

Soutien de la Commission à la lutte contre la faim en Afrique subsaharienne

Une action louable, mais trop peu centrée sur la durabilité et l'impact



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 22 | Principaux messages

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 22 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

09 - 13 | Les actions de la Commission n'ont pas toujours ciblé les besoins les plus importants

14 - 22 | Les actions de la Commission étaient utiles et coordonnées de manière satisfaisante, mais elles ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'impact et la durabilité

23 - 85 | Nos observations en détail

23 - 47 | Les actions de la Commission n'ont pas toujours ciblé les besoins les plus importants

24 - 35 | La Commission n'a pas eu recours à une méthodologie claire et documentée pour donner la priorité aux pays qui avaient le plus besoin d'aide

36 - 47 | Les projets étaient bien alignés sur les politiques de l'UE et des pays partenaires, mais ils présentaient des faiblesses au niveau de la conception

48 - 85 | Les actions de la Commission étaient utiles et coordonnées de manière satisfaisante, mais elles ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'impact et la durabilité

49 - 58 | La Commission a coordonné ses actions de manière satisfaisante

59 - 72 | Le suivi de la mise en œuvre des projets était globalement insuffisant

73 - 85 | Les actions de la Commission, bien qu'utiles, ont donné des résultats mitigés dans l'ensemble

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Annexe II – Projets figurant dans l’échantillon

Annexe III – Évaluation des projets

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L’équipe d’audit

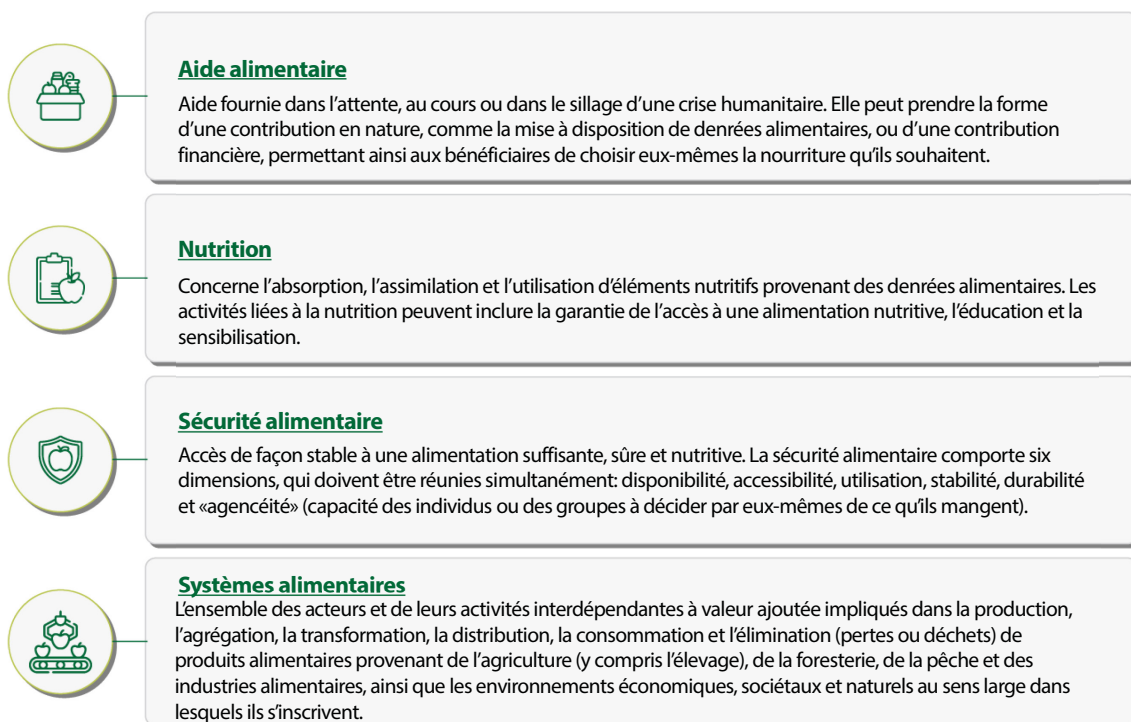
01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** La faim reste un véritable fléau pour des millions de personnes dans le monde. Son éradication est d'ailleurs une priorité des [objectifs de développement durable des Nations unies](#), pour lesquels l'UE s'engage avec détermination. La lutte contre la faim implique toute une série d'actions axées sur l'aide alimentaire, la nutrition, la sécurité alimentaire et les systèmes alimentaires (voir [figure 1](#)).

Figure 1 | Définition des concepts liés à la lutte contre la faim



Source: Commission européenne et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- 02** Malgré des avancées notables dans de nombreux domaines à travers le monde, la faim reste l'un des défis les plus pressants pour l'humanité. Des centaines de millions de personnes souffrent encore de faim chronique, et des millions d'autres sont confrontées à une insécurité alimentaire aiguë due à des conflits, des chocs climatiques et des perturbations économiques. L'UE s'engage activement dans des initiatives mondiales (voir point 57) visant à réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition, notamment en finançant l'aide alimentaire, en soutenant une agriculture durable et des systèmes alimentaires pérennes, ainsi qu'en favorisant des partenariats internationaux. En dépit de ces efforts, des défis subsistent et l'insécurité alimentaire se trouve exacerbée par des facteurs externes tels que les conflits, le changement climatique et les disparités économiques mondiales. L'Afrique subsaharienne est particulièrement exposée à ces facteurs. L'accroissement des inégalités, les pressions inflationnistes et les répercussions de crises comme la pandémie de COVID-19 viennent encore accentuer ces vulnérabilités.
- 03** Les financements de l'UE destinés à la lutte contre la faim passent par l'aide humanitaire, laquelle relève de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO), ainsi que par la coopération au développement, qui est quant à elle gérée par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA). Globalement, l'UE a conclu des contrats s'élevant à 17 milliards d'euros pour financer des initiatives dans ce domaine entre 2014 et 2020, et à 6,2 milliards d'euros entre 2021 et 2024. La plus grande partie des fonds est allée à l'Afrique subsaharienne, qui a bénéficié de plus de 11 milliards d'euros, soit 48 % du total.
- 04** L'audit était centré sur les actions de coopération au développement concernant la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables ainsi que la nutrition. Il s'appuie sur des visites sur place en Éthiopie, au Kenya et en Zambie, sur des contrôles documentaires pour le Tchad, le Niger et le Soudan du Sud, ainsi que sur des entretiens avec les parties prenantes concernées et sur une analyse de documents pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne.
- 05** Les financements consacrés par la DG INTPA et la DG ECHO à la lutte contre la faim entre 2021 et 2024 (voir point 03) représentent un investissement majeur. Avec ses États membres, l'UE reste le plus grand pourvoyeur au monde d'aide au développement et déploie des efforts considérables pour adapter son soutien face à des besoins mondiaux qui ne cessent de croître, dans un contexte particulièrement difficile. Vu l'ampleur de ces efforts et l'importance des financements engagés, il est crucial d'évaluer si les actions de l'UE produisent les résultats escomptés et si elles tiennent compte de l'évolution des besoins en matière de lutte contre la faim.

- 06** Le dernier audit de la performance réalisé par la Cour sur ce thème remonte à plus de dix ans ([rapport spécial 01/2012](#) intitulé «L'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne»). L'audit objet du présent rapport arrive à point nommé pour évaluer les progrès accomplis depuis 2012 et fournir un éclairage de nature à orienter les actions futures de l'UE. Nos constatations pourront également contribuer utilement à la planification du prochain cadre financier pluriannuel.
- 07** Nous avons examiné si la Commission avait efficacement ciblé et mis en œuvre ses actions pour lutter contre la faim en Afrique subsaharienne (voir points **07** à **12** de l'[annexe I](#)). Plus spécifiquement, nous avons vérifié si :
- les actions de développement menées par la Commission pour lutter contre la faim répondaient aux besoins et aux priorités les plus pertinents;
 - la Commission avait mis en œuvre ces actions de manière efficace.

Par notre rapport, nous entendons contribuer à l'amélioration de l'efficacité des financements futurs en renforçant la bonne gestion financière de l'action de l'UE dans le domaine de la sécurité alimentaire, des systèmes alimentaires et de la nutrition. Vous trouverez à l'[annexe I](#) davantage d'informations générales et des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Commission avait déployé de précieux efforts pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition en Afrique subsaharienne, mais que ses actions n'avaient pas toujours ciblé les personnes ayant les besoins les plus importants ni suffisamment mis l'accent sur l'impact et la durabilité. L'absence d'une méthodologie claire et documentée visant à hiérarchiser les régions ou les groupes cibles, associée à des besoins dépassant les fonds disponibles, a limité l'efficacité globale des interventions. Si la coordination s'est avérée satisfaisante, des faiblesses dans la conception et le suivi des projets, ainsi que des difficultés à traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire ont eu une incidence négative sur la durabilité des projets. Les actions de l'UE ont été alignées sur les politiques des pays partenaires et les actions de la Commission ont contribué aux progrès, mais des défis majeurs subsistent pour faire reculer la malnutrition et l'insécurité alimentaire.

Les actions de la Commission n'ont pas toujours ciblé les besoins les plus importants

- 09** Le [processus de programmation](#) de l'UE en matière de coopération internationale établit des priorités au moyen de programmes indicatifs pluriannuels. Alors que la période 2014-2020 était axée sur la sécurité alimentaire et la nutrition, la période de programmation 2021-2027 met davantage l'accent sur les systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables. Ce changement d'orientation a été renforcé par la stratégie «[Global Gateway](#)» de la Commission (voir points [24](#) à [28](#)).
- 10** Les documents de programmation de la Commission, ainsi que les [documents d'action](#) pour chaque projet, encouragent le recours à des solutions durables pour lutter contre la faim, telles que le soutien aux petits agriculteurs, l'amélioration de la productivité agricole ou la promotion de systèmes alimentaires résilients. Toutefois, des évaluations détaillées de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition et de leurs causes profondes par région ou groupe de population faisaient souvent défaut. En outre, aucune méthodologie fondée sur des critères transparents et pertinents n'avait été établie pour identifier les pays, régions et provinces sur lesquels la Commission devait concentrer ses efforts en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition (voir points [29](#) à [34](#)).
- 11** Nous avons examiné un échantillon de projets et avons constaté qu'ils répondaient généralement aux besoins des bénéficiaires. Il n'était pas toujours possible, cependant, de prouver que l'aide avait visé les zones géographiques ou les groupes de population qui en avaient le plus besoin et sur lesquels elle était susceptible d'avoir le plus d'impact (voir point [35](#) et [encadré 1](#)).



Recommandation n° 1

Améliorer le ciblage et documenter les critères utilisés pour hiérarchiser le soutien au développement dans la lutte contre la faim

La Commission devrait établir et documenter des critères clairs permettant de cibler les zones géographiques et les besoins les plus pertinents, en prenant en considération les différents contextes dans lesquels le soutien est octroyé. Ces critères devraient également tenir compte des données disponibles sur les causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition chroniques ou aiguës au niveau national et régional.

Quand? En 2027 au plus tard.

- 12** Nous avons relevé des lacunes dans la conception des projets constituant notre échantillon. Il n’existait pas de typologie prédéfinie des différentes réponses à apporter selon le contexte de crise dans lequel une action devait être mise en œuvre, ni de directives pour évaluer le rapport coût/efficacité des projets. La conception des projets risquait dès lors de ne pas tenir compte des causes structurelles de l’insécurité alimentaire. De plus, les évaluations des coûts n’étaient pas étayées par une documentation détaillée : les analyses approfondies des budgets de projet étaient davantage l’exception que la règle et il n’y avait aucune comparaison des coûts similaires entre les projets ; autant de manquements qui pourraient nuire à l’efficacité. Les projets examinés étaient globalement alignés sur les priorités des pays partenaires et reflétaient la tendance à privilégier le développement des chaînes de valeur économiques, plutôt que la satisfaction immédiate des besoins nutritionnels (voir points [36](#) à [41](#)).
- 13** Dans certains cas, nous avons constaté que l’absence d’implication des communautés dans la conception des projets réduisait leur efficacité et leur durabilité. La courte durée des projets a également restreint les bénéfices à long terme (voir points [42](#) à [45](#) et [encadré 2](#)). Les projets de développement n’étaient généralement pas assez flexibles pour s’adapter aux événements imprévus, alors qu’ils étaient mis en œuvre dans des environnements très instables (voir points [46](#) et [47](#)).



Recommandation n° 2

Renforcer la conception des projets de développement

La Commission devrait :

- a) renforcer le lien entre la conception des projets et les causes structurelles profondes de l’insécurité alimentaire et de la malnutrition en élaborant une typologie flexible concernant les réponses à apporter en fonction des contextes de crise, complétée par des orientations sur la manière d’évaluer le rapport coût/efficacité des projets ;
- b) associer activement les communautés locales à la conception des projets pour garantir que les interventions répondent véritablement à leurs besoins et ainsi améliorer la durabilité à long terme.

Quand ? En 2027 au plus tard.

Les actions de la Commission étaient utiles et coordonnées de manière satisfaisante, mais elles ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'impact et la durabilité

- 14** La Commission a établi un cadre solide pour mettre en pratique l'approche fondée sur le renforcement du lien entre aide humanitaire et développement (une stratégie qui vise à relier l'aide humanitaire d'urgence à court terme à l'aide au développement à plus long terme et à assurer la complémentarité entre ces deux types de soutien), en définissant des étapes claires. Toutefois, la mise en œuvre au niveau des pays reste insatisfaisante. Si certains d'entre eux, tels que le Tchad et l'Éthiopie, ont progressé, la plupart des pays subsahariens ne disposent pas des cadres nécessaires pour combiner efficacement les efforts humanitaires et les efforts de développement. En conséquence, les synergies entre les interventions ont été limitées, ce qui a réduit leur efficacité globale (voir points [49](#) à [54](#)).



Recommandation n° 3

Renforcer la mise en œuvre du lien associant l'aide humanitaire, le développement et la paix

La Commission devrait veiller à ce que toutes les directions générales et services concernés participent à l'adoption d'une stratégie globale privilégiant ce lien au niveau des différents pays. En outre, la Commission devrait, dans la mesure du possible, associer les pays partenaires à l'élaboration d'analyses contextuelles et de plans d'action conjoints afin d'améliorer la complémentarité entre les interventions humanitaires et de développement, tout en prenant en considération la question de la paix. Les différents rôles, responsabilités et mécanismes de coordination devraient y être clairement définis.

Quand? En 2027 au plus tard.

- 15** Des faiblesses dans les mécanismes de suivi et d'établissement de rapports pour les projets financés par l'UE limitent la capacité de la Commission à superviser efficacement leur mise en œuvre. Pour diverses raisons, telles que des contraintes en matière de sécurité ou de ressources, les délégations de l'UE ont effectué peu de visites sur place. Elles se sont fiées aux rapports d'avancement des partenaires chargés de la mise en œuvre sans procéder à des vérifications croisées, ce qui explique que les résultats communiqués ne correspondaient pas aux résultats réels. Si plusieurs mesures correctrices ont bien été prises dans des cas spécifiques, les efforts de suivi se sont avérés globalement insuffisants (voir points [59](#) à [63](#), ainsi que [70](#) et [71](#)).

