impact sur les personnes concernées. La Belgique soutient l'ensemble des réponses humanitaires au travers de ses financements aux ressources générales des agences multilatérales, et de ses contributions à un certain nombre de fonds multilatéraux flexibles. Les financements accordés dans le cadre de ces modalités sont utilisés pour participer à la réponse internationale aux crises humanitaires de grande ampleur (comme celle des réfugiés syriens) et aux crises sous-financées (par exemple en RDC).

La Belgique a été un des principaux acteurs de l'aide humanitaire mais les contraintes en matière de ressources humaines ont limité le potentiel de ses actions

Dans tous les programmes et projets examinés, les partenaires sont des acteurs humanitaires établis, dotés d'une expertise et d'une expérience en matière d'aide humanitaire, ce qui a un impact sur l'efficacité et l'efficience des financements.

Cependant, l'équipe humanitaire de la DGD reste restreinte et ne s'est pas développée avec l'augmentation récente des budgets destinés au financement humanitaire. Le manque de personnel nuit à la réalisation du plein potentiel de la Belgique en tant qu'acteur humanitaire fort au niveau mondial par le biais de son engagement politique. Un tel manque a également un impact négatif sur le suivi et la mise en œuvre des projets et des programmes et sur l'utilisation des enseignements qui en sont tirés. Au niveau national, la disponibilité de ressources pour le suivi des projets dépend fortement du personnel dédié à la Coopération au développement et aux interventions humanitaires dans le pays. Globalement, les ressources allouées pour assurer le pilotage et le suivi de la qualité de l'aide humanitaire de la Belgique au siège de la DGD à Bruxelles et dans les différents pays sont trop faibles. Les ressources ne sont pas toujours affectées aux domaines stratégiques prioritaires. Il a été constaté que trop de temps est alloué au suivi des partenariats de longue date. Dans ce cadre, la pratique devrait être que ces partenaires de confiance fournissent des rapports de qualité et obtiennent des résultats convaincants, avec un suivi minimal de la DGD.

L'Alliance belge pour l'action humanitaire internationale (projet BAHIA) avait pour objectif de piloter un autre type d'engagement entre la DGD et les ONG belges en réponse à la pandémie de COVID-19. Il s'est avéré que le mécanisme n'a pas permis aux ONG belges partenaires de répondre aux urgences et n'a pas soutenu un niveau suffisant de concentration et de coordination des financements pour avoir un réel impact.

La nature prolongée des crises n'a pas été assez prise en compte

L'opérationnalisation du lien entre l'humanitaire et le développement - qui implique le développement conjoint d'une aide humanitaire et d'une aide au développement sur le long terme dans le cas de crises prolongées - est progressivement envisagée dans le cadre de discussions au sein de la DGD, avec les partenaires, et dans certaines initiatives au niveau national. En raison de l'absence de stratégies nationales intégrées pour la Belgique, un manque de connectivité a été observé. Les fonds humanitaires destinés aux pays en situation de crise prolongée n'ont pas été alloués sur la base d'une analyse de la nature prolongée de la crise humanitaire, y compris l'identification des obstacles structurels qui pourraient être levés par des efforts soutenus sur une plus longue période.

Le manque de lien entre l'aide humanitaire et le développement au niveau national est le reflet de la déconnexion institutionnelle qui existe au sein du siège de la DGD à Bruxelles.

La durabilité par l'intégration de stratégies de sortie ou de localisation - lorsque cela est possible - n'a pas été systématiquement envisagée. L'aide humanitaire vise à sauver des vies et à répondre aux besoins immédiats. Lors du financement de ces interventions, il n'est pas toujours possible de tenir compte de la durabilité, surtout au début d'une réponse d'urgence. Toutefois, lorsqu'une crise se prolonge, la durabilité peut être envisagée en termes de développement de services, de réparation des infrastructures ou de création de moyens de subsistance.

Conclusions principales

La Belgique a eu un réel impact sur l'aide humanitaire en tant que bailleur ayant une approche cohérente et basant ses actions sur des principes. Le pays a aligné ses allocations sur les appels de fonds internationaux et a contribué à la responsabilisation internationale qui vise à répondre aux besoins des populations cibles sur la base des principes humanitaires.

