



Bruxelles, le 28.6.2018  
COM(2018) 496 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'évaluation intermédiaire de l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE pour la  
période allant de mi-2014 à mi-2017**

{SWD(2018) 353 final}

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
<b>2. OBJECTIF ET PORTEE DE L'EVALUATION</b> .....	2
<b>3. PRINCIPAUX RESULTATS</b> .....	3
<b>4. CONCLUSIONS</b> .....	5
<b>5. PERSPECTIVES</b> .....	7

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur l'évaluation intermédiaire de l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE pour la période allant de mi-2014 à mi-2017

### 1. INTRODUCTION

1. Comme prévu dans le traité de Lisbonne<sup>1</sup>, l'Union européenne (UE) a mis en place l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE (ci-après l'«initiative») en 2014. Trois actes juridiques encadrent l'initiative: Le règlement (UE) n° 375/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014<sup>2</sup> (ci-après le «règlement»), le règlement d'exécution (UE) n° 1244/2014 de la Commission du 20 novembre 2014<sup>3</sup> et le règlement délégué (UE) n° 1398/2014 de la Commission du 24 octobre 2014<sup>4</sup>. L'objectif de l'initiative est de contribuer à renforcer la capacité de l'Union à fournir une aide humanitaire fondée sur les besoins, ainsi que les capacités et la résilience des populations vulnérables ou touchées par des catastrophes dans des pays tiers, tout en donnant aux citoyens européens la possibilité de s'engager dans des actions humanitaires dans des pays tiers, faisant ainsi preuve de solidarité avec les populations dans le besoin.

2. L'initiative fournit des financements à des consortiums d'organisations établies ou non dans l'UE pour le déploiement et la préparation du déploiement (y compris des apprentissages) des volontaires de l'aide de l'UE dans des pays tiers. Elle finance également des projets visant à développer les moyens techniques d'organisations établies dans l'UE ou ailleurs afin que celles-ci soient conformes aux normes et procédures requises pour participer à l'initiative et à renforcer leurs capacités, notamment dans la gestion des volontaires. L'initiative établit également des normes et procédures, ainsi qu'un mécanisme de certification, un programme de formation en vue de préparer le déploiement des volontaires de l'aide de l'UE dans des pays tiers, une base de données contenant les volontaires de l'aide de l'UE éligibles, un réseau et un plan de communication.

3. Afin de mettre en œuvre l'initiative, des fonds d'un montant de 147 936 000 EUR ont été affectés pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2020. Si les réalisations obtenues dans le cadre de l'initiative sont en hausse, la mise en œuvre de l'initiative est bien

---

<sup>1</sup> Article 214, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 375/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire («initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne») (JO L 122 du 24.4.2014, p. 1).

<sup>3</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 1244/2014 de la Commission du 20 novembre 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 375/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire («initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne») (JO L 334 du 21.11.2014, p. 52).

<sup>4</sup> Règlement délégué (UE) n° 1398/2014 de la Commission du 24 octobre 2014 portant établissement des normes concernant les candidats volontaires et les volontaires de l'aide de l'Union européenne (JO L 373 du 31.12.2014, p. 8).

en-deçà des attentes définies dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 sur les plans de l'exécution budgétaire et du nombre de volontaires formés et déployés.

4. Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation intermédiaire (ci-après l'«évaluation») de l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE et est accompagné d'un document de travail portant sur les résultats détaillés de l'évaluation. Il repose sur les éléments fournis dans l'évaluation externe et sur les observations reçues lors de discussions avec les parties prenantes et d'une consultation publique ouverte. Le rapport indique également des domaines potentiels de développement de l'initiative, en tenant compte des recommandations et de la nécessité d'accroître l'adhésion que suscite l'initiative.