- 16** Tous les projets de notre échantillon ont fait l'objet de réunions de coordination régulières auxquelles ont participé des délégations de l'UE, des autorités nationales et d'autres donateurs. En outre, les délégations de l'UE ont veillé à entretenir un dialogue constant avec les partenaires chargés de la mise en œuvre au moyen de réunions formelles et informelles (voir points [57](#) et [58](#)).
- 17** Les [cadres logiques](#) des projets de notre échantillon comprenaient peu d'indicateurs d'effet, et plusieurs projets étaient dépourvus de valeurs de référence. En conséquence, il est difficile de démontrer l'impact des projets (voir points [64](#) et [65](#)).
- 18** L'établissement de rapports sur les financements en faveur de la sécurité alimentaire est compliqué par l'absence d'une méthodologie commune qui permettrait de mesurer ces financements et par les divergences des définitions au sein de la communauté des donateurs. De plus, lorsque les projets ont des objectifs multiples, ils peuvent être classés et déclarés dans différents secteurs. Un projet peut effectivement contribuer à plusieurs secteurs, mais cette pratique, par ailleurs courante, conduit à des déclarations qui peuvent être facilement mal interprétées et se traduire par une surestimation des montants réels de financement par secteur (voir points [66](#) à [68](#)).
- 19** Le [cadre de résultats Europe dans le monde](#) a été conçu pour mesurer l'efficacité et l'impact des actions extérieures de l'UE et de sa coopération au développement. Toutefois, les données du cadre figurant dans le rapport annuel d'activités de la Commission sur les instruments de l'action extérieure ne reflètent pas les résultats obtenus et sous-estiment les réalisations et les effets, du fait que les indicateurs du cadre ne sont pas encore bien intégrés dans les projets (voir point [69](#)).



Recommandation n° 4

Renforcer le cadre de suivi et d'établissement de rapports de la Commission

La Commission devrait:

- a) renforcer la surveillance des projets en effectuant des visites sur le terrain en fonction des risques. À cette fin, il conviendrait de hiérarchiser les ressources nécessaires à ces visites selon des facteurs de risque spécifiques, tels que la nature et la complexité des projets, leur niveau de financement, les performances passées des partenaires chargés de la mise en œuvre et les contraintes liées à la sécurité et à la logistique. La Commission devrait également systématiquement demander et examiner les pièces justificatives des partenaires chargés de la mise en œuvre afin de renforcer sa vérification des données clés figurant dans les rapports d'avancement, en particulier en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires soutenus et les équipements fournis;
- b) améliorer les cadres logiques en mettant davantage l'accent sur la détermination d'indicateurs d'effet appropriés qui correspondent aux objectifs du projet, et donner la priorité à l'établissement de valeurs de référence avant la mise en œuvre du projet;
- c) proposer aux autres donateurs d'élaborer une méthodologie commune pour mesurer les financements liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition, afin de garantir la cohérence des rapports, de renforcer la transparence relative à la contribution financière des projets à différents secteurs, et rendre compte des progrès réalisés d'ici à 2027.

Quand? En 2027 au plus tard.

20 Les interventions de l'UE en Afrique subsaharienne ont produit des résultats mitigés dans l'ensemble. Plusieurs projets de notre échantillon ont contribué à améliorer la qualité des récoltes, à augmenter leur quantité, à accroître le nombre de petits exploitants agricoles bénéficiant d'un revenu fixe, ou encore à approfondir la compréhension de la situation des pays sur le plan géologique ou de la gestion des terres. Toutefois, la plupart des projets n'ont pas porté sur les liens cruciaux avec les marchés, notamment ceux permettant aux agriculteurs de vendre leurs récoltes ou d'accéder à des services financiers. Par conséquent, la capacité des bénéficiaires à tirer pleinement parti du potentiel de leurs projets a été limitée, et la durabilité et l'impact des projets s'en sont trouvés amoindris (voir points [73](#) à [75](#) et [encadré 3](#)).

- 21** En Afrique subsaharienne, les retards de croissance et la malnutrition persistent à des niveaux élevés, et la lutte contre l'insécurité alimentaire, la malnutrition et d'autres problèmes sous-jacents reste problématique. Malgré de nombreux efforts et interventions, cette région du monde continue d'être confrontée à d'importants obstacles, tels que le changement climatique, les conflits et l'instabilité économique, qui entravent les progrès dans la lutte contre les retards de croissance et la malnutrition (voir point [84](#)).
- 22** C'est lorsque les bénéficiaires apportent une contribution financière et s'approprient les projets que l'on observe la meilleure durabilité, ce qui confirme la nécessité d'un engagement communautaire accru. À l'inverse, d'importantes lacunes, telles qu'une intégration insuffisante du gouvernement, une dépendance excessive à l'égard des donateurs et un manque de suivi des effets, compromettent la viabilité des projets à long terme (voir points [76](#) à [83](#)).



Recommandation n° 5

Améliorer la durabilité des projets

La Commission devrait exiger que les projets de développement comprennent une stratégie bien définie, qui tienne compte du contexte pour renforcer les capacités et les systèmes locaux de manière durable. La Commission devrait également renforcer son cadre en évaluant, le cas échéant, la durabilité des projets six mois à un an après leur achèvement.

Quand? En 2027 au plus tard.

Nos observations en détail

Les actions de la Commission n'ont pas toujours ciblé les besoins les plus importants

- 23** La lutte contre la faim est couverte par divers cadres et politiques, tant au niveau de l'UE qu'au niveau mondial (voir [figure 1](#) de l'[annexe I](#)). Dans cette section, nous examinons si :
- la Commission a ciblé les priorités thématiques et les pays les plus pertinents;
 - la Commission a dirigé les financements au sein des pays vers les domaines d'intervention et les groupes de population les plus pertinents;
 - les projets étaient bien conçus et adaptés aux besoins des groupes cibles.

La Commission n'a pas eu recours à une méthodologie claire et documentée pour donner la priorité aux pays qui avaient le plus besoin d'aide

Le processus de programmation de la Commission: évaluation des besoins

- 24** La programmation désigne le processus mis en œuvre par l'UE pour définir ses priorités en matière de coopération internationale. Pour la période de programmation 2014-2020, le Fonds européen de développement (FED) et l'instrument de financement de la coopération au développement — Sécurité alimentaire ont été les principaux instruments utilisés pour financer des actions de développement visant à lutter contre la faim. Ils ont été remplacés par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) – Europe dans le monde pour la période 2021-2027.

- 25** Le processus de programmation consiste à élaborer et à adopter des programmes indicatifs pluriannuels (ou «PIP») nationaux et régionaux. Les programmes par pays déterminent des «secteurs de concentration» (définis dans des programmes indicatifs nationaux, pour la période de programmation 2014-2020) ou des «domaines prioritaires» (définis dans le PIP de chaque pays partenaire, pour la période 2021-2027) et la contribution financière globale pour le pays concerné. En 2023, nous avons publié un [rapport spécial sur la programmation de l'IVCDI](#), qui décrit le processus, relève des lacunes et formule des recommandations d'amélioration.
- 26** Pour la période de programmation 2021-2027, la Commission a évalué les besoins des pays partenaires en collaboration avec les gouvernements nationaux, dans la mesure du possible, dans le cadre d'un dialogue sur les politiques sectorielles, tout en tenant compte du contexte parfois instable et fragile. En outre, la Commission a pris en considération les plans de développement nationaux et les stratégies sectorielles lors de l'élaboration de ses documents de programmation. Pour ce qui est des pays dans lesquels nous nous sommes rendus, nous avons constaté que les stratégies et les plans de développement nationaux étaient alignés sur les objectifs des politiques de l'UE en matière de sécurité alimentaire, de nutrition ou de systèmes alimentaires.
- 27** Toutefois, au cours du processus de programmation pour la période 2021-2027, la Commission n'a pas tenu compte de la situation en matière d'insécurité alimentaire, de malnutrition ou de systèmes alimentaires dans ses évaluations par pays avant de décider s'il convenait de désigner ces domaines comme prioritaires dans ses documents de programmation. Nous avons constaté que, pour 11 pays subsahariens, ces domaines thématiques n'étaient pas considérés comme prioritaires malgré la prévalence, à des degrés divers, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Toutefois, l'une des raisons pour lesquelles ces questions n'ont pas été explicitement incluses dans les documents de programmation est qu'elles ont été traitées indirectement dans le cadre de domaines thématiques plus larges (voir point [29](#)).
- 28** Malgré la disponibilité d'informations pertinentes, la Commission n'a pas systématiquement ciblé ses actions sur les causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en Afrique subsaharienne au cours de la phase de conception (voir point [46](#)), ce qui a réduit l'efficacité de l'aide. La Commission ne dispose pas d'une méthodologie claire, fondée sur des critères spécifiques et pertinents, pour repérer et cibler les pays qui ont le plus besoin d'un soutien en matière de lutte contre la faim.

Évolution du processus de programmation de la Commission: les systèmes alimentaires durables avant la sécurité alimentaire

- 29** Au cours de la période de programmation précédente, la sécurité alimentaire et la nutrition étaient considérées comme des secteurs de concentration. Mais pour la période actuelle, la Commission met davantage l'accent sur les systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables. Par conséquent, les actions de développement de la Commission visant à lutter contre la faim sont partiellement couvertes dans des domaines thématiques plus larges, conformément aux [priorités de la Commission pour les partenariats internationaux de l'UE](#), tels que les domaines prioritaires «transition verte», «économie verte et résiliente», «pacte vert» ou «croissance inclusive et durable». Le fait que les domaines prioritaires/secteurs de concentration sélectionnés dans les documents de programmation par pays soient si larges limite l'orientation stratégique du financement de l'UE et risque de le disperser, réduisant ainsi son impact.
- 30** Nous avons également constaté qu'en dépit des niveaux élevés de retard de croissance (faible taille par rapport à l'âge, mesurée chez les enfants de moins de 5 ans) et d'émaciation (enfants trop maigres pour leur taille) en Afrique subsaharienne, l'UE met de moins en moins l'accent sur la nutrition dans son agenda politique. Les crises nutritionnelles structurelles et persistantes passent donc souvent au second plan, car la priorité est donnée au soutien en faveur des chaînes de valeur et des systèmes alimentaires. De ce fait, le problème des carences nutritionnelles chroniques risque d'être négligé et les progrès réalisés à ce jour pourraient être remis en cause.
- 31** Ce changement de priorités est renforcé par l'initiative [«Global Gateway»](#) de la Commission, qui privilégie d'autres domaines d'action tels que le climat et l'énergie, la transition numérique, les transports, la santé, l'éducation et la recherche. Par conséquent, les projets «Global Gateway» n'ont pas directement considéré l'insécurité alimentaire ou la malnutrition comme des domaines d'action.

Ciblage des régions et des groupes de population au niveau national

- 32** Les documents de programmation de la Commission, ainsi que les documents d'action pour chaque projet, encouragent le recours à des solutions durables pour lutter contre la faim, telles que le soutien aux petits agriculteurs, l'amélioration de la productivité agricole ou la promotion de systèmes alimentaires résilients. Ces objectifs, bien qu'assez généraux, sont conformes à la [politique de sécurité alimentaire de l'UE](#) et au [cadre de l'IVDCI – Europe dans le monde](#).

- 33** Le [règlement IVCDI – Europe dans le monde](#) prévoit que les PIP définissent des domaines prioritaires et des dotations financières indicatives, tant au niveau du plan dans son ensemble que par domaine prioritaire. La répartition des fonds entre les domaines prioritaires, les groupes de population ou les zones géographiques n'est pas justifiée dans les PIP, car ils ont été élaborés avant que les dotations financières spécifiques à chaque pays soient connues.
- 34** Lors de notre examen des PIP, nous avons constaté que la Commission avait financé des activités liées aux systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables dans presque tous les pays subsahariens. Or, l'impact potentiel de tels financements n'avait fait l'objet d'aucune évaluation avant leur attribution. Par conséquent, les évaluations actuelles de la situation en matière de sécurité alimentaire ne déterminent pas quels sont les domaines ou types de projets les plus susceptibles de générer de la valeur ajoutée. Cela représente un risque pour l'efficacité et l'impact à long terme des activités de développement de la Commission.
- 35** Notre examen des projets de l'échantillon a révélé que, dans certains cas, les zones et groupes de population ciblés n'étaient pas les plus pertinents. Voir les exemples de l'[encadré 1](#) et une vue d'ensemble des projets de l'échantillon à l'[annexe II](#).

Encadré 1

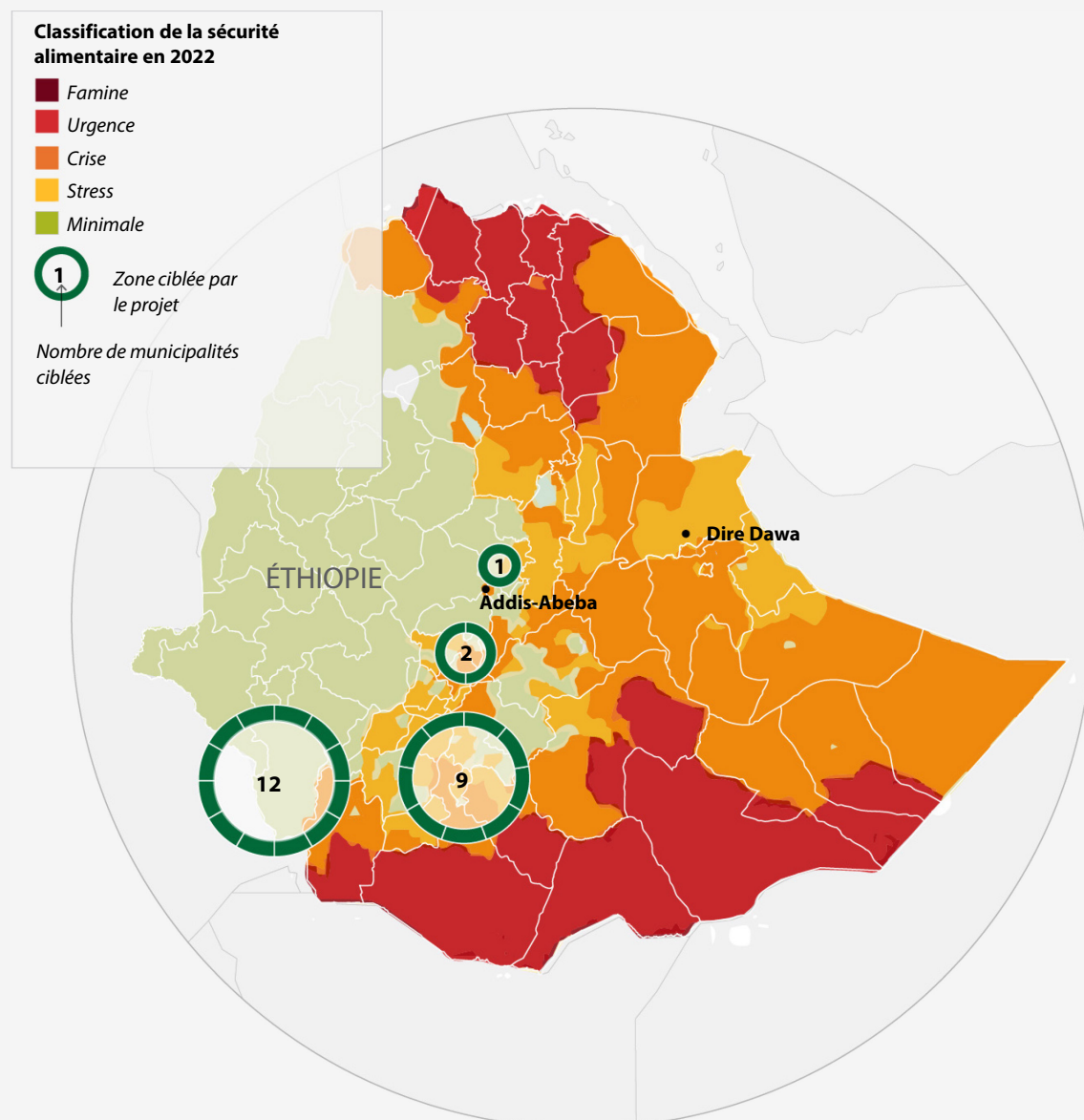
Ciblage inadéquat des zones géographiques ou des groupes de population

Projet n° 2 – Éthiopie

Ce projet vise à soutenir une programmation efficace en faveur de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la résilience en Éthiopie. Cependant, en 2022, le premier volet du projet (production et diffusion d'informations sur la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et la gestion des risques de catastrophe) ciblait des districts qui n'étaient pas confrontés à une insécurité alimentaire aiguë à l'époque, plutôt que des zones dans lesquelles il était plus urgent d'agir (voir [figure 2](#)).