La Belgique a cherché à accroître son aide humanitaire en fonction de l'augmentation des besoins. Elle a également atteint son objectif de consacrer 60% de ses allocations aux ressources générales ou aux fonds multilatéraux. La Belgique a aussi développé une bonne compréhension du contexte et des capacités dans des pays tels que la RDC. Dans l'ensemble, le niveau d'aide financière et d'engagement de la Belgique a fait d'elle un acteur humanitaire important.

L'aide humanitaire de la Belgique a eu un impact significatif sur l'accès aux services de base et la mise en œuvre des activités de protection en faveur des plus vulnérables.

Si les programmes et les projets ont constitué une source de financement utile pour les agences multilatérales et les ONG, ces modalités doivent être révisées pour être mieux adaptées aux changements récents du paysage humanitaire. Les principaux défis des modalités actuelles sont les suivants : elles ne sont pas suffisamment différenciées, elles ne durent pas suffisamment dans le temps pour répondre à une crise prolongée, et elles ne peuvent réagir rapidement à des urgences soudaines.

L'augmentation du financement humanitaire de la Belgique n'a pas conduit à une augmentation de l'expertise humanitaire et de la capacité de gestion pour piloter les interventions de manière stratégique, ce qui fait que l'engagement humanitaire demande à être mieux intégré au niveau opérationnel et en termes de plaidoyer humanitaire.

C1. L'aide humanitaire de la Belgique était fondée sur des principes et axée sur le partage des tâches avec la communauté internationale

Les principes de la Belgique ont contribué à ce qu'elle soit considérée par les acteurs humanitaires (principalement) multilatéraux comme un bailleur humanitaire fiable. Les fonds belges ont été alloués à toutes les crises humanitaires majeures pour lesquelles un partage de la charge par la communauté internationale des bailleurs était nécessaire. La Belgique a également donné la priorité aux crises humanitaires oubliées, comme celles de la région du Sahel et de la République démocratique du Congo.

C2. De bons résultats ont été observés dans le cadre des projets et programmes: amélioration de l'accès aux services de base, aux moyens de subsistance et à la protection.

Le financement des projets et programmes a eu un réel impact sur la vie des populations vulnérables ciblées en leur donnant accès à des services de protection pour les femmes et les enfants, à une aide alimentaire et financière pour les personnes en situation de grande pauvreté, et en soutenant les efforts de reconstruction pendant les conflits ou après des catastrophes. Le financement a permis de garantir la poursuite de l'éducation des enfants extrêmement vulnérables, en particulier les filles.

C3. L'engagement humanitaire n'a pas été suffisamment stratégique au niveau opérationnel

La stratégie pour l'aide humanitaire étant très large et englobant une série de priorités thématiques et géographiques, les projets et programmes sont par défaut alignés sur la stratégie.

Au niveau opérationnel, les engagements internationaux n'ont pas été suffisamment tournés vers les orientations stratégiques influençant la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes. L'absence d'un tel cadre d'orientation au niveau national contribue à la fragmentation des interventions et réduit leur impact.

C4. Le plaidoyer humanitaire n'est pas suffisamment développé et aligné sur l'expertise de la Belgique

La Belgique a de plus en plus mis en avant la localisation, la participation et la protection comme domaines stratégiques pour son engagement humanitaire. Ces domaines deviennent des priorités stratégiques croissantes pour les bailleurs et les acteurs humanitaires. Cependant, le plaidoyer autour de ces domaines n'est pas suffisamment développé.

C5. Les programmes et les projets ne sont pas adaptés aux crises prolongées et aux interventions d'urgence, et doivent être révisés

Les modalités des projets et des programmes ne couvrent pas une période suffisamment longue pour une crise prolongée. Elles ne sont pas non plus adaptées pour répondre aux urgences ou pour s'ajuster rapidement aux changements de contexte. Il a été constaté, du point de vue de l'efficacité, que la distinction actuelle entre projets et programmes n'est pas pertinente. Les décisions de financement, les modalités et leur durée doivent être guidées par les besoins et par l'identification des partenaires en fonction de leur capacité à répondre à ces besoins.

C6. La Belgique ne dispose pas de mécanismes de financement permettant aux acteurs les mieux placés de répondre rapidement aux urgences soudaines

Il est nécessaire de définir une modalité d'urgence révisée, axée sur le(s) partenaire(s) le(s) mieux placé(s) pour fournir l'aide humanitaire. Le choix de la modalité peut alors se faire en fonction de la meilleure façon d'apporter une aide humanitaire vitale.