## 2. OBJECTIF ET PORTEE DE L'EVALUATION

5. Conformément à l'article 27, paragraphe 4, point b) du règlement, la Commission doit présenter un rapport d'évaluation intermédiaire au Parlement européen et au Conseil. Le principal objectif de l'évaluation intermédiaire est de proposer une évaluation indépendante des résultats obtenus et des aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du règlement, y compris les retombées de l'initiative dans le secteur humanitaire et le rapport coût-efficacité du programme pendant les trois premières années de mise en œuvre après sa création en 2014. L'évaluation examine donc la mise en œuvre de l'initiative pour la période allant de mi-2014 à mi-2017.

6. L'évaluation externe a été effectuée entre mai et novembre 2017<sup>5</sup>. La phase exploratoire a notamment consisté en un examen complet des documents et en des consultations approfondies avec les parties prenantes (y compris au niveau de la Commission et avec des représentants des États membres, des organisations d'envoi, des organisations d'accueil, des volontaires de l'aide de l'UE et d'autres acteurs clés). Différents outils ont été utilisés, notamment des enquêtes en ligne et des entretiens semi-structurés par téléphone ou en tête-à-tête. Six enquêtes ciblées<sup>6</sup> ont été réalisées et trois missions sur le terrain ont été menées en Amérique latine et dans les Caraïbes, au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est<sup>7</sup>. Une consultation publique ouverte a été organisée en ligne pendant trois mois (août-octobre 2017), obtenant un total de 30 réponses. Trois études de cas sur différents projets menés dans le cadre de l'initiative (à savoir la certification, le déploiement et l'assistance technique, et le renforcement des capacités) ont complété l'approche méthodologique.

---

<sup>5</sup> Rapport final disponible à l'adresse suivante: [https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/evaluations/thematic-evaluations\\_en](https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/evaluations/thematic-evaluations_en)

<sup>6</sup> Groupes cibles des enquêtes: volontaires de l'aide de l'UE (candidats et déployés); organisations d'envoi des volontaires de l'aide de l'UE et leurs partenaires; organisations d'accueil des volontaires de l'aide de l'UE; partenaires de la convention-cadre de partenariat de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) (ceux pas encore engagés); partenaires du projet pilote des volontaires de l'aide de l'UE (ceux pas encore engagés); et représentants des États membres (groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), groupe de travail du Conseil sur la protection et Comité de l'aide humanitaire (HAC)).

<sup>7</sup> Amérique latine et Caraïbes: Haïti et Équateur; Moyen-Orient: Jordanie et Liban; et Asie du Sud-Est: Myanmar/Birmanie et Cambodge.

7. Dans l'ensemble, les enquêtes et les commentaires recueillis lors des entretiens apportent un éclairage utile sur la mise en œuvre de l'initiative. Compte tenu de l'indisponibilité de rapports de projet finaux lors de l'évaluation et de la participation limitée au cours des premières années, l'évaluation intermédiaire ne peut donner qu'une indication sur l'impact global de l'initiative sur les communautés locales, sur le renforcement des capacités des parties prenantes, sur le développement des compétences et sur l'incidence potentielle des volontaires de l'aide de l'UE dans le secteur humanitaire.

### 3. PRINCIPAUX RESULTATS

8. Les entretiens réalisés par l'évaluateur externe avec les différents groupes de parties prenantes ont montré que les cinq objectifs de l'initiative<sup>8</sup>, tels qu'ils sont définis dans le règlement, étaient pertinents pour les bénéficiaires de l'initiative, les organisations d'envoi et d'accueil et les volontaires. Les communautés locales trouvent particulièrement utiles les activités qui encouragent le volontariat local et le renforcement des capacités en vue d'améliorer les compétences à l'échelon local pour se préparer aux catastrophes. En général, les différentes actions menées au titre de l'initiative sont pertinentes au regard des objectifs de l'initiative. Toutefois, l'objectif de communiquer les principes de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire n'est considéré comme pertinent que par un petit nombre de parties prenantes (essentiellement des volontaires). Cela signifie qu'il convient d'accorder une attention accrue à cet élément dans les activités de communication de l'initiative. L'intérêt des partenaires humanitaires établis de la convention-cadre de partenariat demeure très faible, ce qui est problématique pour une initiative censée servir le secteur de l'aide humanitaire. Les organisations d'envoi et d'accueil qui participent à l'initiative ont une vision relativement positive de sa capacité à répondre à leurs besoins et parviennent à déployer des volontaires ayant le bon profil conformément aux besoins des organisations d'accueil.