Le ciblage du deuxième volet du projet, relatif aux alertes précoces sur les conditions d'élevage et la santé du bétail, a été plus précis et plus efficace, la plupart des régions sélectionnées étant considérées en situation d'«urgence». Toutefois, parmi les zones ciblées, deux étaient classées comme étant en situation de «stress» (et non en situation de «crise» ou d'«urgence») en raison d'un contexte instable et des risques pour la sécurité alimentaire. En revanche, certaines zones déjà confrontées à des situations de crise ou d'urgence n'ont pas été prioritaires, alors que leurs besoins étaient plus urgents.

Figure 2 | Projet n° 2: Éthiopie – zones d'intervention



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission et de données du réseau des systèmes d'alerte précoce contre les famines pour l'Éthiopie en 2022.

Source cartographique: [lesniewski](#).

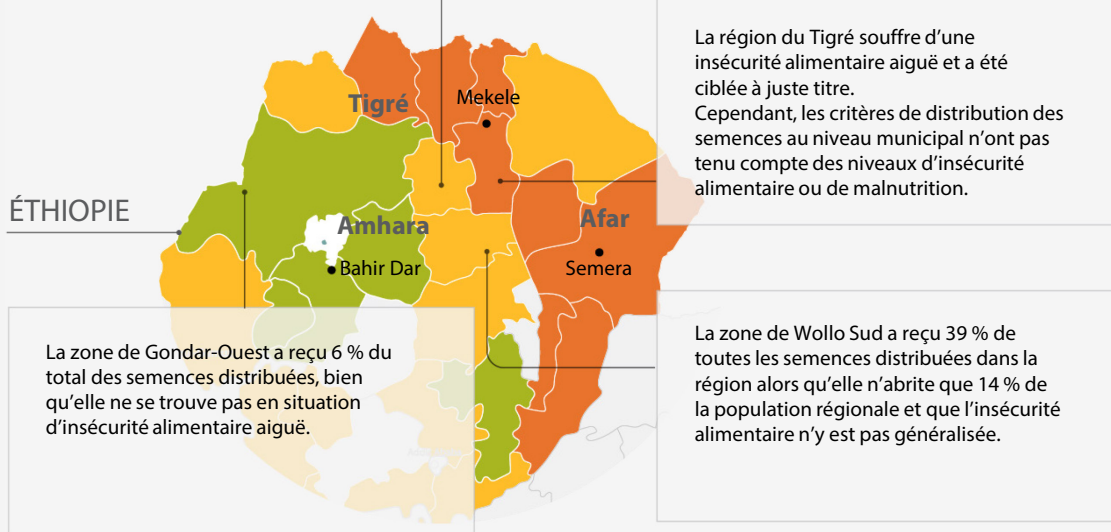
Projet n° 6 – Éthiopie

Ce projet vise à réduire l'insécurité alimentaire en Éthiopie en mettant l'accent sur des activités agricoles résilientes et en améliorant la productivité grâce au développement durable du secteur des semences. Même si l'objectif premier du projet est d'améliorer la sécurité alimentaire, les critères de ciblage étaient axés sur les zones touchées par des conflits, l'accessibilité, la vulnérabilité et la participation agricole, mais n'incluaient pas les niveaux réels d'insécurité alimentaire. En conséquence, des régions dans lesquelles l'insécurité alimentaire était minimale ou nulle ont reçu des semences (*figure 3*), ce qui a compromis la capacité du projet à atteindre son plein potentiel.

Figure 3 | Projet n° 6: Éthiopie – zones d'intervention

Classification de la sécurité alimentaire en 2024

- Famine
- Urgence
- Crise
- Stress
- Minimale



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission et de données du réseau des systèmes d'alerte précoce contre les famines pour l'Éthiopie en 2024.

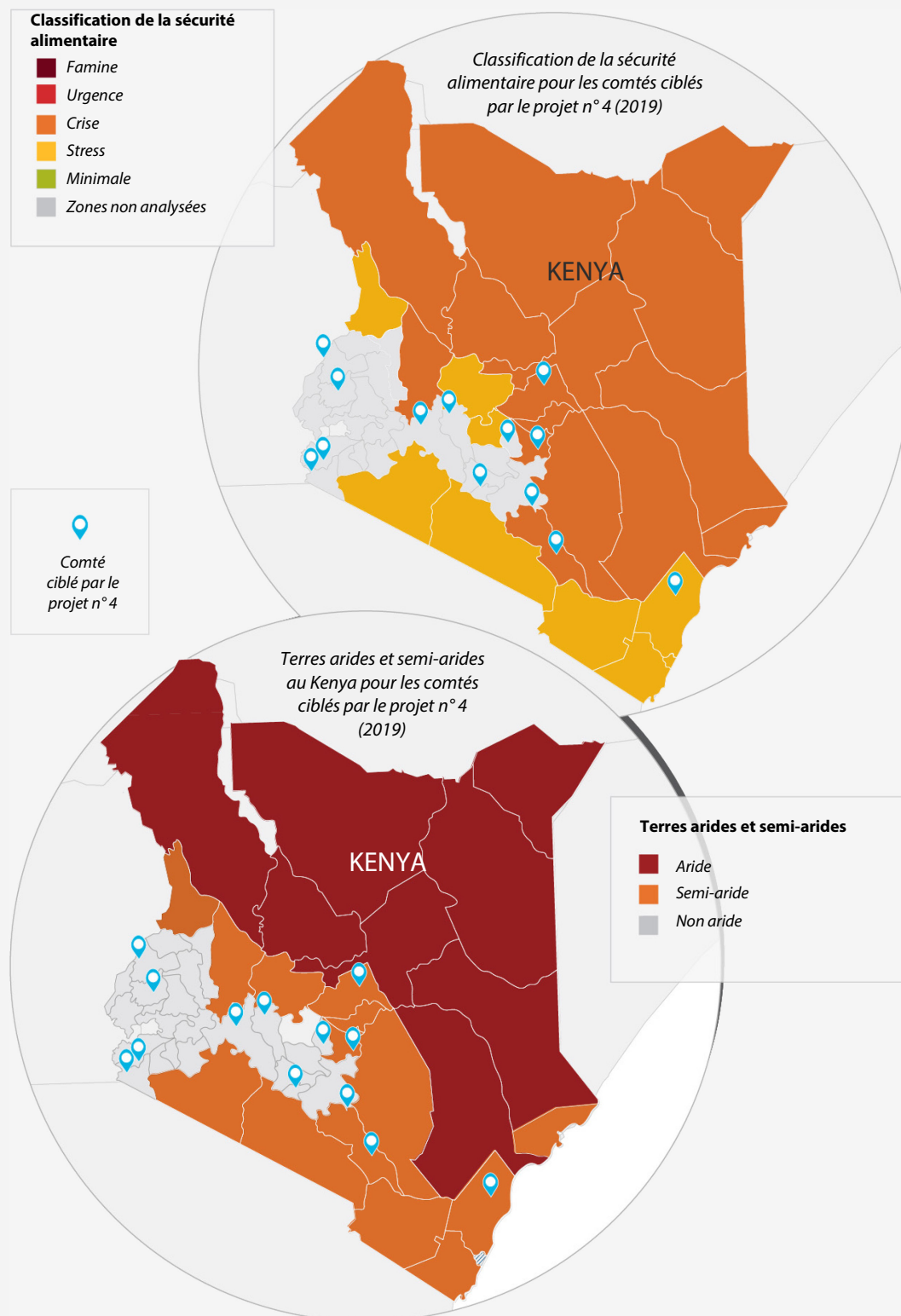
Source cartographique: [lesniewski](#).

Projet n° 4 – Kenya

Le [programme Agri-Fi](#) s'inscrit dans le secteur de concentration «Sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques dans les terres arides et semi-arides (TASA)» du programme indicatif national du Kenya au titre du 11^e FED. Il offre aux petits exploitants un soutien global afin qu'ils puissent s'intégrer dans les chaînes de valeur agricoles. Le programme se compose de quatre volets ([projets n°s 1, 4, 5 et 8](#)).

Le deuxième volet ([projet n° 4](#)) vise à renforcer les capacités des acteurs au sein de certaines chaînes de valeur en leur offrant des formations techniques et professionnelles dans le domaine agricole. Il vise également à renforcer la capacité du secteur privé au niveau des comtés à faire respecter les normes en matière de santé animale, de sécurité alimentaire et de santé des plantes. Toutefois, il n'est pas question d'un quelconque ciblage des TASA dans la documentation relative à la planification du projet. En 2019, ce dernier ciblait 13 comtés, dont quatre seulement étaient classés comme TASA à l'époque (voir [figure 4](#)).

Figure 4 | Projet n° 4: Kenya – zones d'intervention



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission, des données du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire et des données relatives aux terres arides et semi-arides pour le Kenya en 2019.

Source cartographique: Eurostat.

Les projets étaient bien alignés sur les politiques de l'UE et des pays partenaires, mais ils présentaient des faiblesses au niveau de la conception

36 La conception des projets repose sur la compréhension globale du contexte, la fixation d'objectifs clairs et la participation active des parties prenantes. Elle comprend des éléments clés tels que l'évaluation des besoins, le choix d'un partenaire de mise en œuvre approprié, l'attribution de ressources et l'élaboration de stratégies de mise en œuvre adaptées à des défis spécifiques. Les projets efficaces comprennent également des mécanismes de suivi et des cadres logiques permettant de suivre les progrès accomplis et de satisfaire à l'obligation de rendre compte. Les plans d'atténuation des risques sont essentiels pour pouvoir s'adapter à des circonstances changeantes. Dans les sections ci-dessous, nous présentons un aperçu des problèmes recensés en lien avec les différentes composantes de la conception des projets sélectionnés.

Sélection des projets et des partenaires chargés de la mise en œuvre

37 Les partenaires chargés de la mise en œuvre ont été sélectionnés:

- 1) sur la base d'un appel à propositions; ou
- 2) du fait de l'existence d'un monopole légal (dans le cas des institutions publiques nationales); ou
- 3) par le biais d'une attribution directe (parce qu'ils ont soit cofinancé le projet, soit été explicitement mentionnés en tant que partenaires chargés de la mise en œuvre dans le document d'action).

Pour les projets mis en œuvre en gestion indirecte, la Commission a évalué la capacité administrative, technique et financière des demandeurs. Nous avons constaté que les partenaires chargés de la mise en œuvre disposaient généralement de la capacité administrative, opérationnelle et financière nécessaire pour mener à bien les projets examinés.

- 38** Toutefois, notre examen du projet n° 1 en Éthiopie a révélé que le document d'action prévoyait un audit initial des systèmes des demandeurs principaux et codemandeurs en vertu d'un contrat-cadre avant la signature d'un contrat de subvention, et ce afin de réduire le risque que ces demandeurs n'agissent pas dans l'intérêt de l'UE («risque fiduciaire»). Bien que le contrat ait été signé en 2019, cet audit n'a été réalisé qu'en 2022 et a donné lieu à une opinion défavorable. Le contrat, d'une valeur de 10,5 millions d'euros, n'aurait donc pas dû être signé avec le partenaire chargé de la mise en œuvre. En effet, l'audit des systèmes a révélé des insuffisances liées à la capacité de ce dernier. Si ces insuffisances avaient été corrigées avant la signature du contrat, plusieurs problèmes de performance au cours de la mise en œuvre des projets auraient pu être évités, tels que des retards dans l'établissement de rapports, des anomalies dans la passation de marchés et des faiblesses au niveau des contrôles internes. Dans trois autres projets (le projet n° 1 au Kenya et les projets n°s 2 et 3 en Zambie), nous avons également relevé des faiblesses systémiques ainsi que des problèmes liés aux procédures de passation de marchés.

Évaluation du rapport coût/efficacité

- 39** La Commission n'a pas évalué de façon systématique le caractère raisonnable des coûts des projets. Pour la quasi-totalité des projets de notre échantillon, aucun élément probant n'indique que la Commission ou les délégations de l'UE ont analysé le budget des projets de manière détaillée. La Commission s'est entièrement appuyée sur les informations générales figurant dans les rapports d'avancement des projets et sur les explications fournies oralement par les partenaires chargés de la mise en œuvre. Enfin, la Commission n'a pas comparé les frais similaires de différents projets ni calculé le coût par bénéficiaire. Ces lacunes compromettent l'efficacité des projets.
- 40** La plupart des projets de l'échantillon ont bénéficié du montant maximal autorisé pour les coûts indirects, soit 7 % des coûts directs du projet. La Commission n'a pas émis d'objection ni posé de question lorsque les partenaires chargés de la mise en œuvre ont sollicité ce taux. En outre, rien n'atteste que la Commission a vérifié que ces coûts étaient raisonnables.

Alignement des projets sur les priorités nationales, les politiques de l'UE et les besoins des groupes cibles

- 41** Tous les projets de l'échantillon ont été conçus conformément aux stratégies et aux plans de développement des pays concernés, ce qui renforce leur pertinence et impact potentiel en garantissant qu'ils soutiennent les priorités nationales des pays et répondent aux besoins spécifiques de leurs populations. Les projets concordaient également avec les documents de programmation de la Commission.