C7. La capacité du personnel humanitaire n'a pas été suffisamment exploitée pour soutenir le développement des politiques et des connaissances

Le personnel consacre trop de temps aux tâches administratives et peu de temps au travail politique et stratégique de fond. Les processus d'octroi de subventions sont lourds, prennent du temps et ne sont pas suffisamment axés sur la collecte de preuves d'impact.

C8. L'engagement humanitaire au niveau des pays partenaires n'est pas bien défini et aucun cadre ne régit l'engagement humanitaire de la Belgique et ses liens avec les autres flux de financements belges

Dans les pays partenaires de la Belgique pour le développement, des documents de stratégie existent pour la coopération au développement de la Belgique, mais ils n'intègrent pas les priorités humanitaires et le financement du pays partenaire. Dans certains pays, les priorités stratégiques sont précisées en interne mais ne sont pas accessibles au public. L'absence de ces cadres d'orientation au niveau national contribue à ce que l'aide humanitaire et la coopération au développement soit chacune mise en œuvre en vase clos, ce qui rend la programmation nexus ou la localisation plus difficile. Elle empêche également le suivi systématique des résultats et l'engagement avec les partenaires sur la base des résultats attendus.

C9. Les barrières institutionnelles ont limité les progrès de l'opérationnalisation du lien entre l'humanitaire, le développement et la paix

Les membres du personnel sont conscients que, dans les pays en proie à des conflits majeurs ou à des crises prolongées qui freinent le développement national, ils peuvent faire mieux s'ils travaillent ensemble sur le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix. Cependant, les systèmes de planification et de programmation existants ne se prêtent pas facilement à une telle collaboration.

Une approche plus systématique entre les différentes unités de la DGD, les ambassades, et les consulats afin d'entreprendre une analyse conjointe, une planification et une programmation complémentaire, fait défaut pour le moment, contribuant ainsi à des opportunités manquées de programmation du nexus au niveau national.

Recommandations

Sept recommandations principales se dégagent des résultats et des conclusions de cette évaluation. Le tableau ci-dessous présente ces recommandations clés ainsi que la service responsable et leur lien avec les conclusions précédents. L'ensemble des recommandations requiert que la DGD dispose de ressources suffisantes pour mener à bien les différentes actions proposées. Le cas échéant, l'accent devrait être mis sur les recommandations dont la priorité est "élevée".

Recommandations	Responsables	Lien avec les conclusions	Priorité
R1 : Mettre à jour la stratégie humanitaire de 2014 afin de définir clairement les priorités actuelles dans le cadre des engagements internationaux de la Belgique, et adapter les pratiques afin de maximiser leur efficacité et leur impact.	DGD, Cabinet du Ministère de la Coopération au Développement	C1, C2, C9	Elevée
R2 : Remplacer les modalités de financement des programmes et des projets par une modalité de financement pluriannuelle à plus long terme afin de d'apporter un soutien dans le cas de crises humanitaires prolongées, fragiles et oubliées, accessible aux partenaires multilatéraux et bilatéraux.	DGD, Cabinet du Ministère de la Coopération au Développement	C2, C5, C6	Elevée
R3 : Développer un nouveau fonds de réponse rapide qui permette à la Belgique - par l'intermédiaire des acteurs les mieux placés - de répondre rapidement et de manière efficace et efficiente aux situations de crise aiguë, en complément du soutien régulier de la Belgique aux fonds multilatéraux flexibles.	DGD, Cabinet du Ministère de la Coopération au Développement, Secrétariat d'Etat au Budget	C5, C6	Moyenne

R4 : Renforcer davantage les partenariats stratégiques et les mécanismes d'octroi de subventions qui confèrent au partenaire la responsabilité de produire des résultats.	DGD	C6, C7	Elevée
R5 : Dans les pays partenaires de la Coopération belge au Développement, développer des approches communes de planification et de programmation pour faire progresser la cohérence et la complémentarité entre les acteurs.	DGD, Postes diplomatiques	C3, C8	Moyenne
R6 : Revoir la structure, les processus et les capacités de l'organisation afin d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire de la Belgique.	DGD	C7, C8, C9	Elevée
R7 : Renforcer le statut de contributeur majeur pour l'aide humanitaire au niveau national.	DGD, Cabinet du Ministère de la Coopération au Développement, Organisations partenaires	C3, C4, C9	Moyenne

Service de l'Évaluation spéciale
de la Coopération belge au Développement



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

**Affaires étrangères,
Commerce extérieur et**

Coopération au Développement

.be