9. L'initiative n'est pas parvenue à atteindre ses cinq objectifs et les objectifs définis dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 sont encore loin d'être atteints. Le budget des trois premières années n'a pas été entièrement utilisé, bien que les chiffres pour 2017 indiquent un recours soutenu aux financements prévus pour le renforcement des capacités / l'assistance technique. Le nombre de volontaires, bien qu'en hausse, reste très en-deçà de l'objectif. Plus de 200 volontaires de l'aide de l'UE ont été déployés pour des projets humanitaires dans des pays tiers. Toutefois, ce chiffre est très éloigné de l'objectif de 4 000 volontaires de l'aide de l'UE d'ici à 2020. Cette situation est essentiellement due aux obstacles à la participation que sont la certification des organisations ou la nécessité de constituer des partenariats avec d'autres organisations pour pouvoir prétendre à des financements de l'UE. Ces obstacles ont posé particulièrement problème aux organisations qui ne font pas partie de réseaux établis. La recherche de partenaires de consortium et les procédures administratives pour gérer un consortium entravent l'efficacité. L'efficacité du processus de recrutement pourrait être

---

<sup>8</sup> L'article 7 du règlement n° 375/2014 indique que «l'initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne poursuit les objectifs opérationnels suivants: contribuer à augmenter et à améliorer la capacité de l'Union à fournir une aide humanitaire; améliorer les qualifications, les connaissances et les compétences des volontaires dans le domaine de l'aide humanitaire, ainsi que les conditions et modalités de leur engagement; renforcer les capacités des organisations d'accueil et favoriser le volontariat dans les pays tiers; communiquer les principes de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire convenus dans le consensus européen sur l'aide humanitaire; renforcer la cohérence et l'homogénéité du volontariat dans tous les États membres afin d'accroître les possibilités de participation des citoyens de l'Union aux actions et opérations d'aide humanitaire».

encore améliorée en accélérant les procédures. À ce jour, étant donné son faible budget et la lente adhésion qu'elle suscite, l'initiative a contribué de manière limitée à améliorer la capacité de l'UE à fournir de l'aide humanitaire. Des éléments issus des enquêtes d'évaluation indiquent que les volontaires ont le sentiment d'avoir amélioré leurs compétences dans le cadre du déploiement. Les quelques stages proposés dans le cadre de l'initiative au cours des premières années ont donné davantage l'occasion à des citoyens de contribuer à l'aide humanitaire. Rien n'indique jusqu'à présent que les normes de volontariat définies dans l'initiative ont eu des effets positifs sur les normes nationales des États membres de l'UE. Certaines organisations considèrent qu'il est difficile de former un consortium, notamment quand elles ne font pas partie de réseaux établis.