- 42** Les besoins des bénéficiaires sont importants et persistent au fil du temps. Compte tenu de l'ampleur de ces besoins et de la participation de toutes les parties concernées (y compris le gouvernement, les parties prenantes et les autres donateurs) à la phase de conception des projets, tous les projets ont été structurés de manière à répondre aux besoins pertinents des bénéficiaires.
- 43** Nous avons constaté que les projets, lorsqu'ils avaient trait à des activités telles que l'introduction de nouvelles variétés de semences ou à de nouvelles activités commerciales, ne duraient souvent pas assez longtemps pour avoir des répercussions pérennes sur les rendements et les revenus des petits exploitants et des entreprises agricoles (voir points 76 à 83).
- 44** Nous avons noté que des comités de pilotage (associant des représentants des gouvernements) ou des groupes de travail techniques ont été mis en place pour tous les projets. Cependant, la plupart des projets ont été élaborés sans la participation de la population locale, alors qu'en tant que bénéficiaire final, celle-ci est bien placée pour fournir des informations précieuses sur les contraintes éventuelles et les besoins les plus urgents. Cela étant, certaines circonstances spécifiques peuvent parfois rendre difficile la consultation directe des responsables des communautés locales.
- 45** Dans certains cas, ce manque d'implication, ainsi que d'autres faiblesses dans la conception, ont compromis la durabilité ou l'efficacité de la mise en œuvre des projets. L'[encadré 2](#) donne un aperçu de la situation.

Encadré 2

Défauts de conception compromettant l'efficacité de la mise en œuvre des projets et leur durabilité

Kenya (projets n^{os} 1, 4, 5 et 8) et Zambie (projets n^{os} 1, 3, 4 et 5).

Aussi bien au Kenya (projets n^{os} 1, 4, 5 et 8) qu'en Zambie (projets n^{os} 1, 3, 4 et 5), plusieurs projets contribuaient au même objectif global. Toutefois, ils ont été mis en œuvre de manière cloisonnée sans créer de complémentarités ou de synergies.

Les projets n° 8 au Kenya et n° 4 en Zambie étaient destinés à accorder des prêts à des conditions favorables aux demandeurs des projets n° 1 au Kenya et n° 3 en Zambie. Ces prêts devaient aider les petits exploitants agricoles à développer ou à diversifier leurs activités, en favorisant une plus grande résilience et des possibilités de revenus accrues. Toutefois, ils n'ont été disponibles que deux ans après la date de début des projets concernés. En conséquence, les bénéficiaires visés n'étaient plus en mesure d'en tirer parti et ce sont les clients existants de la banque qui ont fini par bénéficier des prêts, ce qui n'était pas l'objectif initial du projet. De plus, les projets en Zambie n'ont pas réussi à établir un lien avec les marchés d'intrants (comme ceux des semences et des machines) ni avec les marchés de produits finis/vente.

Projet n° 5 – Kenya

Dans le cadre d'une activité soutenue par le projet, les bénéficiaires ont reçu des semences résilientes au changement climatique pendant deux ans, ce qui a conduit à des résultats positifs, notamment une augmentation des récoltes et une amélioration de la qualité des cultures. Toutefois, compte tenu de leur éloignement géographique, ils n'ont plus pu accéder à ce type de semences après la fin du projet. En outre, les bénéficiaires manquaient d'outils essentiels, tels que des bâches pour le séchage des semences ou des pulvérisateurs pour traiter les organismes nuisibles aux cultures. Au moment où ils ont enfin pu obtenir des pulvérisateurs, les cultures étaient déjà perdues. Selon les bénéficiaires interrogés sur place, certains de ces problèmes auraient pu être atténués s'ils avaient été consultés lors de la conception du projet.

Projet n° 1 – Zambie

Le projet visait à introduire des techniques innovantes de captage des eaux, mais dans la pratique, ce sont les forages qui sont devenus la principale méthode utilisée. Si le projet a permis d'obtenir du matériel tel que des citernes d'eau, des tuyaux d'irrigation et des pompes solaires, ces équipements nécessitent un entretien qui dépasse le cadre du projet. Les communautés ne disposent pas des fonds nécessaires à l'entretien et doivent se rendre dans la capitale pour se procurer les pièces de rechange nécessaires. En outre, le projet tel qu'il était conçu n'établissait aucun lien avec un accès au financement ou aux marchés.

Causes profondes, facteurs déterminants et flexibilité

- 46** Comme indiqué au point 28, et bien que la Commission ait participé à des initiatives mondiales visant à faire progresser les connaissances sur la sécurité alimentaire (point 57), elle n’a pas suffisamment exploité les connaissances disponibles sur les causes profondes de l’insécurité alimentaire et de la malnutrition en Afrique subsaharienne (changement climatique, conflits, crises économiques, faiblesse des capacités et des financements nationaux, niveaux élevés de pauvreté et d’inégalités) lors de la conception des projets. Seuls six projets de notre échantillon ont directement traité les causes profondes (en s’attaquant par exemple à l’impact du changement climatique par la construction de barrages de sable, l’application de techniques de captage d’eau ou la fourniture d’un accès à une eau de haute qualité), tandis que quatre autres les ont abordées de manière partielle ou indirecte (par exemple en réduisant la pauvreté grâce à une augmentation des revenus ou à une amélioration des rendements des cultures ciblées). Les 12 projets restants, qui ont au demeurant apporté un soutien utile, étaient essentiellement centrés sur la satisfaction des besoins fondamentaux et l’atténuation des symptômes de l’insécurité alimentaire et de la malnutrition, tels que la pauvreté, la faible productivité agricole ou l’accès limité aux intrants, mais ne s’attaquaient pas à leurs causes structurelles sous-jacentes.
- 47** Les projets humanitaires bénéficient d’une plus grande flexibilité que les projets de développement, car ils peuvent avoir recours à des **modificateurs de crise** (ajustements financiers ou opérationnels temporaires des projets en raison de conditions de crise exceptionnelles) et à des réserves d’urgence pour s’adapter à des circonstances changeantes. Bien que les projets de développement puissent également inclure des modificateurs de crise, ce n’était le cas d’aucun des projets que nous avons examinés. Certains projets de développement disposaient certes d’une réserve pour imprévus (limitée à un maximum de 5 % du budget du projet), mais nous estimons que ces réserves étaient généralement insuffisantes pour gérer efficacement des événements imprévus de grande envergure. Ainsi, le projet n° 1 en Éthiopie a utilisé la totalité de sa réserve pour imprévus pour réagir à la COVID-19, se retrouvant ainsi sans marge financière pour faire face à d’autres événements imprévus durant le reste de sa mise en œuvre. En outre, en Zambie, une conception de projet plus souple, par exemple, aurait permis de mieux affronter les sécheresses de 2024. Il aurait été utile d’intégrer systématiquement des modificateurs de crise dans les interventions de développement afin de garantir une flexibilité au niveau de la disponibilité des fonds pour aider les partenaires à renforcer les réponses d’urgence en cas de chocs. Nous estimons donc que la conception des projets de développement actuels manque de souplesse pour réagir efficacement aux événements imprévus tels que les sécheresses, les inondations ou les conflits.

Les actions de la Commission étaient utiles et coordonnées de manière satisfaisante, mais elles ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'impact et la durabilité

48 Nous avons évalué si la Commission avait mis en œuvre les actions de manière efficace. Dans cette section, nous examinons si:

- la Commission a bien coordonné ses actions, tant en interne qu'avec d'autres donateurs;
- la Commission a mis en œuvre les projets et assuré leur suivi de manière adéquate;
- les projets ont produit les résultats et l'impact escomptés.

La Commission a coordonné ses actions de manière satisfaisante

Lien entre aide humanitaire et développement

49 L'UE est déterminée à mettre en œuvre une approche axée sur le [lien entre aide humanitaire et développement](#), une stratégie qui relie l'aide humanitaire d'urgence aux efforts de développement à long terme afin de créer des solutions durables aux crises. Au lieu de traiter les catastrophes et les conflits comme des événements isolés, l'UE entend répondre à la fois aux besoins immédiats (tels que l'alimentation) et aux causes sous-jacentes (telles que la pauvreté ou le changement climatique). Cette approche vise à aider les pays à devenir plus résilients et à réduire leur dépendance à l'égard d'une aide humanitaire récurrente. Elle peut avoir une incidence, entre autres, sur le renforcement des institutions, sur l'amélioration des moyens de subsistance et sur une meilleure prévention des crises, favorisant in fine la stabilité et l'autonomie dans les régions touchées.

- 50** La Commission a conçu [un cadre solide](#) qui vise à assurer le lien entre aide humanitaire et développement et qui définit les étapes clés nécessaires à sa concrétisation. Toutefois, la mise en œuvre au niveau des différents pays varie considérablement et reste faible sur le terrain, les étapes prévues n'étant pas suffisamment respectées. Pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il n'y a pas d'analyse contextuelle commune, ni de planification conjointe ou de cartographie des actions. Bien que complexes et nécessitant d'importantes ressources, ces éléments sont essentiels pour mettre en œuvre efficacement le lien entre aide humanitaire et développement.
- 51** Seuls trois pays subsahariens (Tchad, Éthiopie et Soudan) ont fait l'objet d'une analyse contextuelle commune effectuée par les délégations de l'UE. Un plan d'action commun a été établi pour le Soudan et l'Éthiopie, tandis que le Tchad pilote des actions conjointes dans deux provinces.
- 52** Dans les projets de l'échantillon, nous avons constaté qu'il existait généralement très peu de liens entre les efforts humanitaires et les efforts de développement. Il en résulte que l'approche fondée sur le lien entre ces deux domaines n'a pas été appliquée de manière efficace. Un lien direct entre les efforts de développement et humanitaires n'a été observé que dans trois projets: les [projets n° 3 et n° 6 au Kenya](#) et le [projet n° 2 en Éthiopie](#).
- 53** Notre examen documentaire a révélé que deux pays avaient accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'approche fondée sur ce lien. Le Tchad, qui est pays pilote pour cette approche, a réussi à mettre en œuvre cette dernière dans deux provinces pilotes, en impliquant des parties prenantes au-delà de l'UE. Avant le coup d'État de juillet 2023, le Niger avait lui aussi progressé dans ce domaine en renforçant ses capacités nationales, y compris par la mise en place d'un comité dédié dirigé par le gouvernement. En revanche, le Soudan du Sud, qui était confronté à une grave crise humanitaire, disposait de structures de coordination limitées.
- 54** Plusieurs contraintes structurelles compliquent la mise en œuvre de l'approche axée sur le lien, notamment les différences entre les cycles de programmation, les mandats et les approches de la DG INTPA et de la DG ECHO. Outre les fonds limités, la disponibilité de ressources humaines suffisantes est un autre défi majeur. En effet, tant les étapes clés que la coordination quotidienne des interventions en faveur des systèmes alimentaires nécessitent un investissement continu de la part du personnel de la Commission, sans quoi les actions risquent de ne pas être durables.

Initiatives «Équipe Europe»

- 55** Une initiative Équipe Europe est un cadre de collaboration qui réunit l'Union européenne, ses États membres, leurs organismes de mise en œuvre et les institutions de financement du développement pour apporter des réponses aux défis mondiaux et atteindre les objectifs de développement durable (ODD). Ces initiatives visent à mutualiser les ressources, les expertises et les capacités pour élaborer des mesures de grande ampleur et à fort impact dans les pays partenaires, en se concentrant sur des priorités communes.
- 56** Sur la base des [conclusions du Conseil de 2022 concernant la réponse Équipe Europe à l'insécurité alimentaire au niveau mondial](#), nous avons examiné l'efficacité avec laquelle la Commission et les États membres de l'UE ont planifié et mis en œuvre les initiatives Équipe Europe liées à l'alimentation en Afrique subsaharienne. Nous avons constaté que la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires et la nutrition n'étaient pas un axe majeur pour ces initiatives. Il n'existait pas non plus de système unifié pour le suivi des initiatives, les différents pays et les délégations de l'UE utilisant leurs propres méthodes, ce qui s'est traduit par un manque d'uniformité dans les rapports et des synergies limitées. En conséquence, le cadre des initiatives Équipe Europe reste jusqu'à présent un concept théorique dont l'impact sur l'aide alimentaire est, dans les faits, marginal.

Coordination entre l'UE, les autorités nationales et d'autres donateurs

- 57** La Commission soutient activement un large éventail d'initiatives mondiales visant à améliorer la coordination et le partage de connaissances dans le domaine de la lutte contre la faim. Grâce à ses contributions financières et à son expertise, l'UE joue un rôle clé dans plusieurs grandes plateformes, dont le [réseau mondial contre les crises alimentaires](#) et le [Comité de la sécurité alimentaire mondiale](#). Ces plateformes produisent également des données de haute qualité, de nature à permettre une prise de décision éclairée. Parmi les autres efforts importants visant à renforcer les connaissances figurent le [Centre de connaissances sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale de la Commission](#) et [l'initiative DeSIRA](#), qui fait progresser les systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables grâce à la science et à la recherche. Dans le domaine de la nutrition, la Commission finance des initiatives telles que le [Global nutrition report](#), pour rendre compte de l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, ainsi que [la plateforme «Scaling Up Nutrition»](#).

- 58** Tous les projets de notre échantillon ont fait l'objet de réunions de coordination régulières auxquelles ont participé des délégations de l'UE, des autorités nationales et d'autres donateurs. En outre, les délégations de l'UE ont veillé à entretenir un dialogue constant avec les partenaires chargés de la mise en œuvre au moyen de réunions formelles et informelles, même si toutes n'ont pas été documentées. La répartition des responsabilités entre les autorités nationales et les donateurs était également très claire.

Le suivi de la mise en œuvre des projets était globalement insuffisant

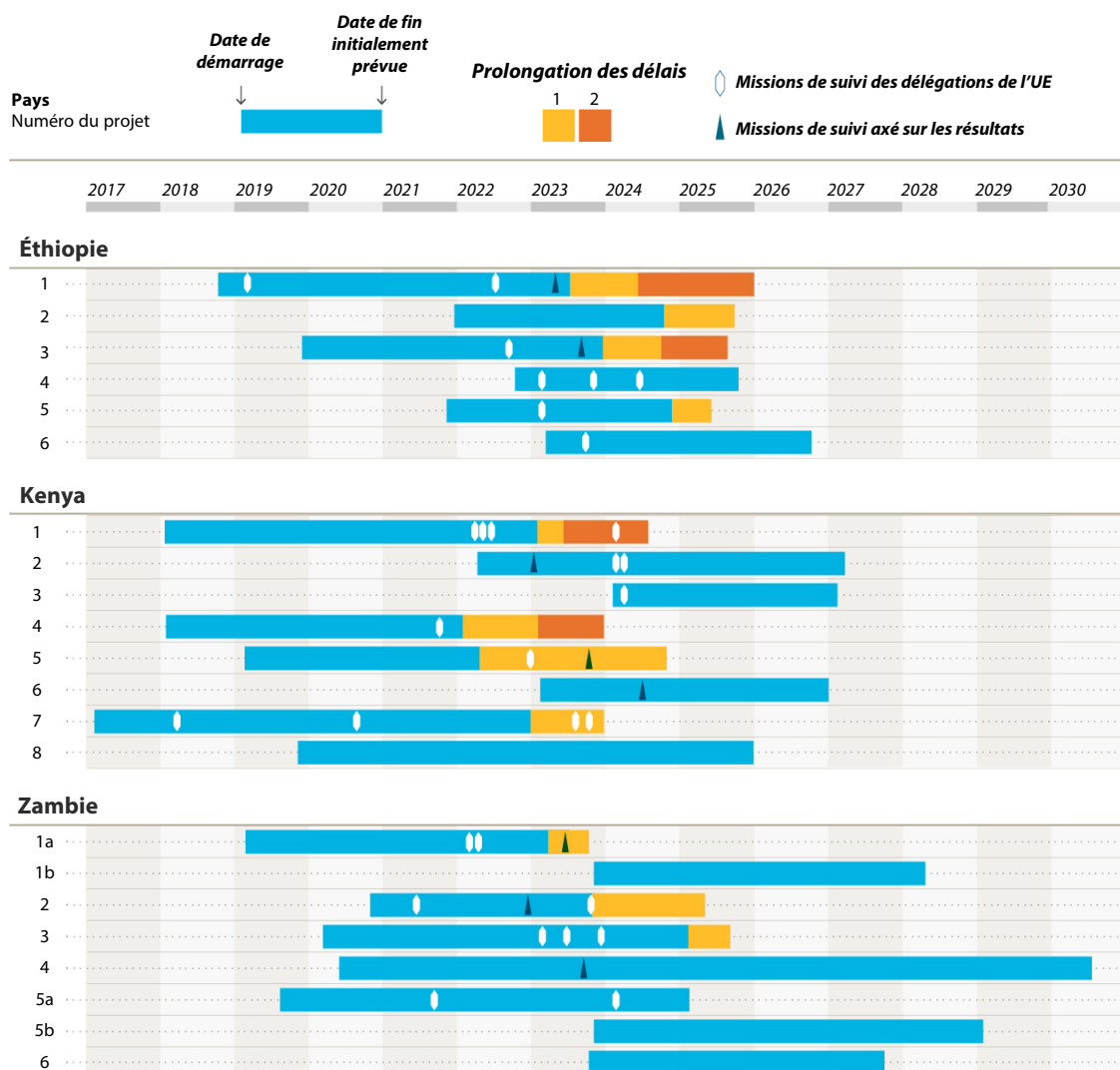
- 59** Le processus de suivi des projets financés par l'UE implique une combinaison de rapports réguliers, de visites sur place et de consultations des partenaires chargés de la mise en œuvre. Ces derniers sont tenus de présenter des rapports d'avancement périodiques (détaillant les activités, les réalisations et les dépenses), qui sont examinés par les délégations de l'UE. Des évaluations indépendantes ou des audits externes de vérification financière peuvent aussi être réalisés pour s'assurer de l'exactitude des informations communiquées et évaluer la performance des projets. Les sections ci-dessous présentent notre évaluation des différentes composantes du processus de suivi.

Mise en œuvre des projets et missions de suivi

- 60** Près de la moitié des projets de notre échantillon ont accusé des retards au cours de leur mise en œuvre (voir [figure 5](#)). Selon notre analyse, les raisons les plus courantes de ces retards étaient la COVID-19, la faible capacité du partenaire chargé de la mise en œuvre, les capacités institutionnelles limitées des institutions partenaires, les défis liés aux marchés publics, les contraintes logistiques, ainsi que la rotation du personnel au sein des pouvoirs publics. Dans les cas où des retards se sont produits, la Commission a rarement pris des mesures correctrices pour les atténuer ou y remédier, hormis l'octroi de prolongations sans frais (le cas échéant).

61 Les délégations de l'UE, les partenaires chargés de la mise en œuvre et les cabinets d'audit externes ont effectué des visites de suivi des projets financés par l'UE. Cependant, nous considérons que les délégations de l'UE n'ont généralement pas réalisé suffisamment de visites de suivi, ce qui a limité leur capacité à vérifier la situation réelle sur le terrain (voir [figure 5](#)). Cette limitation affecte également leur capacité à superviser efficacement la mise en œuvre des projets et à prendre des mesures correctrices en temps utile si nécessaire. Nous reconnaissons néanmoins que toute une série de contraintes en matière de logistique, de ressources humaines et de sécurité a réduit la capacité de nombreuses délégations de l'UE à effectuer des visites de suivi régulières, en particulier dans les zones fragiles ou reculées. Malgré le faible nombre de visites réalisées par les délégations de l'UE, environ la moitié seulement des projets de l'échantillon ont fait l'objet d'un [suivi axé sur les résultats](#) et peu d'éléments indiquent que les recommandations qui en ont découlé ont été suivies. Pour deux projets (le projet n° 4 en Éthiopie et le projet n° 3 au Kenya), un contrat a été signé avec un tiers pour effectuer le suivi. Compte tenu des contraintes en matière de sécurité, cela s'est avéré être une bonne pratique en Éthiopie, puisqu'elle a permis de récupérer des denrées alimentaires volées.

Figure 5 | Missions de suivi des projets



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

- 62** La Commission n'a pas procédé à des vérifications du caractère raisonnable des coûts au cours de la mise en œuvre des projets. Cependant, un cabinet d'audit externe a été chargé d'effectuer des vérifications des dépenses financières, excepté pour les projets mis en œuvre par des **entités évaluées sur la base des piliers** (c'est-à-dire celles que la Commission considère comme protégeant les intérêts financiers de l'UE au même niveau que dans le cadre de la gestion directe). Il a décelé des dépenses inéligibles pour quatre projets, mais elles n'ont été recouvrées que pour un seul d'entre eux. Au moment de l'audit, des dépenses inéligibles d'un montant total d'environ 496 000 euros pour les trois autres projets n'avaient pas été récupérées.

- 63** Notre propre audit a mis en évidence des cas supplémentaires de dépenses inéligibles s'élevant à 673 000 euros. Ils concernaient le projet n° 3 en Éthiopie et le projet n° 1 au Kenya. En juin 2025, les délégations de l'UE n'avaient récupéré aucun de ces coûts inéligibles.

Cadres logiques

- 64** Les résultats des projets ont été mesurés par rapport aux valeurs cibles définies dans les documents de planification appelés «cadres logiques», qui faisaient partie de l'accord administratif. Cependant, les indicateurs étaient essentiellement quantitatifs, et mesuraient les réalisations plutôt que les effets.
- 65** Nous avons relevé des faiblesses dans les cadres logiques des deux tiers des projets constituant l'échantillon. En outre, les indicateurs de la moitié des projets de l'échantillon n'avaient pas tous été assortis de valeurs de référence avant le début de la mise en œuvre. Ces indicateurs ne peuvent donc pas mesurer l'impact à long terme des activités. De même, il est impossible d'évaluer s'ils sont réalisables ou pertinents. Pour dix projets, les indicateurs ne permettaient pas de mesurer la réalisation des objectifs spécifiques et généraux, car ils n'étaient ni suffisamment détaillés ni directement liés à ces objectifs.

Cadre d'établissement de rapports

- 66** La Commission, ainsi que d'autres partenaires de développement, font rapport sur l'[aide publique au développement](#) à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en utilisant les [codes du Comité d'aide au développement \(CAD\)](#). Cependant, il n'existe ni méthodologie internationalement reconnue pour mesurer le financement lié à la sécurité alimentaire ni code du CAD établi spécifiquement à cette fin. La Commission a identifié en revanche plusieurs codes du CAD qu'elle considère pertinents.
- 67** Lorsque les projets ont des objectifs multiples, ils peuvent être classés, comptabilisés et déclarés dans différents secteurs. L'absence de définitions normalisées, associée aux différences entre les définitions utilisées par les donateurs, conduit à des estimations incohérentes. Il est alors difficile de déterminer quels domaines sont sous-financés, d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte et de suivre l'impact des interventions.

- 68** Deux méthodes sont pertinentes pour le recensement des actions liées à la nutrition. Au cours de la période 2014–2020, la Commission a catégorisé les dépenses des projets comme étant liées soit à 25 % soit à 100 % à la nutrition, en fonction de l'importance des composantes en rapport avec ce domaine au sein des projets. Depuis 2021, la Commission suit les [lignes directrices de l'OCDE](#) sur l'utilisation d'un marqueur de politique nutritionnelle. Ces lignes directrices présentent une méthode permettant de ne considérer que la part liée à la nutrition de chaque projet, mais son utilisation n'est pas obligatoire. À l'instar d'autres donateurs, la Commission a choisi de considérer tout projet présentant une composante nutritionnelle comme lié à 100 % à la nutrition, quelle que soit l'importance réelle de cette composante. Cela a conduit à la surestimation des dépenses liées à la nutrition pour les projets où la composante nutritionnelle n'est que mineure.
- 69** Le [cadre de résultats Europe dans le monde](#) a été conçu par la Commission pour mesurer l'efficacité et l'impact de la coopération au développement de l'UE. Son objectif est de fournir des indicateurs clairs et mesurables pour améliorer la capacité de l'UE à démontrer aux parties prenantes les résultats tangibles de ses financements. Concernant la lutte contre la faim, quatre indicateurs sont spécifiquement pertinents, à savoir ceux liés à l'ODD 2 «Faim zéro» (voir [tableau 1](#)). Toutefois, les données du cadre communiquées dans le [rapport annuel d'activités de la Commission](#) sur les instruments de l'action extérieure ne reflètent pas les résultats obtenus et sous-estiment les réalisations et les effets, étant donné que les indicateurs du cadre ne sont pas bien intégrés dans les projets. Par ailleurs, les résultats agrégés dont il est fait état n'incluent pas tous les pays. Sur les 22 projets de notre échantillon, 18 n'ont pas utilisé ces indicateurs malgré leur pertinence.

Tableau 1 | Indicateurs pour l'ODD 2 dans le cadre de résultats Europe dans le monde

Indicateur	Description
2.1	Nombre de petits exploitants agricoles ayant bénéficié d'actions soutenues par l'UE visant à accroître la production durable, l'accès aux marchés et/ou la sécurité foncière
2.2	Zones d'écosystèmes agricoles et pastoraux où des pratiques de gestion durable ont été introduites avec le soutien de l'UE (ha)
2.32	Nombre de personnes touchées par l'insécurité alimentaire bénéficiant d'une assistance de l'UE
2.33	Nombre de femmes en âge de procréer, d'adolescentes et d'enfants de moins de cinq ans bénéficiant de programmes de nutrition soutenus par l'UE

Fiabilité des données relatives aux projets

- 70** En plus de réaliser des visites sur le terrain, les délégations de l'UE ont examiné les rapports sur l'avancement des projets. Si la délégation de l'UE en Zambie a demandé de nombreux éclaircissements aux partenaires chargés de la mise en œuvre, cela a rarement été le cas en Éthiopie et au Kenya. De plus, aucun gestionnaire de projets au sein des délégations de l'UE n'a vérifié les données sous-jacentes aux chiffres figurant dans les rapports d'avancement. En conséquence, la fiabilité des données essentielles, telles que le nombre d'emplois créés pour les petits exploitants ou le nombre de bénéficiaires atteints, n'a pas été évaluée par la Commission.
- 71** Dans le cadre de nos visites, nous avons constaté quelques différences entre les données figurant dans les rapports d'avancement et ce que nous avons observé sur place. Par exemple, pour le projet n° 1 au Kenya, le rapport final indique une entreprise spécifique comme bénéficiaire, alors que nous avons constaté qu'une autre entreprise bénéficiait dans les faits du soutien. De plus, pour le projet n° 6 au Kenya, le rapport d'avancement indiquait qu'un barrage de sable devait permettre d'approvisionner 2 000 familles en eau en conditions normales et jusqu'à 7 000 familles en période de sécheresse maximale. Or notre visite a révélé que 200 ménages en bénéficiaient directement, ce qui ne correspondait pas au chiffre figurant dans le rapport d'avancement.

Visibilité

- 72** Tous les bénéficiaires de financements de l'Union doivent faire état de l'origine de ces derniers et assurer la visibilité de l'aide de l'UE obtenue. Pour tous les projets examinés, des lignes directrices en matière de visibilité ont été intégrées aux contrats. Lors de la mise en œuvre des projets, les partenaires devaient soumettre aux délégations de l'UE un plan de communication et de visibilité. Ces plans déterminaient des groupes cibles ainsi que des activités de communication pour chacun de ces groupes: sites internet, photos, vidéos, articles de presse, articles promotionnels, signalisation, et événements d'ouverture et de clôture. Toutefois, lors de nos visites, nous avons remarqué que les règles de visibilité n'avaient pas toujours été respectées. La visibilité de l'UE était satisfaisante dans neuf cas, limitée dans sept, et inexistante dans cinq. Un projet venait de commencer, il était donc trop tôt pour évaluer la visibilité de l'UE dans son cas.

Les actions de la Commission, bien qu'utiles, ont donné des résultats mitigés dans l'ensemble

Réalisations et résultats des projets

- 73** Les interventions de l'UE en Afrique subsaharienne ont produit des résultats mitigés dans l'ensemble. Plusieurs projets ont contribué à améliorer la qualité des récoltes des agriculteurs, à augmenter leur quantité, à accroître le nombre de petits exploitants agricoles bénéficiant d'un revenu fixe, ou encore à approfondir la compréhension de la situation des pays sur le plan géologique ou de la gestion des terres. Toutefois, bien qu'ils aient pris en compte les besoins fondamentaux, les projets n'ont pas porté sur les liens cruciaux avec les marchés, notamment ceux permettant aux agriculteurs de vendre leurs récoltes, d'accéder aux services financiers ou d'obtenir des intrants tels que des semences et des machines. Cette insuffisance a limité la capacité des bénéficiaires à exploiter pleinement le potentiel de leurs projets pour réduire la pauvreté et les inégalités. L'absence de connexion à ces marchés essentiels compromet sérieusement la durabilité des projets.
- 74** Nous avons cherché à déterminer si les réalisations et les résultats attendus s'étaient concrétisés et si la Commission avait assuré leur durabilité. L'*annexe III* présente notre évaluation des projets en ce qui concerne la prise en compte des besoins, le respect des délais, le rapport coût/efficacité, le suivi, les résultats et la durabilité. Dans l'ensemble, les réalisations prévues ont été menées à bien, mais l'impact des projets n'a pas été suffisamment mesuré. D'une manière générale, il existait un lien de cause à effet entre les activités des projets et les résultats obtenus.