10. Les procédures et exigences qui influent fortement l'efficacité de l'initiative sont régies de manière détaillée par trois actes législatifs. Bien que cela crée une certaine charge administrative pour les organisations, il s'agit d'un aspect positif pour l'expérience des volontaires dans la mesure où cet élément établit un processus de recrutement transparent et encourage leur formation et leur développement durant le déploiement. De nouvelles règles et procédures européennes relatives à la gestion des volontaires peuvent être particulièrement lourdes pour les organisations si ces dernières gèrent leur système de volontariat national parallèlement à l'initiative. Certaines organisations trouvent ce processus décourageant sachant qu'il peut durer jusqu'à 18 mois, de la publication d'un appel à propositions dans le cadre du processus de sélection au déploiement, en passant par la publication des postes vacants et la formation des volontaires. Dans ce cadre législatif, la Commission cherche en permanence à simplifier et à accélérer les processus afin de rendre l'initiative plus attrayante pour les parties prenantes. Les procédures de candidature, de sélection et d'établissement de rapports semblent particulièrement lourdes pour les organisations essentiellement actives dans des projets européens d'aide humanitaire (intervention d'urgence), qui suivent différentes procédures de gestion des subventions. Un système de suivi efficace a été mis en place, qui pourrait être développé pour traiter des informations qualitatives et des rapports ad hoc, en plus des informations quantitatives. Toute analyse coût/efficacité ne peut que constituer une évaluation préliminaire, étant donné qu'aucun rapport de projet final ni aucune donnée financière correspondante ne sont disponibles à ce stade. L'évaluation externe a souligné le comportement sensible aux coûts de la Commission concernant les contrats de service, qui reposent sur le nombre de volontaires formés et assurés. L'initiative aura besoin de procédures plus simples, d'un plus grand rayonnement et d'une meilleure communication concernant ses effets positifs potentiels sur des organisations au sein de l'UE et à l'étranger et son mode de fonctionnement, et de liens plus solides avec les objectifs et les financements de l'UE dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire.

11. Des progrès restent à accomplir en ce qui concerne la cohérence de l'initiative avec les instruments de l'aide humanitaire, du développement et de la protection civile. L'initiative n'a pas été intégrée aux instruments de l'UE existants dans le domaine de l'aide humanitaire, mais a été créée comme un instrument autonome. Les volontaires ne devant pas être déployés dans des régions en proie à des conflits armés, certains pays tiers dans lesquels une part considérable de l'aide humanitaire est fournie sont exclus du champ d'action de l'initiative. S'agissant de la cohérence par rapport à la politique de coopération au développement de l'UE, la définition large de l'aide humanitaire utilisée dans le règlement permet des synergies puisque les volontaires peuvent être déployés dans toute une série de projets, y compris des activités qui relient l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement et qui soutiennent et

renforcent la résilience générale des communautés locales. Même si l'initiative n'est pas officiellement rattachée aux objectifs de développement durable, la majorité des organisations d'accueil participantes déclarent être actives à la fois dans l'aide humanitaire et dans le développement. La cohérence interne des actions menées ne peut être pleinement évaluée à ce stade de l'initiative, mais leur conception indique qu'elles devraient être cohérentes entre elles.

12. L'initiative crée de la valeur ajoutée européenne en établissant des normes communes de gestion des volontaires provenant de tous les États membres de l'UE, et en proposant des formations communes et des financements pour le renforcement des capacités et l'assistance technique. Elle permet à des organisations de différents horizons (par exemple, l'aide humanitaire, le développement, la protection civile et le volontariat) et de différentes tailles de travailler ensemble. Elle est ouverte non seulement aux partenaires de la convention-cadre de partenariat, mais aussi à toutes les organisations établies dans l'UE qui sont actives ou ont l'intention de devenir actives dans l'aide humanitaire. Par exemple, seulement 3 % des partenaires humanitaires de la convention-cadre de partenariat sont des organisations issues des États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou ultérieurement<sup>9</sup>. La part de ces organisations sur le nombre total d'organisations certifiées est bien plus grande (20 %). À cet égard, l'initiative est parvenue à associer un large éventail d'organisations provenant de différents États membres de l'UE.

#### 4. CONCLUSIONS

13. Tenant compte des résultats du rapport de l'évaluation externe et de sa propre expérience et de son dialogue avec les parties prenantes durant la période de mise en œuvre initiale de l'initiative, la Commission conclut d'une manière générale que l'initiative apporte de la valeur ajoutée et que ses objectifs sont pertinents pour les parties prenantes. Toutefois, l'évaluation souligne plusieurs problèmes qu'il conviendra de régler pour renforcer encore l'incidence de l'initiative et la rendre plus attrayante pour les organisations et les volontaires. Ces aspects sont mis en évidence dans le document de travail annexe et sont synthétisés dans les paragraphes suivants.