Impact sur les groupes cibles

- 75** Nos visites sur place ont confirmé que les projets avaient apporté des avantages aux bénéficiaires (voir *encadré 3* pour quelques exemples). Il n'est toutefois pas possible de démontrer pleinement que les projets ont eu un impact direct sur la sécurité alimentaire des bénéficiaires, car les effets des projets ne sont pas mesurés de manière cohérente ou précise. Il n'existait pas de base factuelle solide permettant de mesurer l'augmentation de l'apport nutritionnel ou l'amélioration des rendements des petits exploitants agricoles, sauf pour le projet n° 5 au Kenya. L'un des objectifs de ce projet était d'accroître les rendements des agriculteurs de 1,5 % sur 11 chaînes de valeur. Le partenaire chargé de la mise en œuvre a effectué un suivi de cet indicateur d'effet et a communiqué les résultats dans le rapport d'avancement du projet. Cependant, à la fin du projet, seules quatre des 11 chaînes de valeur avaient atteint l'objectif visé, tandis que les rendements des sept autres avaient diminué par rapport à la référence de départ.

Encadré 3

Avantages des projets pour les bénéficiaires

Projet n° 6 – Éthiopie

Le projet vise à réduire l'insécurité alimentaire en Éthiopie en mettant l'accent sur des activités agricoles résilientes et en améliorant la productivité grâce au développement durable du secteur des semences. L'intervention a eu des effets bénéfiques sur la sécurité alimentaire pour les agriculteurs des zones cibles. De plus, le soutien apporté à l'apiculture s'est avéré très efficace et durable.

Toutefois, certains problèmes ont réduit l'efficacité du projet. En effet, la quantité de semences fournies par bénéficiaire n'était pas suffisante pour la surface de terre prévue (0,25 hectare). Par ailleurs, pour une région (le Tigré), l'étude de faisabilité n'a été achevée qu'après la première distribution de semences, soulevant des questions quant à la pertinence de la distribution initiale par rapport aux besoins spécifiques et aux conditions agricoles de la région. Enfin, la distribution de types de semences hybrides présente des limites car leur rendement diminue au fil du temps et les agriculteurs manquent de moyens pour en acheter de nouvelles.

Projet n° 6 – Kenya

Le projet avait pour objectif d'accroître la résilience à la sécheresse et aux effets du changement climatique dans les terres arides et semi-arides. Il a eu des répercussions positives tangibles sur la vie des bénéficiaires, principalement du fait que le partenaire chargé de la mise en œuvre avait veillé à associer le gouvernement local et les autorités sectorielles concernées. L'appropriation du projet par la communauté a également été un facteur déterminant, tant sur le plan financier que pour la mobilisation de ses membres.

Par exemple, grâce à l'une des activités soutenues par le projet (barrage de sable de Mwanja), des personnes qui auparavant devaient marcher plusieurs fois par jour pour puiser de l'eau dans une rivière saumâtre et insalubre ont maintenant accès à de l'eau potable, soit directement à leur domicile soit dans des points de services communautaires proches de chez elles. Cette avancée a permis aux bénéficiaires de consacrer davantage de temps à l'agriculture, entraînant une amélioration de la qualité des récoltes et une augmentation du volume des cultures. En outre, le bétail a désormais accès à l'eau et les conditions dans les écoles, les églises et les marchés du village se sont nettement améliorées. Le projet prévoit d'installer des compteurs pour surveiller la consommation d'eau et facturer les utilisateurs en fonction de leur consommation. Cette approche garantit la durabilité du projet en générant des revenus pour son entretien tout en encourageant une utilisation responsable de l'eau.

La [photo 1](#) montre une bénéficiaire qui dispose d'un accès à l'eau à son domicile pour la première fois.

Photo 1 | Accès à l'eau au domicile des bénéficiaires



Source: Cour des comptes européenne.

Une autre activité du projet a consisté à fournir des chèvres aux personnes les plus vulnérables d'un village. Ces chèvres étaient d'une race résistante au changement climatique, choisie spécifiquement pour éviter une descendance hybride et avaient été fécondées par un bouc de la même race. Lorsque les chèvres ont mis bas, leurs petits ont été distribués à d'autres villageois, ce qui a permis de partager largement les bénéfices de l'initiative tout en garantissant la durabilité. Les bénéficiaires pouvaient utiliser le lait des chèvres pour nourrir leurs enfants ou pour le vendre et ainsi générer un revenu supplémentaire. Avec une durée de vie moyenne de quatre ans, les chèvres pouvaient également être vendues pour leur viande et offrir ce faisant une source de revenus supplémentaire aux familles concernées. La [photo 2](#) montre l'un des bénéficiaires du projet.

Photo 2 | Propriétaire de chèvres devant un abri d'élevage caprin



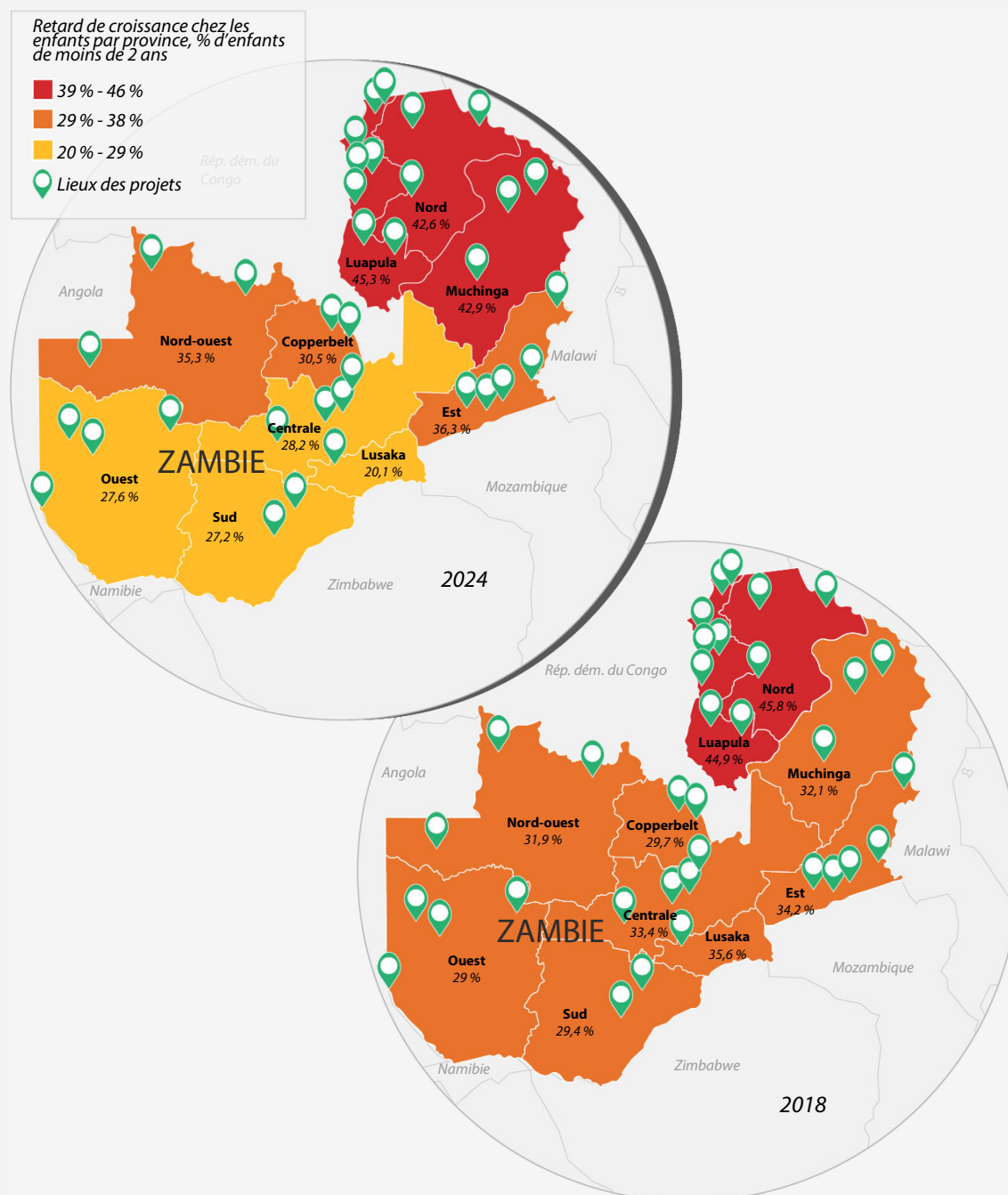
Source: Cour des comptes européenne.

Projet n° 2 – Zambie

Le projet visait à lutter contre la malnutrition en associant pouvoirs publics, société civile et donateurs pour améliorer les résultats en matière de nutrition. Il était axé sur la promotion des politiques, le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources. Le projet est aligné sur le programme du gouvernement intitulé *First 1 000 Days* et complète le programme national en ciblant la malnutrition.

Le projet a eu une incidence positive sur la réduction des niveaux de retard de croissance dans différents districts (voir [figure 6](#)). Cependant, il est peu probable que son impact à long terme soit durable, dans la mesure où il n'a pas abordé les causes profondes de la malnutrition.

Figure 6 | Impact du projet sur le retard de croissance en Zambie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission et d'enquêtes démographiques et de santé effectuées en Zambie en 2018 et 2024.

Source cartographique: Olli.

Durabilité

- 76** Les activités des projets ont parfois contribué à des solutions durables, mais la plupart risquaient de ne pas perdurer car les fonds viendraient à manquer. Nous avons constaté que les projets de notre échantillon, à l'exception de trois, ne disposaient pas d'une stratégie de sortie, et que même lorsqu'elles existaient, ces stratégies n'étaient pas toujours mises en pratique efficacement.
- 77** Nous avons également constaté que la majorité des projets se concentraient principalement sur le développement des chaînes de valeur. Bien que cela soit conforme aux priorités de l'initiative Global Gateway, il en résulte une attention insuffisante portée à la santé et à la diversification nutritionnelle. La malnutrition reste élevée, que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, et les connaissances des populations locales concernant la qualité des denrées alimentaires ou leur diversification sont limitées. Les projets se concentrent essentiellement sur l'augmentation de la quantité de nourriture, en insistant sur les aliments de base plutôt que sur une alimentation équilibrée et variée.
- 78** De plus, les projets ciblaient systématiquement un petit nombre d'individus par rapport à la population totale dans le besoin. La reconduction de ces initiatives est cruciale, mais elle est entravée par un manque de financement à la fois de la part du gouvernement et des donateurs.
- 79** Dans la plupart des projets, les bénéficiaires continuaient d'utiliser les équipements fournis. Nous avons toutefois noté quelques exceptions dans quatre projets (voir [encadré 4](#)). Les contrats de subvention de l'UE stipulent que, lorsque les projets se terminent, les équipements tels que les motos, les voitures et les ordinateurs portables doivent être remis aux partenaires locaux, comme les ministères. Cette clause contractuelle induit un risque, en ce sens que les partenaires pourraient s'attendre à recevoir de nouveaux équipements dans le cadre de projets futurs, ce qui ne les incite pas à bien entretenir les véhicules et équipements obtenus et pourrait se traduire par une baisse des ressources, déjà limitées, qu'ils y consacrent. De plus, aucun suivi n'était prévu pour contrôler l'utilisation ou l'entretien de ces actifs une fois les projets terminés, ou pour vérifier qu'ils étaient toujours utilisés aux fins prévues dans le cadre des projets.

Encadré 4

Utilisation inefficace d'équipements liés aux projets

- Projet n° 4 au Kenya: nous avons visité la salle informatique du centre de formation agricole Waruhiu et avons inspecté une partie des équipements fournis dans le cadre du projet, dont 13 ordinateurs. Bon nombre d'entre eux ne disposaient pas d'une connexion Internet et ne fonctionnaient pas.
- Projet n° 1 en Zambie: les sites du projet ont reçu des citernes d'eau, des tuyaux d'irrigation et des pompes solaires. La communauté locale utilisait bien ces équipements, mais elle n'avait malheureusement pas les moyens de les entretenir.
- Projet n° 1 en Éthiopie: nous avons découvert qu'une moto achetée dans le cadre du projet n'avait jamais été utilisée (alors que les bénéficiaires avaient demandé qu'on leur en fournisse d'autres) et que les pneus d'un camion également acquis dans ce cadre étaient si usés qu'il ne pouvait plus être conduit en toute sécurité (*photo 3*).
- Projet n° 5 en Éthiopie: certains des articles achetés n'avaient pas été utilisés, alors que le projet devait s'achever prochainement. Il s'agissait de deux téléviseurs à écran plat, d'un ordinateur de bureau et d'un petit générateur (*photo 4*). Dans le cadre du même projet, une école a reçu une citerne d'eau alors qu'elle en avait déjà une. De plus, la population locale n'avait pas assez d'argent pour remplir cette citerne.

Photo 3 | Équipement inutilisé/inutilisable



Source: Cour des comptes européenne.

Photo 4 | Équipement inutilisé



Source: Cour des comptes européenne.

80 Les principaux facteurs entravant la durabilité sont les suivants:

- liens insuffisants entre les structures soutenues par l'UE et les structures gouvernementales existantes;
- manque de capacités gouvernementales et de financement public en faveur de la nutrition et de la sécurité alimentaire;
- forte dépendance à l'égard du financement des donateurs;
- conception et mise en œuvre de certains projets sans tenir compte des capacités locales et des coûts d'entretien;
- absence de lien entre les petits exploitants agricoles et les secteurs privé ou financier.

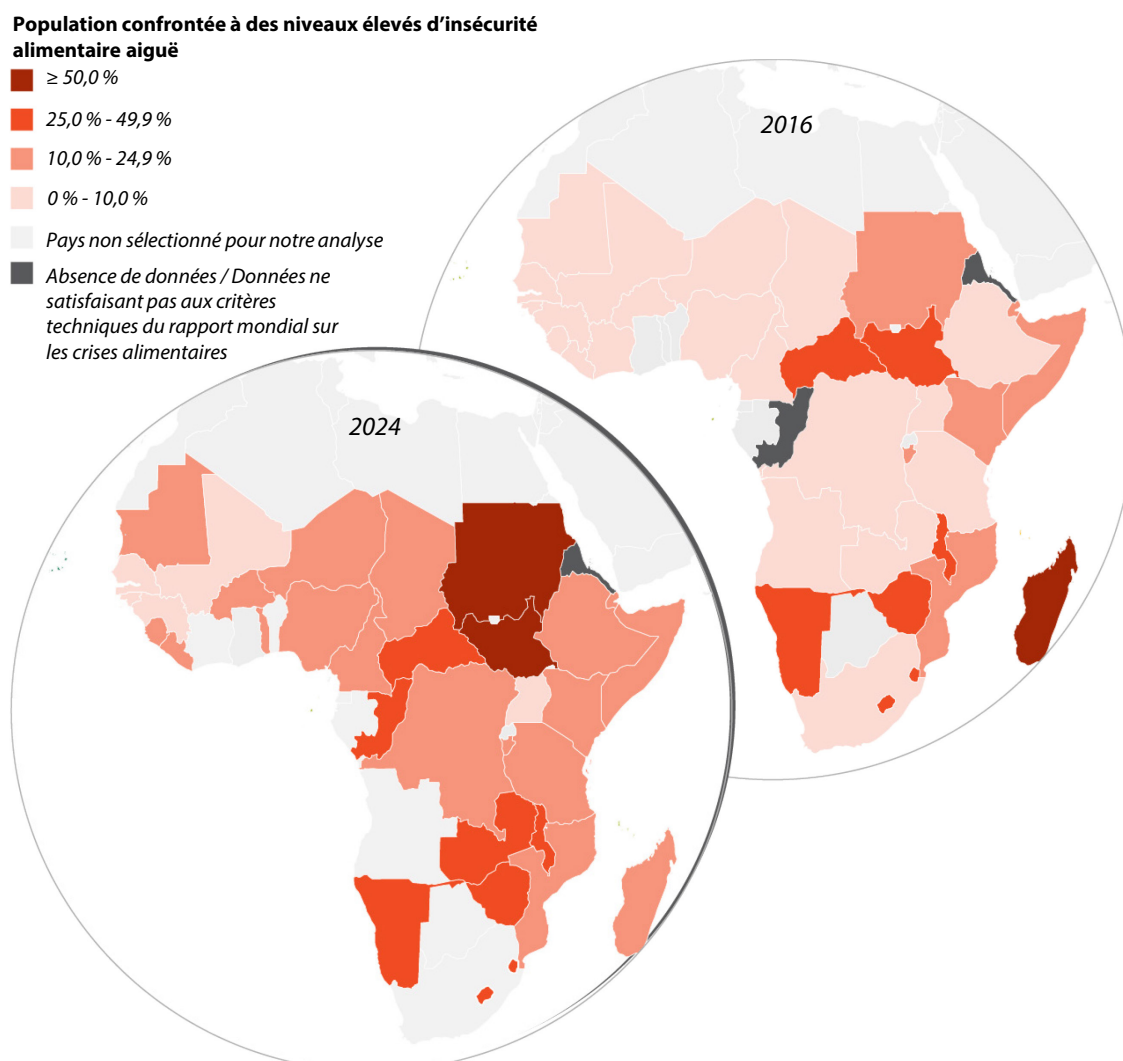
81 Divers projets visaient à augmenter à la fois la qualité et la quantité des récoltes des agriculteurs, mais souvent sans lien avec des marchés d'exportation ou accès à des financements. Il est très difficile pour les agriculteurs de contracter des prêts (même à des conditions plus favorables, comme dans le cadre du projet n° 8 au Kenya et du projet n° 4 en Zambie), et de réaliser des investissements supplémentaires pour maintenir l'augmentation de leurs récoltes.

- 82** Les projets qui se sont avérés durables étaient ceux dans lesquels les bénéficiaires étaient impliqués financièrement et assumaient les risques opérationnels aussi bien que financiers. En revanche, même s'ils produisent des effets positifs immédiats à court terme, les projets axés sur la fourniture de semences aux agriculteurs, de denrées alimentaires aux écoles ou de compléments nutritionnels aux hôpitaux pour les enfants sous-alimentés ne peuvent, par nature, pas être maintenus à long terme sans soutien continu des donateurs ou des pouvoirs publics.
- 83** Les projets de notre échantillon n'ont fait l'objet que d'un suivi très limité de la part des délégations de l'UE après leur achèvement pour ce qui est d'évaluer la situation des bénéficiaires finaux, notamment les améliorations en matière de malnutrition ou d'insécurité alimentaire, ou encore l'augmentation des récoltes (et donc des revenus).

Insécurité alimentaire et malnutrition en Afrique subsaharienne

- 84** Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la situation ne s'est pas réellement améliorée au fil des années, et l'insécurité alimentaire, la malnutrition et d'autres problèmes sous-jacents perdurent (voir *figures 7 et 8*). Bien que le retard de croissance ait enregistré un recul si l'on considère l'ensemble de la population d'Afrique subsaharienne, le nombre d'enfants de la région présentant un tel retard augmente en termes absolus (voir *figure 9*). Malgré de nombreux efforts et interventions, la région continue d'être confrontée à d'importants obstacles, tels que le changement climatique, les conflits et l'instabilité économique, qui entravent les progrès. Au rythme actuel, d'ici 2030, des millions de personnes souffriront encore de sous-alimentation, des millions d'enfants seront toujours affectés par diverses formes de malnutrition, et l'objectif «Faim zéro» (ODD 2) sera loin d'être atteint.

Figure 7 | L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne

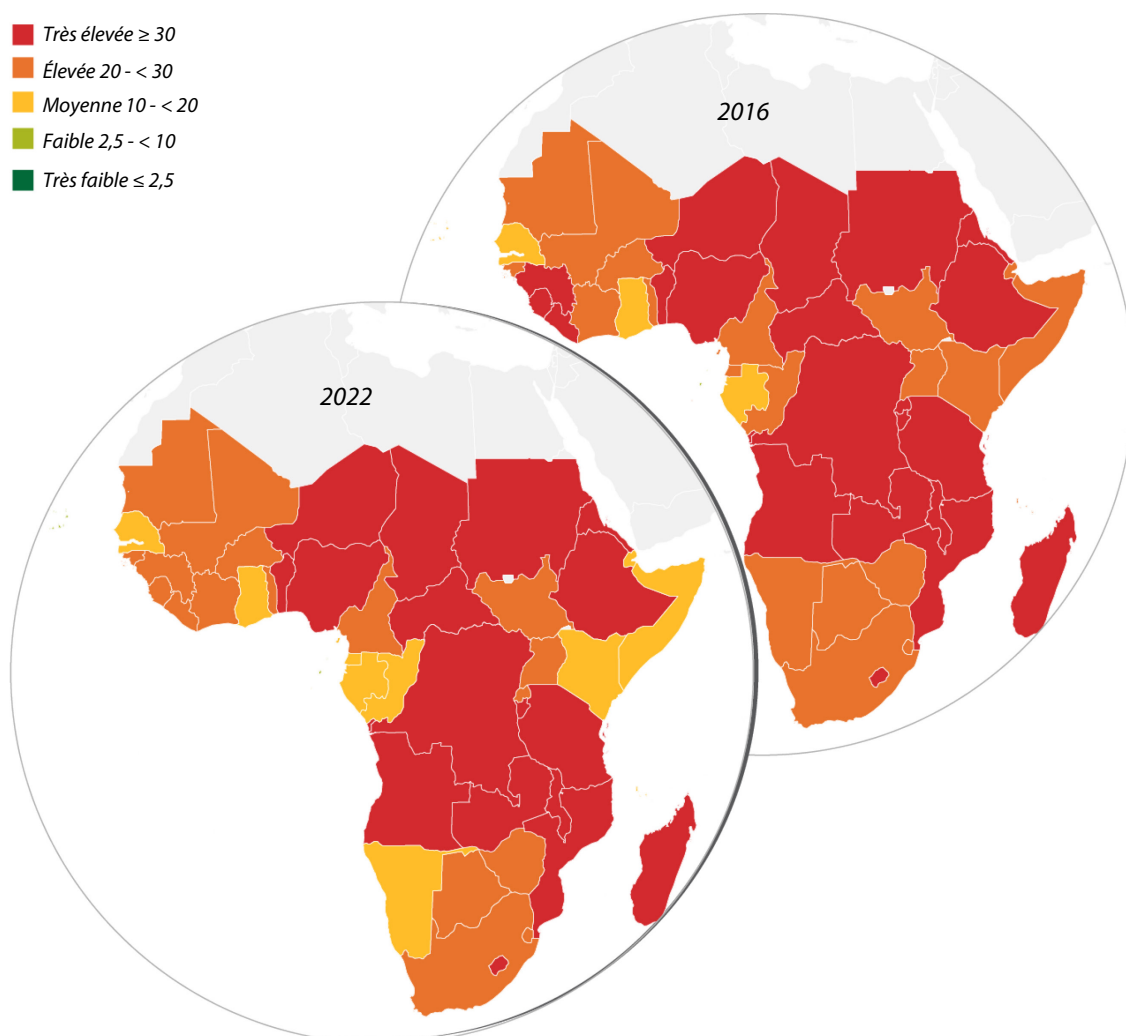


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du [rapport mondial sur les crises alimentaires](#).
Source cartographique: Eurostat.

Figure 8 | La malnutrition en Afrique subsaharienne

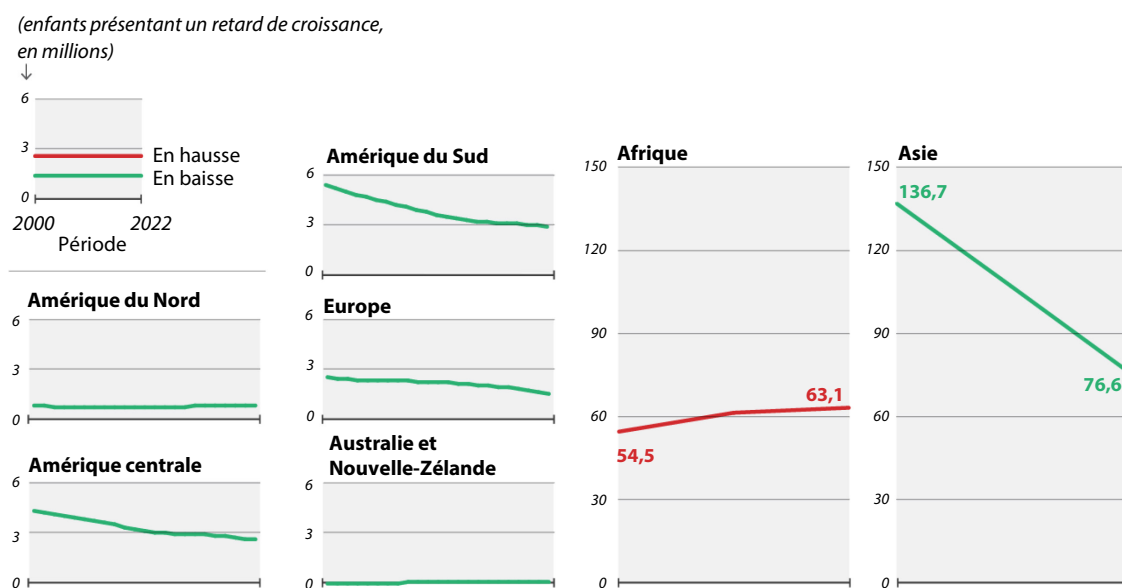
Prévalence du retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans (%)

- Très élevée ≥ 30
- Élevée $20 - < 30$
- Moyenne $10 - < 20$
- Faible $2,5 - < 10$
- Très faible $\leq 2,5$



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'[Organisation mondiale de la santé](#).
Source cartographique: Eurostat.

Figure 9 | Analyse des tendances relatives au retard de croissance chez les enfants en Afrique subsaharienne



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'Organisation mondiale de la santé.

- 85** Dans les pays visités, la malnutrition infantile reste très élevée malgré des améliorations ces dernières années. En outre, la prévalence de l'insécurité alimentaire grave a augmenté, en dépit des financements de l'UE et d'autres donateurs.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 23 septembre 2025.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Lutte contre la faim: contexte et composantes

- 01** Les conflits, les chocs économiques et les phénomènes météorologiques extrêmes continuent d’être d’importants facteurs d’insécurité alimentaire dans le monde. En 2024, 295 millions de personnes dans 53 pays étaient confrontées à des niveaux élevés d’insécurité alimentaire aiguë et nécessitaient donc une aide urgente, soit 13,7 millions de personnes de plus qu’en 2023. La malnutrition aiguë des femmes et des enfants a également continué de s’aggraver, plus de 37,7 millions d’enfants de moins de 5 ans étant gravement sous-alimentés.
- 02** Les principales causes de l’insécurité alimentaire sont étroitement liées et se renforcent mutuellement. La pandémie de COVID-19 et la guerre d’agression de la Russie contre l’Ukraine ont représenté des chocs de grande ampleur touchant un nombre important de pays, et les conflits en Palestine et au Soudan engendrent des crises humanitaires extrêmes. Les pays présentant des vulnérabilités structurelles éprouvent des difficultés à répondre aux chocs et à s’en remettre, en particulier lorsque ces chocs sont récurrents, et le grand nombre de personnes déplacées constitue une pression supplémentaire.
- 03** La lutte contre la faim inclut toute une série d’activités liées à l’aide alimentaire, à la nutrition, à la sécurité alimentaire et aux systèmes alimentaires (voir [figure 1](#)). Ces activités, qui ciblent les personnes confrontées à une insécurité alimentaire ou exposées à un tel risque, sont interdépendantes et nécessitent une compréhension des besoins à long terme.

04 Les financements de l'UE destinés à la lutte contre la faim passent par l'aide humanitaire, laquelle relève de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO), ainsi que par la coopération au développement, qui est quant à elle gérée par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA). Même si la DG ECHO fournit une aide humanitaire et que la DG INTPA se concentre sur la création de changements durables en traitant les causes sous-jacentes des crises humanitaires, une même zone géographique peut bénéficier simultanément de ces deux types de financement. Si l'on veut s'attaquer aux causes profondes des crises tout en répondant aux besoins humanitaires, il convient de prendre des mesures pour garantir la complémentarité des actions. L'approche associant aide humanitaire et développement implique de rechercher des synergies et une cohérence entre les deux formes d'assistance afin de mieux réagir aux crises et de renforcer la résilience.

Cadres d'action au niveau mondial et de l'UE

05 La lutte contre la faim s'inscrit dans divers cadres et politiques, tant au niveau de l'UE qu'au niveau mondial. La [figure 1](#) ci-dessous en présente un aperçu.

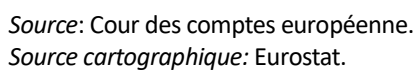
Figure 1 | Cadres d'action pour la lutte contre la faim



Source: Cour des comptes européenne.

Affectation des financements

06 La Commission rend compte à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) du financement annuel correspondant à chaque ODD de l'ONU. Sur les 3,5 milliards d'euros de contrats que la DG INTPA et la DG ECHO déclarent avoir conclus pour contribuer à la réalisation de l'ODD 2 entre 2021 et 2024, 56 % étaient gérés par la DG INTPA et 44 % par la DG ECHO. Les instruments de financement utilisés par la DG INTPA sont l'[instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde](#) (IVCDCl – Europe dans le monde) au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel, et l'instrument de coopération au développement (ICD) au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, ainsi que les 10^e et 11^e Fonds européens de développement (FED). L'instrument utilisé par la DG ECHO est le programme d'aide humanitaire. Sur le total des financements déclarés pour l'ODD 2 «Faim zéro», 58 % (1,9 milliard d'euros) ont été alloués à l'Afrique subsaharienne (voir [figure 2](#)). Dans cette région, la DG INTPA et la DG ECHO ont géré respectivement 63 % et 37 % des financements entre 2021 et 2024. Les principaux partenaires chargés de la mise en œuvre en Afrique subsaharienne sont les organisations des Nations unies et les agences de développement des États membres, qui représentent ensemble plus de 40 % des financements. Le reste est mis en œuvre par des entreprises privées, des organisations non gouvernementales, les gouvernements nationaux des pays partenaires ou des institutions financières.