14. Les actions de l'initiative sont régies en détail par trois actes juridiques. La mise en place d'une base d'organisations constituée par les parties prenantes au cours des trois premières années de mise en œuvre a été longue. Cette phase s'est accompagnée de longues procédures et d'une transition des projets d'assistance technique et de renforcement des capacités financés par l'UE vers des projets de déploiement. Une fois qu'un nombre suffisant d'organisations aura passé avec succès le processus de certification et atteint les normes grâce à l'assistance technique et à l'appui au renforcement des capacités, les organisations devraient être plus confiantes et plus intéressées par le déploiement de volontaires de l'aide de l'UE.

15. Il y a lieu de procéder à une simplification des processus et des procédures administratives afin de renforcer la participation des organisations à l'initiative. Les

---

<sup>9</sup> Bulgarie, Croatie, République tchèque, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Roumanie.

observations reçues des organisations participantes et des organisations qui ne participent pas encore à l'initiative montrent clairement la nécessité de réviser les procédures. Les organisations d'envoi, par exemple, trouvent le processus de certification compliqué; il convient donc d'envisager de réviser le processus de certification et de soutenir davantage les organisations intéressées sur le court et le moyen terme. Les projets d'assistance technique qui aident les organisations à atteindre les normes escomptées en matière de gestion des volontaires, de sûreté et de sécurité devraient être mieux reliés au processus de certification des organisations établies dans l'UE.

16. L'attractivité de l'initiative peut être renforcée si le temps nécessaire au déploiement (de la publication des appels au déploiement réel) est réduit par rapport au délai actuel d'un an et demi et que les déploiements se font plus rapidement. Cela pourrait augmenter les possibilités de déploiement pour les citoyens européens et réduire le nombre d'abandons.

17. Il convient de renforcer l'intérêt des organisations actives dans l'aide humanitaire au sens large, conformément au règlement. Les volontaires de l'aide de l'UE sont déployés dans des activités telles que le renforcement de capacités de résilience, le lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement, divers secteurs liés à l'aide humanitaire (l'eau, l'assainissement et l'hygiène, l'égalité des sexes, la logistique), mais également dans des projets de développement sur la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et la résilience économique. Exploiter davantage les synergies avec les programmes et projets existants de la Commission figure déjà parmi les objectifs du programme de travail annuel de la Commission pour 2018.

18. La Commission reconnaît la nécessité de renforcer la cohérence de l'approche en matière de volontariat dans les pays tiers avec d'autres systèmes européens de volontariat. La cohérence et les synergies avec le service volontaire européen et le corps européen de solidarité seront recherchées. La complémentarité entre les secteurs de l'aide humanitaire et du développement devrait être optimisée.

19. Durant la période de mise en œuvre initiale, l'accent a surtout été mis sur le développement des organisations. Le fait de se concentrer progressivement non plus sur les processus de financement (soutenant la gestion des volontaires ou les capacités des organisations) mais sur des activités humanitaires axées sur l'impact escompté contribuerait à répondre aux attentes des parties prenantes à cet égard.

20. La meilleure détermination de l'incidence rendrait l'initiative plus attrayante pour les organisations et les volontaires et contribuerait à en améliorer la mise en œuvre. Un cadre de suivi a été mis en place selon la logique d'intervention de l'initiative. Actuellement, il recueille exclusivement des données quantitatives; ces données devraient être complétées par des données qualitatives sur l'impact des projets relatifs au secteur humanitaire, à la gestion des risques de catastrophe ou au lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement. La pertinence des indicateurs de performance devrait être examinée, ainsi que la faisabilité de la collecte de données fiables, sensibles et comparables. En plus des indicateurs de performance actuels pour le déploiement des volontaires, des indicateurs de performance devraient être conçus en ce qui concerne les progrès accomplis au niveau du renforcement des capacités et de l'assistance technique, qui absorbent l'essentiel du budget de l'initiative. Ils contribueraient à mesurer l'incidence de l'initiative sur les communautés locales, les

organisations participantes et les volontaires et à mettre en évidence les liens entre les projets de l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE et les projets relatifs à l'aide humanitaire/à la préparation aux catastrophes. Le renforcement de la coopération avec les bureaux locaux de l'aide humanitaire et les délégations de l'UE, y compris sur le suivi des projets de l'initiative des volontaires de l'aide de l'UE, devrait être étudié plus avant.

## 5. PERSPECTIVES

21. L'évaluation fournit des analyses et des informations utiles sur la mise en œuvre de l'initiative, y compris en ce qui concerne les lacunes existantes, et suggère des domaines qui pourraient encore être améliorés. La Commission donne suite aux résultats et recommandations de l'évaluation dans le cadre d'une approche double: en envisageant, d'une part, des actions qui peuvent être menées à court ou moyen terme dans le cadre juridique actuel et, d'autre part, des actions qui nécessiteraient une révision plus fondamentale de la législation relative aux volontaires de l'aide de l'UE.

22. S'agissant de la première série d'actions, les résultats de l'évaluation seront immédiatement pris en compte dans la conception du programme et l'allocation des ressources. La Commission élabore déjà des actions à mettre en œuvre dès maintenant et jusqu'à la fin de la période actuelle de mise en œuvre, en 2020, en vue d'accélérer les processus, de simplifier les procédures administratives, d'améliorer le soutien des organisations intéressées, de promouvoir davantage les possibilités de financement et de communiquer les exemples de réussite. À cette fin, elle compte notamment simplifier encore davantage le processus de certification des organisations avec des conventions-cadres de partenariat en évitant tout chevauchement entre les deux procédures administratives, raccourcir les formulaires électroniques de certification, accélérer la période entre la publication de l'appel et le déploiement des volontaires et intensifier la promotion d'activités visant à mettre en évidence l'impact des volontaires sur le terrain. Un autre aspect essentiel consiste à renforcer le déploiement des volontaires de l'aide de l'UE dans les projets menés par la Commission dans les domaines de l'aide humanitaire, de la réduction des risques de catastrophe et de la coopération au développement.

23. La seconde série d'actions est liée aux travaux en cours de la Commission sur l'avenir des programmes de l'Union dans le prochain cadre financier pluriannuel. Les résultats de la présente évaluation intermédiaire contribueront de manière utile à élaborer la proposition de la Commission relative aux programmes de dépenses de l'après-2020. À cet égard, la Commission s'efforcera de simplifier considérablement les procédures en supprimant les éléments qui ralentissent le déploiement des volontaires et créent une importante charge administrative pour les organisations participantes. Les synergies et la rationalisation par rapport à d'autres systèmes européens de volontariat, notamment le corps européen de solidarité, seront recherchées. La Commission visera à apporter davantage de clarté aux citoyens européens qui recherchent des possibilités de volontariat au sein de l'UE et en dehors. Il sera envisagé de mieux aligner les objectifs de l'UE sur le lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement et sur l'aide humanitaire et le développement en vue de

renforcer la participation des organisations humanitaires et de développement et les possibilités de volontariat.

24. Tout en s'appuyant sur l'expérience acquise à ce jour, sur les enseignements tirés et sur les recommandations formulées dans l'évaluation intermédiaire, la Commission continuera de mettre en œuvre et de développer l'initiative en étroite coopération avec les États membres, les institutions et organismes européens, les organisations et les citoyens. Les observations des parties prenantes continueront d'être le principal facteur d'amélioration et permettront d'accroître l'impact de l'initiative au cours de la prochaine phase de mise en œuvre jusqu'en 2020 et au-delà.