07 Nous avons examiné si la Commission ciblait et mettait en œuvre efficacement ses actions de développement pour lutter contre la faim en Afrique subsaharienne. Plus spécifiquement, nous avons vérifié si:

- o les actions de développement menées par la Commission pour lutter contre la faim répondaient aux besoins et aux priorités les plus pertinents;
- o la Commission avait mis en œuvre ces actions de manière efficace.

- 08** L'audit a porté sur les projets de la période 2014-2020 qui se terminaient entre 2021 et 2024. Cela nous a permis d'évaluer la mesure dans laquelle ils ont été mis en œuvre et les résultats obtenus. Nous nous sommes de plus intéressés aux projets qui avaient déjà débuté lors de la période 2021–2027, en examinant leur conception et leur mise en œuvre jusqu'au moment de l'audit. Nos travaux ont donc porté sur des projets financés par l'IVCDCI – Europe dans le monde, par les FED et par l'ICD.
- 09** L'audit était concentré sur l'Afrique subsaharienne, où la faim reste très présente et où l'UE a fourni un niveau important de financement (23,2 milliards d'euros de contrats conclus entre 2014 et 2024 pour des activités liées aux systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables et à l'aide humanitaire) pour lutter contre la faim. En outre, au cours de la dernière décennie, des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire sur la plupart des continents, mais l'Afrique subsaharienne demeure une exception notable. Malgré les efforts pour lutter contre la faim et la malnutrition, la région se heurte toujours à des problèmes persistants.
- 10** L'audit était centré sur les actions de coopération au développement concernant la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires agricoles et aquatiques durables ainsi que la nutrition. Il s'agit de mesures à long terme gérées par la DG INTPA. Bien que l'aide alimentaire d'urgence de la DG ECHO ne soit pas directement couverte par notre audit, nous avons examiné la mise en œuvre de l'approche axée sur le lien entre aide humanitaire et développement, ainsi que la coordination entre la DG INTPA et la DG ECHO.
- 11** L'audit s'est appuyé sur des visites sur place en Éthiopie, au Kenya et en Zambie, sur des contrôles documentaires pour le Tchad, le Niger et le Soudan du Sud, ainsi que sur des entretiens avec les parties prenantes concernées et sur une analyse de documents pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne.

12 Les pays qui ont fait l'objet d'un contrôle sur place et ceux soumis à un contrôle documentaire ont été sélectionnés sur la base de plusieurs critères, tels que l'importance relative, la diversité des projets et les niveaux de malnutrition. Pour les trois pays visités, nous avons analysé un échantillon de 22 projets (sur un total de 91), représentant 51 % de la valeur financière totale. Pour les pays évalués par contrôle documentaire, nous avons analysé un échantillon de 16 projets sur un total de 103. Pour ces pays, notre examen visait principalement la mise en œuvre du lien entre aide humanitaire et développement. Pour sélectionner les projets qui ont fait l'objet de visites sur place, nous avons pris en considération différents critères: l'importance relative, l'état d'avancement des projets (projets en cours et projets achevés), le mode de gestion appliqué (projets en gestion directe et projets en gestion indirecte), l'instrument à partir duquel ils étaient financés (projets financés au titre de l'ICD, des FED ou de l'IVCDI – Europe dans le monde), le type de soutien fourni (éventail de projets axés sur la sécurité alimentaire, la nutrition et les systèmes alimentaires et éventail de dispositifs de financement (appui budgétaire et interventions propres à des projets)) et la période du cadre financier pluriannuel au cours de laquelle ils ont été mis en œuvre (projets relevant de 2014-2020 et projets relevant de 2021-2024).

Annexe II – Projets figurant dans l'échantillon

Pays	Numéro du projet	Type de partenaire chargé de la mise en œuvre	Description du projet	Date de démarrage	Date de fin	Montant engagé (EUR)	Montant déboursé (EUR)
Éthiopie	1	Agence gouvernementale nationale	<i>EU coffee action for Ethiopia</i> (EU-Cafe)	8.11.2018	31.12.2025	10 486 000	3 821 897
	2	Organisation internationale	Soutien à des programmes efficaces de sécurité alimentaire, de nutrition et de résilience en Éthiopie	1.12.2021	30.9.2025	3 300 000	2 040 769
	3	Agence gouvernementale nationale	Volet n° 3 du projet PROSEAD: développement de chaînes de valeur dans les parcs agro-industriels intégrés pour une croissance durable (soutien à la chaîne de valeur agricole)	3.12.2019	2.8.2025	10 000 000	8 435 836
	4	Organisation internationale	Restauration des services éducatifs essentiels aux enfants touchés par le conflit en Éthiopie — alimentation scolaire	21.11.2022	20.11.2025	6 200 000	4 173 425
	5	Agence gouvernementale nationale	Prise en compte des déterminants sociaux de la santé pour l'égalité des sexes dans la région d'Afar, en Éthiopie	18.11.2021	17.5.2025	4 812 500	4 331 250
	6	Agence de développement de l'État membre	FARM-ETHIOPIA: mesures de sécurité alimentaire et de réhabilitation de l'agriculture dans les régions d'Éthiopie touchées par des conflits et des sécheresses	10.2.2023	9.11.2026	14 000 000	12 596 485
Kenya	1	Agence gouvernementale nationale	Initiative kenyane pour l'intégration à long terme des opérateurs de marché dans les chaînes de valeur	1.1.2018	1.7.2024	21 992 033	19 792 830
	2	Organisation internationale	<i>Digital land governance programme</i> («DLGP») - Programme numérique relatif à la gouvernance foncière	1.4.2022	29.3.2027	20 000 000	14 633 064
	3	Organisation internationale	Mécanisme flexible pour la migration et les déplacements forcés en Afrique subsaharienne, construction de colonies de réfugiés au Kenya	1.1.2024	1.1.2027	14 000 000	7 467 646
	4	Agence de développement de l'État membre	Soutien à l'agriculture à petite échelle productive, adaptée et intégrée sur le marché	1.1.2018	31.12.2023	7 000 000	7 000 000
	5	Agence gouvernementale nationale	<i>Climate smart agricultural productivity project</i> («CS APP») – Projet relatif à la productivité agricole adaptée au changement climatique	4.1.2019	30.11.2024	5 000 000	4 500 000
	6	Agence gouvernementale nationale	<i>Dryland climate action for community drought resilience</i> («DCADR») – Action pour le climat des terres sèches pour la résilience des communautés face à la sécheresse	1.1.2023	31.12.2026	13 000 000	4 201 737
	7	Agence gouvernementale nationale	Renforcement du programme national kényan pour l'enrichissement des aliments afin d'améliorer la santé et l'état nutritionnel des populations pauvres et vulnérables	1.1.2017	31.12.2023	3 200 000	2 751 429
	8	Organisation financière internationale	Subvention pour la facilité de la chaîne de valeur agricole du Kenya, financée par le Fonds européen de développement dans le cadre de la Facilité d'investissement pour l'Afrique	6.11.2019	31.12.2025	10 000 000	9 921 271
Zambie	1a	Agence de développement de l'État membre	Amélioration de la gestion durable et sensible au genre de l'eau à usage agricole et des systèmes d'irrigation pour les petits exploitants dans certains districts du sous-bassin inférieur de Kafue	1.2.2019	30.9.2023	13 500 000	13 500 000
	1b	Agence de développement de l'État membre	Gestion intégrée des bassins versants et protection du paysage en Zambie	1.11.2023	30.4.2028	8 000 000	1 200 000
	2	Organisation internationale	Renforcement de la nutrition - phase II («SUN phase II»).	1.10.2020	30.4.2025	18 028 750	17 917 247
	3	Organisation internationale non gouvernementale	Soutien économique, nutritionnel et technique pour accroître les retombées économiques et les profits dans l'industrie agroalimentaire durable en Zambie («ENTERPRISE»)	1.3.2020	31.8.2025	25 998 382	19 598 951

Pays	Numéro du projet	Type de partenaire chargé de la mise en œuvre	Description du projet	Date de démarrage	Date de fin	Montant engagé (EUR)	Montant déboursé (EUR)
	4	Organisation financière internationale	Participation des petits exploitants dans les chaînes de valeur - Mixage - Assistance technique et soutien d'un instrument financier pour la facilité de la chaîne de valeur agricole de la Zambie	20.6.2020	19.6.2030	14 999 370	1 508 995
	5a	Organisation internationale	Intensification durable des systèmes d'élevage des petits exploitants en Zambie (<i>Sustainable intensification of smallholder farming systems in Zambia</i> «SIFAZ»)	1.8.2019	31.1.2025	12 000 000	12 000 000
	5b	Organisation internationale	Intensification durable des systèmes d'élevage des petits exploitants en Zambie – Addendum 1	13.11.2025	31.1.2029	20 000 000	0
	6	Agence de développement de l'État membre	<i>Sustainable landscape through integrated management</i> («SLIM») (Un paysage durable grâce à une gestion intégrée)	1.10.2023	30.9.2027	6 000 000	1 175 151

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

Annexe III – Évaluation des projets

		Bien Satisfaisant Quelques faiblesses		Insatisfaisant Impossible de tirer une conclusion à ce stade			
Pays	Type de partenaire chargé de la mise en œuvre	Évaluation des besoins	Respect des délais	Rapport coût/efficacité	Suivi	Résultats	Durabilité
Numéro du projet	État membre Organisation non gouvernementale (ONG)						
Éthiopie							
1	Agence gouvernementale nationale						
2	Organisation internationale						
3	Agence gouvernementale nationale						
4	Organisation internationale						
5	Agence gouvernementale nationale						
6	Agence de développement de l'État membre						
Kenya							
1	Agence gouvernementale nationale						
2	Organisation internationale						
3	Organisation internationale						
4	Agence de développement de l'État membre						
5	Agence gouvernementale nationale						
6	Agence gouvernementale nationale						
7	Agence gouvernementale nationale						
8	Organisation financière internationale						
Zambie							
1	Agence de développement de l'État membre						
2	Organisation internationale						
3	ONG internationale						
4	Organisation financière internationale						
5	Organisation internationale						
6	Agence de développement de l'État membre						

Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

DAC:	comité d'aide au développement de l'OCDE
DG ECHO:	direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
DG INTPA:	direction générale des partenariats internationaux
FED:	Fonds européen de développement
ICD:	instrument de coopération au développement
IEE:	initiative Équipe Europe
IVCDI – Europe dans le monde:	instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD:	objectif de développement durable
PIP:	programme indicatif pluriannuel
TASA:	terres arides et semi-arides

Glossaire

Aide alimentaire	Aide fournie dans l'attente, au cours ou dans le sillage d'une crise humanitaire, comprenant la mise à disposition de denrées alimentaires ou d'argent liquide pour l'achat de nourriture.
Aide humanitaire	Assistance visant à sauver des vies, atténuer les souffrances et contribuer à la protection de la dignité humaine pendant et après les situations d'urgence, notamment en fournissant de la nourriture, des abris, de l'eau, ainsi que des soins de santé et de protection.
Cadre logique	Outil de planification détaillé couvrant la mise en œuvre, la gestion, le suivi et l'évaluation d'un projet.
Coopération au développement	Politique consistant à travailler en partenariat avec les pays en développement pour promouvoir le développement durable, réduire la pauvreté et renforcer les institutions moyennant une aide financière, une assistance technique et un soutien aux politiques.
Effet	Changement, immédiat ou à plus long terme, qui résulte de la mise en œuvre d'un projet et qui est normalement lié aux objectifs de celui-ci (par exemple les avantages découlant de meilleures pratiques agricoles).
Émaciation	Forme de malnutrition aiguë caractérisée par un faible poids par rapport à la taille, résultant d'une perte de poids rapide ou d'une incapacité à prendre du poids, souvent en raison d'un régime alimentaire inadéquat ou de maladies.
Gestion directe	Gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission. S'oppose à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.
Gestion indirecte	Méthode d'exécution du budget de l'UE qui consiste pour la Commission à confier des tâches d'exécution à d'autres entités (comme des organisations non gouvernementales et internationales).
Impact	Conséquence globale à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, telles que les avantages socio-économiques procurés à l'ensemble de la population.
Nutrition	Absorption, assimilation et utilisation d'éléments nutritifs provenant des denrées alimentaires.
Objectifs de développement durable	Les 17 objectifs définis dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, qui visent à encourager l'action de tous les pays dans des domaines qui revêtent une importance cruciale pour l'humanité et la planète. Parfois appelés « objectifs officiels de développement ».
Réalisation	Ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet, comme l'organisation de formations ou la construction d'une route.
Retard de croissance	Altération de la croissance et du développement d'un enfant due à une malnutrition chronique, entraînant une faible taille par rapport à l'âge et des effets à long terme sur la santé et les capacités cognitives.

Sécurité alimentaire

Situation dans laquelle toute personne a accès de façon stable à une alimentation suffisante, sûre et nutritive.

Stratégie «Global Gateway»

Stratégie de l'UE visant à créer des liens à l'échelle mondiale en investissant dans les infrastructures numériques, énergétiques et de transport, et en renforçant les systèmes de santé, d'éducation et de recherche.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-20>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-20>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. Il a été effectué sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Katja Mattfolk, cheffe de cabinet; Paolo Rexha, attaché de cabinet; Pietro Puricella, manager principal; Kim Hublé, cheffe de mission; Aino Rantanen, Aurélia Petliza et Edwin van Veen, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. La conception graphique a été assurée par Alexandra Damir-Binzaru.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Page de couverture – ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Figure 1 – icônes conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Figures 2 et 3 – Source cartographique: [lesniewski](#) – stock.adobe.com.

Figure 6 – Source cartographique: [Olli](#) – stock.adobe.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-5776-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0941843	QJ-01-25-052-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5777-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/4416844	QJ-01-25-052-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Soutien de la Commission à la lutte contre la faim en Afrique subsaharienne – Une action louable, mais trop peu centrée sur la durabilité et l'impact», [rapport spécial 20/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Nous avons évalué les efforts de développement déployés par la Commission pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition en Afrique subsaharienne. Dans l'ensemble, la Commission a fourni des efforts utiles, mais ses actions n'ont pas toujours ciblé les personnes ayant les besoins les plus importants, ni suffisamment mis l'accent sur l'impact et la durabilité. L'absence de critères clairs visant à hiérarchiser les régions ou les groupes cibles, associée à des besoins dépassant les fonds disponibles, a limité l'incidence globale des interventions. Si la coordination s'est avérée satisfaisante, des faiblesses dans la conception et dans le suivi des projets ainsi que des difficultés à traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire n'ont pas permis d'atteindre la durabilité et l'impact escomptés. Les actions de l'UE ont été alignées sur les politiques des pays partenaires et les actions de la Commission ont contribué aux progrès, mais des défis majeurs subsistent pour faire reculer la malnutrition et l'insécurité alimentaire. Nous présentons des recommandations concernant les actions futures.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors