

# COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 1

2012

L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT  
OCTROYÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE  
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE  
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE



FR





Rapport spécial n° 1 // 2012

# L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OCTROYÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

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

Tél. [+352 4398-1](tel:+35243981)  
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)  
Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 1 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet  
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-536-2  
doi:10.2865/73887

© Union européenne, 2012  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

| <b>GLOSSAIRE</b> |   |
|------------------|---|
| <b>I-IX</b>      | <b>SYNTHÈSE</b>   |
| <b>1-13</b>      | <b>INTRODUCTION</b>   |
| 1                | <b>DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>  |
| 2-6              | <b>INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE PERSISTANTE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE</b>  |
| 7                | <b>PRINCIPAUX FACTEURS D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>   |
| 8-13             | <b>ACTIONS MENÉES PAR L'UE ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>   |
| <b>14-17</b>     | <b>ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT</b>   |
| <b>18-64</b>     | <b>OBSERVATIONS</b>   |
| <b>18-47</b>     | <b>L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EST ADAPTÉE MAIS DOIT SUIVRE UNE APPROCHE PLUS GLOBALE</b>  |
| 19-27            | BIEN QU'AYANT MIS L'ACCENT SUR LES PAYS CONCERNÉS, LA COMMISSION N'A PAS SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE LORS DE L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION DU FED EN FAVEUR D'AUTRES PAYS VICTIMES D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE |
| 28-34            | LE PROGRAMME THÉMATIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ASSURE UNE BONNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LE FED, MAIS LA FACILITÉ ALIMENTAIRE N'EST PAS CONÇUE POUR FAIRE FACE À LA VOLATILITÉ CONTINUE DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES                            |
| 35-47            | LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT ADAPTÉES AUX BESOINS ET AUX PRIORITÉS DES PAYS, MAIS LA NUTRITION A ÉTÉ NÉGLIGÉE   |
| <b>48-64</b>     | <b>LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT GÉNÉRALEMENT EFFICACES, MAIS LA DURABILITÉ CONSTITUE SOUVENT UN PROBLÈME</b>  |
| 49-56            | LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT GLOBALEMENT BIEN CONÇUES, MAIS, SOUVENT, LEURS OBJECTIFS MANQUENT DE CLARTÉ OU SONT TROP AMBITIEUX   |
| 57-61            | LA MAJORITÉ DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS DES INTERVENTIONS DE L'UE SONT ATTEINTS   |
| 62-64            | LA DURABILITÉ DES RÉSULTATS CONSTITUE SOUVENT UN PROBLÈME   |
| <b>65-68</b>     | <b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>   |

**ANNEXE I — SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET EN ASIE DU SUD**

**ANNEXE II — APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN ÉTHIOPIE**

**ANNEXE III — APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU MALAWI**

**ANNEXE IV — APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU RWANDA**

**ANNEXE V — MÉTHODE DE NOTATION**

**ANNEXE VI — NOTES DES INTERVENTIONS AUDITÉES**

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# GLOSSAIRE

**ABG:** appui budgétaire général

**ABS:** appui budgétaire sectoriel

**ACP:** États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

**APD:** aide publique au développement

**DEVCO:** développement et coopération — EuropeAid

**DSP:** documents de stratégie par pays

**ECHO:** direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO)

**EDPRS:** stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté

**FAO:** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

**FED:** Fonds européen de développement

**FIDP:** programme de diversification des revenus agricoles

**FISP:** programme de subvention à l'achat d'intrants agricoles

**FSBL:** ligne budgétaire «sécurité alimentaire»

**GHI:** indice de la faim dans le monde

**ICD:** instrument de financement de la coopération au développement

**IFPRI:** Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

**LRRD:** liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

**OCDE:** Organisation de coopération et de développement économiques

**OMD:** objectif du millénaire pour le développement

**OMD 1:** objectif du millénaire pour le développement n° 1 (éradiquer l'extrême pauvreté et la faim)

**OMD 4:** objectif du millénaire pour le développement n° 4 (réduire la mortalité infantile)

**OMD 5:** objectif du millénaire pour le développement n° 5 (améliorer la santé maternelle)

**ONG:** organisation non gouvernementale

**ONU:** Organisation des Nations unies

**Pasdep:** plan de développement accéléré et durable en vue d'éradiquer la pauvreté

**PDDAA:** programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique

**PDRPR:** programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale

**PIN:** programme indicatif national

**PSTA:** plan stratégique pour la transformation de l'agriculture

**PTOM:** pays et territoires d'outre-mer

**ROM:** système de suivi orienté vers les résultats

**VIH/SIDA:** virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

# SYNTHÈSE

## I.

La sécurité alimentaire constitue un problème majeur en Afrique subsaharienne, où 30 % de la population souffre de la faim.

## II.

La Cour a examiné l'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'Union européenne (UE) en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, et plus précisément la pertinence de cette aide par rapport aux besoins et aux priorités des pays concernés et l'efficacité des interventions de l'UE. L'audit a porté sur le soutien direct au développement apporté par l'UE pour chacun des trois volets de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité des aliments, l'accès à l'alimentation et l'utilisation nutritionnelle des denrées alimentaires. Il n'a pas consisté à déterminer si la sécurité alimentaire était intégrée dans tous les domaines de la coopération de l'UE, comme la santé, l'éducation, ou l'eau et l'hygiène.

## III.

La Cour est parvenue à la conclusion que l'aide au développement de l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne est en grande partie efficace et contribue de manière significative à assurer la sécurité alimentaire. Cependant, d'importantes améliorations peuvent encore être apportées dans plusieurs domaines.

## IV.

Dans les pays où la sécurité alimentaire fait partie intégrante de la stratégie de coopération du Fonds européen de développement (FED), l'aide au développement de l'UE est particulièrement adaptée aux besoins et aux priorités. La Commission a axé son aide au développement sur les pays qui affichent le taux le plus élevé de personnes sous-alimentées. Cependant, elle n'a pas suffisamment pris en considération les possibilités de soutien de l'UE à d'autres pays également confrontés à une insécurité alimentaire chronique et pour lesquels la réalisation de l'objectif du millénaire pour le développement n° 1 (éradiquer l'extrême pauvreté et la faim) (OMD 1) est mal engagée ou accuse un retard.

## V.

Le FED et le programme thématique de sécurité alimentaire sont complémentaires. La facilité alimentaire, instituée en réaction à la crise des prix alimentaires de 2007-2008, n'a pas été conçue pour faire face à la volatilité à long terme des prix des denrées alimentaires.

## VI.

L'aide de l'UE prend dûment en considération les besoins et les priorités des pays en ce qui concerne la disponibilité des aliments et l'accès à l'alimentation. Cependant, la Commission n'a pas suffisamment mis l'accent sur la nutrition et aurait pu faire plus pour encourager les pays à élaborer, à un stade plus précoce, des politiques et des programmes nutritionnels appropriés. La Commission a récemment pris un certain nombre d'initiatives visant à remédier à ce problème.

## VII.

Les interventions de l'UE sont généralement efficaces. Elles sont bien conçues, sont fondées sur une bonne connaissance des besoins et des priorités et impliquent un dialogue étroit avec les gouvernements des pays partenaires et un large éventail de parties prenantes. Toutefois, les objectifs des interventions manquent souvent de clarté. De plus, elles sont parfois trop ambitieuses, en particulier lorsqu'il s'agit de projets d'organisations non gouvernementales (ONG). Les interventions visent à obtenir des résultats pérennes donnant aux populations locales les moyens de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire, principalement en augmentant la production agricole et en promouvant des activités rémunératrices.

# SYNTHÈSE

## VIII.

Dans la plupart des cas, les interventions permettent d'améliorer la disponibilité des aliments et l'accès à l'alimentation pour les bénéficiaires. Elles contribuent à l'accroissement et à la diversification de la production et des revenus agricoles ainsi qu'au soutien des programmes de protection des revenus en faveur des plus vulnérables. La moitié des interventions offrent des perspectives de durabilité raisonnables; toutefois, pour l'autre moitié, la durabilité des résultats est moins évidente. Les grands programmes agricoles et de transferts sociaux des gouvernements ne sont pas financièrement viables et dépendent en grande partie de la poursuite du soutien des donateurs.

## IX.

La Cour formule les recommandations suivantes pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne.

- a) Pour la période de programmation après 2013, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient réaliser une évaluation structurée de la situation en matière de sécurité alimentaire dans chaque pays et prendre systématiquement en considération les possibilités de soutien de l'UE dans ce domaine.
- b) La Commission devrait, éventuellement avec d'autres partenaires du développement, étudier la possibilité de mettre en place un instrument permanent destiné à financer des mesures urgentes et complémentaires nécessaires qui pourraient permettre de remédier, le cas échéant, aux conséquences des crises alimentaires affectant les pays en développement.

- c) La Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient accorder une priorité suffisante à la nutrition lors de l'élaboration de la stratégie de coopération, de la définition et de la mise au point des interventions, ainsi que lors de l'établissement d'un dialogue politique avec les partenaires gouvernementaux, notamment dans le cadre des programmes d'appui budgétaire.
- d) La Commission devrait définir des objectifs d'intervention suffisamment précis et mesurables par des indicateurs de performance. Elle devrait faire en sorte que les objectifs soient réalisables en évaluant mieux les risques et les hypothèses conditionnant la réussite de la mise en œuvre des interventions.
- e) La Commission devrait mieux soutenir la viabilité financière des programmes agricoles et de transferts sociaux. Pour ce faire, elle devrait:
  - i) davantage mettre l'accent sur le développement de services efficaces de vulgarisation agricole, d'une infrastructure postrécolte et du crédit rural;
  - ii) veiller à ce que les programmes de transferts sociaux fournissent un soutien approprié au renforcement des capacités des bénéficiaires à se financer.

# INTRODUCTION

## DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

### 1.

La sécurité alimentaire a été définie comme une condition dans laquelle «tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une alimentation suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active»<sup>1</sup>. On estime généralement qu'elle comporte trois volets distincts couvrant des besoins qui doivent être satisfaits simultanément et de manière stable dans le temps:

- la disponibilité des aliments aux niveaux national et régional;
- l'accès physique et économique à l'alimentation au niveau du ménage;
- la nutrition, à savoir l'utilisation des denrées alimentaires au niveau individuel.

<sup>1</sup> Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et plan d'action du sommet mondial de l'alimentation. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 1996.

<sup>2</sup> La dénutrition ou la faim chronique est la «situation de personnes dont les apports alimentaires, jour après jour, ne couvrent pas leurs besoins énergétiques minimum. Les besoins énergétiques minimum d'un être humain sont d'environ 1 800 kcal par jour. Les besoins exacts sont liés à l'âge, à la corpulence, [...], [à la] grossesse et [à l']allaitement» (Source: FAO, voir <http://www.fao.org>).

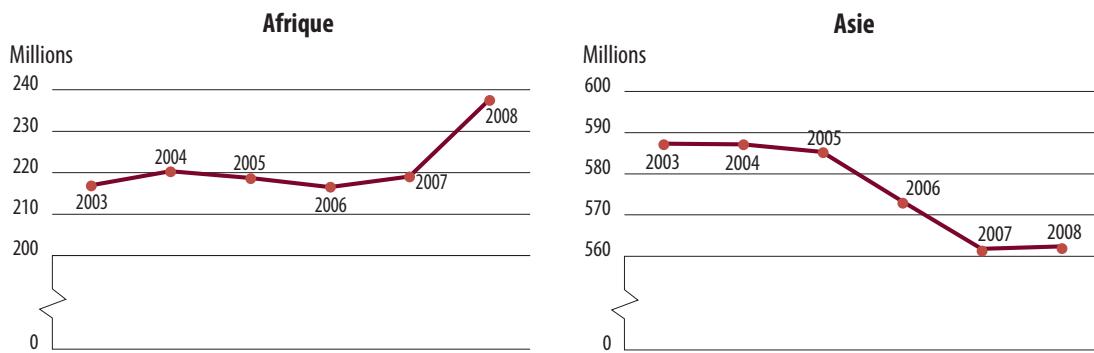
## INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE PERSISTANTE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

### 2.

Avec près d'un milliard de personnes dans le monde souffrant de la faim<sup>2</sup> (voir **figure 1**), la sécurité alimentaire est depuis longtemps un problème à l'échelle mondiale. Ce chiffre a baissé au début des années 90 et dépassait tout juste les 800 millions au milieu des années 90. Au cours des dix dernières années, il a de nouveau augmenté, suite notamment à l'envolée subite des prix des denrées alimentaires dans le monde entier en 2007 et 2008 et à la crise économique ultérieure de 2008-2009.

FIGURE 1

### NOMBRE DE PERSONNES SOUFFRANT DE LA FAIM



Source: FAO.

## 3.

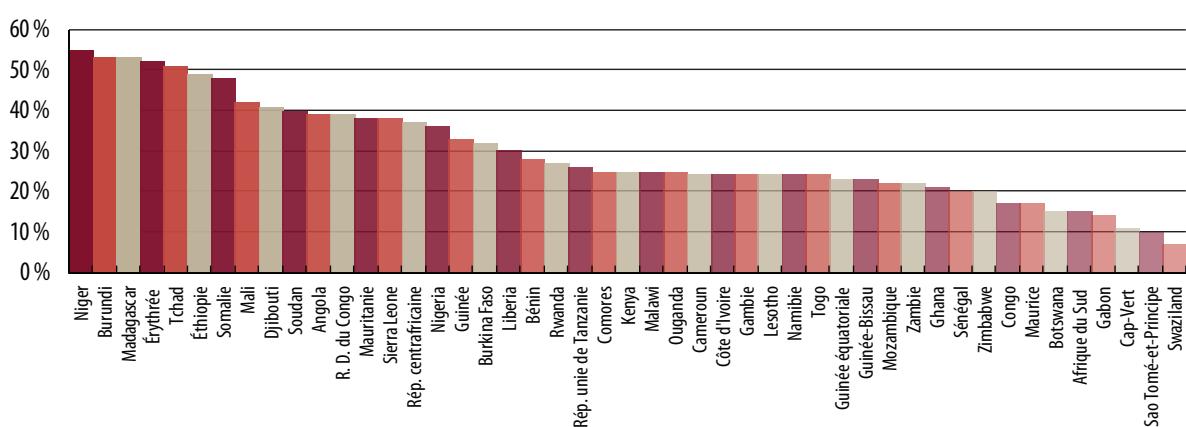
Le problème reste particulièrement grave et persistant en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Le plus grand nombre de personnes souffrant de la faim vivent en Asie du Sud, où certains progrès ont toutefois été constatés, en particulier au cours des années 90. Il reste encore énormément de progrès à accomplir en Afrique subsaharienne, où le nombre de personnes souffrant de la faim est plus élevé qu'en 1990, à savoir 239 millions en 2010, soit 30 % de la population totale (voir carte à l'**annexe I**).

## 4.

En septembre 2011, après deux saisons consécutives de faibles pluies, la Corne de l'Afrique a connu la pire sécheresse de ces 60 dernières années, ce qui a entraîné une grave crise alimentaire assortie de conditions de pré-famine dans certaines parties du Kenya et de la Somalie. De fortes hausses des prix des denrées alimentaires, associées à une mortalité excessive du bétail ainsi qu'à des conflits et à un accès humanitaire restreint, ont contribué à détériorer la situation en matière de sécurité alimentaire pour plus de 12 millions de personnes et à augmenter les taux de malnutrition et de mortalité parmi les enfants.

FIGURE 2

### LA MALNUTRITION CHEZ LES ENFANTS ÂGÉS DE MOINS DE CINQ ANS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: PRÉVALENCE DE L'INSUFFISANCE PONDÉRALE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'Organisation des Nations unies pour l'animation et l'agriculture.

## 5.

L'Afrique subsaharienne se trouve dans une situation de malnutrition chronique, avec une persistance de niveaux très élevés, notamment chez les enfants (voir **figure 2**)<sup>3</sup>. Selon les dernières enquêtes de la FAO, en moyenne 47 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique (retard de croissance)<sup>4</sup>, 30 % d'une insuffisance pondérale<sup>5</sup> et 9 % sont affectés par une malnutrition protéino-énergétique grave (dépérissage)<sup>6</sup> associée à un taux de mortalité élevé. Les adultes aussi souffrent de malnutrition, 12 % des femmes étant concernées en moyenne. Les effets les plus nuisibles de la malnutrition interviennent pendant la grossesse et les deux premières années de la vie. Les répercussions sur le développement physique et cognitif sont irréversibles et la malnutrition constitue la principale cause de mortalité maternelle et infantile et la principale cause de maladie chez les enfants de moins de cinq ans.

## 6.

Les **annexes II à IV** présentent brièvement la situation en matière de sécurité alimentaire en Éthiopie, au Malawi et au Rwanda, où les auditeurs de la Cour se sont rendus dans le cadre de leur audit (voir point 16).

## PRINCIPAUX FACTEURS D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

## 7.

De nombreux facteurs, qui sont à l'origine de la pauvreté et du retard de développement, contribuent à l'insécurité alimentaire.

- a) **Faible productivité de l'agriculture:** en Afrique subsaharienne, 70 à 80 % de la population est rurale et vit grâce à l'agriculture de subsistance<sup>7</sup>. La croissance en termes de productivité n'a pas dépassé 1 à 2 % par an, un taux qui ne suffit même pas à absorber le taux de croissance annuelle de la population de 2,2 %<sup>8</sup>. La taille modeste des exploitations agricoles, la dépendance excessive vis-à-vis de l'agriculture pluviale et l'accès inadapté aux ressources utilisées pour la production (semences, engrains et pesticides) en constituent les principales raisons.
- b) **Faible taux d'investissement et part décroissante de l'aide des donateurs allouée à l'agriculture et au développement rural:** les pays en développement allouent en moyenne 5 % de leur budget national à l'agriculture et au développement rural, c'est-à-dire nettement moins que l'objectif de 10 % fixé dans la déclaration de Maputo (voir point 9)<sup>9</sup>. En Afrique subsaharienne, les donateurs ont également négligé le secteur, l'agriculture n'ayant reçu que 8 % de l'aide publique au développement (APD) sectorielle en 2009, contre 16 % en 1996 (voir **figure 3**).
- c) **Faible pouvoir d'achat:** en raison des possibilités d'emploi et des opportunités génératrices de revenus limitées et de l'absence de mécanismes de transferts sociaux, les populations pauvres ne disposent souvent pas des moyens nécessaires pour acheter des aliments.

<sup>3</sup> Les données se réfèrent à la dernière année d'enquête pour chaque pays.

<sup>4</sup> Retard de croissance: le calcul de la taille en fonction de l'âge est une mesure de croissance linéaire et, en tant que telle, constitue un indicateur des effets à long terme de la sous-nutrition non affectée par les changements saisonniers.

<sup>5</sup> Insuffisance pondérale: le calcul du poids en fonction de l'âge combine des informations relatives au retard de croissance et au déficit pondéral. Les enfants peuvent être en insuffisance pondérale parce qu'ils souffrent d'un retard de croissance, d'un déficit pondéral, ou des deux.

<sup>6</sup> Dépérissage: le calcul de la taille en fonction du poids fournit des informations relatives à l'état nutritionnel actuel d'un enfant, aux apports nutritionnels récents et/ou à la survenance de maladies. Un dépérissage sévère est souvent lié à une pénurie aiguë de nourriture.

<sup>7</sup> Source: Banque mondiale et FAO.

<sup>8</sup> Source: Fonds des Nations unies pour la population.

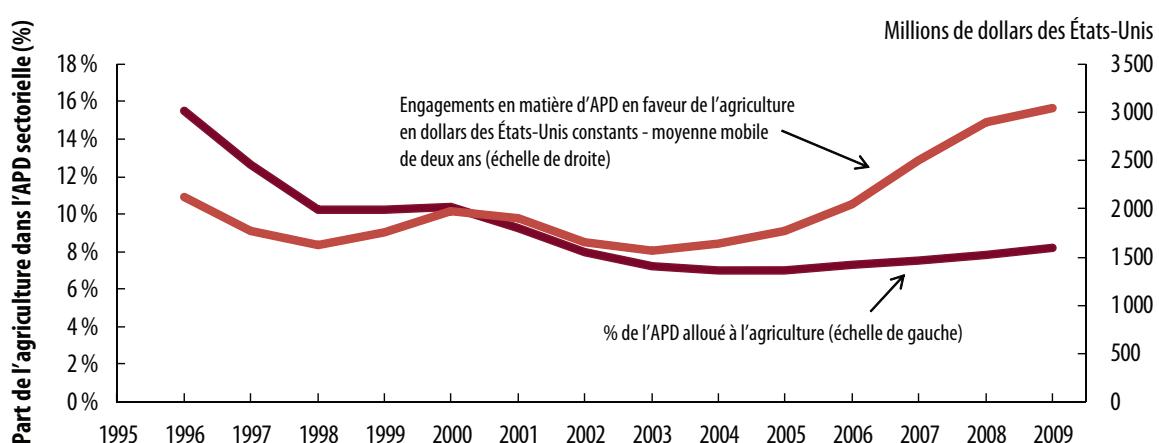
<sup>9</sup> Certains pays atteignent ou dépassent cet objectif, comme le Malawi et l'Éthiopie.

- d) **Infrastructures de stockage, de traitement et de distribution inadaptées:** ces facteurs entravent l'accès physique à l'alimentation au niveau du ménage.
- e) **Apport alimentaire insuffisant et gestion inappropriée des aliments:** ces facteurs contribuent à la malnutrition. Ils sont liés à un manque d'éducation en matière de bonne alimentation ou à la diversité insuffisante des denrées alimentaires, à des soins de santé inadéquats, à un accès inapproprié à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires ou encore à l'illettrisme des femmes.
- f) **Facteurs échappant en grande partie au contrôle des différents pays en développement:**
  - i) les victimes de catastrophes naturelles ou dues à l'homme sont souvent obligées de quitter leur maison ou leur exploitation et sont exposées à la menace de la faim, voire de la famine absolue;
  - ii) les liens entre les marchés financiers et la spéculation boursière sur les marchés à terme agricoles, de même que le développement des biocarburants, contribuent à la non-disponibilité des aliments et à la hausse des prix. Ils impliquent également l'acquisition à grande échelle de terres arables en Afrique subsaharienne par des sociétés et des gouvernements étrangers<sup>10</sup>, qui ne garantissent pas nécessairement le respect des intérêts nationaux africains.

<sup>10</sup> Selon la FAO, entre 2004 et le début de 2009, au moins 2,5 millions d'hectares aux mains d'utilisateurs locaux ont été cédés à des investisseurs étrangers dans cinq pays africains seulement (Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali et Soudan).

FIGURE 3

### ENGAGEMENTS ANNUELS EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: TENDANCES GÉNÉRALES ET PART ALLOUÉE À L'AGRICULTURE



Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

## ACTIONS MENÉES PAR L'UE ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

8.

En novembre 1996, les participants au sommet mondial de l'alimentation à Rome ont adopté une déclaration et un plan d'action sur la sécurité alimentaire mondiale. Le plan annonçait un effort continu afin d'éradiquer la faim dans tous les pays, avec l'intention de réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de la faim à l'horizon à 2015 au plus tard. La place centrale occupée par l'alimentation dans l'action à mener en matière de coopération au développement a été prise en compte dans l'objectif du millénaire pour le développement n° 1 (OMD 1) adopté en septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies<sup>11</sup>.

9.

Lors de la seconde assemblée ordinaire de l'Union africaine en juillet 2003, les chefs d'État ou de gouvernement africains ont signé la déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique. Ils se sont engagés à favoriser le développement de l'agriculture et des activités connexes à valeur ajoutée ainsi que le développement rural et la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional, et ont promis d'allouer 10 % de leur budget national à l'agriculture avant 2008. Le programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) vise à éradiquer la faim et à réduire la pauvreté grâce à l'agriculture et à relever la productivité agricole d'au moins 6 %.

10.

Le consensus européen pour le développement de décembre 2005<sup>12</sup> (ci-après le «consensus européen») définit l'agriculture, le développement rural et la sécurité alimentaire comme des secteurs de concentration de l'aide au développement de l'UE. S'agissant de l'agriculture, l'accent est mis sur l'accès aux ressources (terre, eau, finances), la compétitivité sur les marchés régionaux et internationaux et la gestion des risques, ainsi que sur les activités de recherche agricole au niveau mondial. Pour la sécurité alimentaire, les efforts portent sur la prévention, les filets de protection, l'amélioration de l'accès aux ressources, la qualité nutritionnelle et le développement des capacités.

11.

En mars 2010, la Commission a publié une communication au Conseil et au Parlement européen intitulée «Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire»<sup>13</sup>. Compte tenu du fait que les progrès accomplis sur la voie de la réalisation de la sécurité alimentaire et de l'OMD 1 sont inégaux et insuffisants, cette communication a pour objectif de définir une approche globale pour l'UE et ses États membres en matière de lutte contre la faim et la malnutrition dans le monde, et vise:

- a) l'accélération de l'accroissement de la production agricole, l'accent étant mis sur une intensification de l'agriculture écologiquement efficace en faveur des petits exploitants agricoles et plus particulièrement des femmes;

<sup>11</sup> L'OMD 1 définit en tant qu'indicateurs de suivi des progrès la prévalence de l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans et la part de la population vivant sous le seuil énergétique et nutritionnel minimal. La sécurité alimentaire joue également un rôle important s'agissant de l'OMD 4 (réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans) et de l'OMD 5 (réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle).

<sup>12</sup> Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» (JO C 46 du 24.2.2006, p. 1).

<sup>13</sup> Document COM(2010) 127 final du 31 mars 2010.

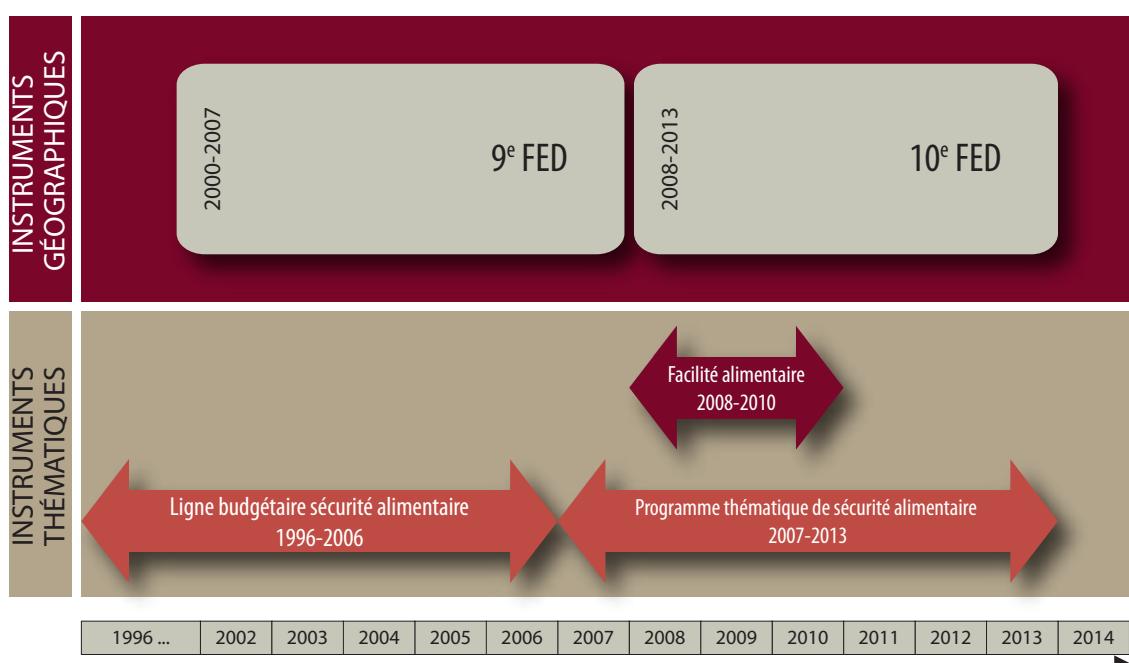
- b) le renforcement de l'accès à l'alimentation par l'amélioration des opportunités d'emploi et de revenus;
- c) la formulation de politiques et de stratégies en matière d'alimentation et la création de mécanismes de coordination entre les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale;
- d) l'amélioration de la prévention et de la gestion des crises, en particulier en instaurant des liens étroits entre les acteurs de l'aide humanitaire et de l'aide au développement et en créant des systèmes d'alerte précoce nationaux ou régionaux efficaces.

## 12.

En Afrique subsaharienne, la Commission a eu recours à quatre instruments principaux depuis 1996 pour financer les interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire (voir **figure 4**):

FIGURE 4

**VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'UE EN CE QUI CONCERNE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE (PÉRIODES D'ENGAGEMENT)**



Source: Cour des comptes européenne.

- a) en tant qu'instrument géographique, le FED<sup>14</sup> est le principal cadre de coopération avec les différents pays d'Afrique subsaharienne. Une aide directe en matière de sécurité alimentaire est accordée aux pays qui ont sélectionné la sécurité alimentaire, l'agriculture ou le développement rural comme secteur de concentration de l'aide dans le cadre du document de stratégie par pays (DSP)<sup>15</sup> et du programme indicatif national (PIN). L'aide peut également être octroyée, quoiqu'en quantité plus limitée, au titre de l'appui du FED aux secteurs hors concentration ou de la «dotation B», destinée à couvrir des besoins imprévus;
- b) trois instruments thématiques ont été financés à partir du budget général de l'Union européenne (le «budget général»):
  - i) au cours de la période 1996-2006, une ligne budgétaire «sécurité alimentaire»<sup>16</sup> a été créée pour financer trois principaux types d'interventions au niveau national:
    - l'aide alimentaire, domaine dans lequel les opérations sont essentiellement à durée limitée,
    - l'assistance financière ou technique à long terme en faveur de la sécurité alimentaire (par exemple fourniture de semences, d'outils et d'autres intrants essentiels à la production de cultures vivrières),
    - les systèmes d'alerte rapide et de stockage;

<sup>14</sup> Le Fonds européen de développement est le principal instrument d'aide de l'UE en matière de coopération au développement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il est financé par les États membres. Pour de plus amples détails sur les caractéristiques spécifiques du FED, voir points 2 à 8 du rapport annuel de la Cour sur les FED relatif à l'exercice 2010 (JO C 326 du 10.11.2011, p. 251).

<sup>15</sup> Le document de stratégie par pays, élaboré par le pays ACP ou PTOM concerné et l'UE, est établi pour chaque période de programmation du FED et définit les orientations générales de la coopération. Le DSP comporte un diagnostic du pays ainsi que la stratégie d'intervention de l'UE, déterminée par le choix de secteurs de concentration ou hors concentration, les premiers représentant les domaines prioritaires de l'aide.

<sup>16</sup> Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire (JO L 166 du 5.7.1996, p. 1).



- ii) le programme thématique de sécurité alimentaire visé au règlement sur l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)<sup>17</sup> couvre la période 2007-2013. Cet instrument présente la spécificité de mettre l'accent sur les niveaux régional, continental et mondial afin de soutenir la recherche et la technologie en matière d'agriculture et la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes, de renforcer les connexions entre les systèmes d'information/d'alerte précoce dans le domaine de la sécurité alimentaire et la mise au point de stratégies d'intervention efficaces et d'exploiter les possibilités offertes par les approches continentale et régionale en matière de sécurité alimentaire. Il peut également intervenir au niveau national sous certaines conditions;
- iii) en décembre 2008, la facilité alimentaire<sup>18</sup> a été instaurée afin de fournir une réponse rapide à la crise provoquée par la volatilité des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement. Les objectifs prioritaires de la facilité alimentaire étaient d'augmenter la production agricole, d'atténuer les retombées négatives de la hausse des prix alimentaires sur les populations locales et de renforcer les capacités de production et la gouvernance du secteur agricole afin d'améliorer la viabilité des interventions. Elle prévoit des mesures destinées à améliorer l'accès aux intrants et aux services agricoles ainsi qu'aux mesures du type «filet de sécurité».

**13.** Comme le montre la **figure 5**, les dotations financières allouées à la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne pour la période 2002-2010 dans le cadre des quatre instruments mentionnés au point 12 s'élèvent à 3 177 millions d'euros.

<sup>17</sup> Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1337/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement (JO L 354 du 31.12.2008, p. 1).

**FIGURE 5**

#### AIDE DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE DE 2002 À 2010



Source: Cour des comptes européenne.

# ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

**14.** L'audit de la Cour a eu pour objectif d'évaluer l'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, région où l'insécurité alimentaire est particulièrement préoccupante (voir points 4 à 6). L'audit a été centré sur les deux questions clés suivantes:

- a) L'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire est-elle adaptée aux besoins et aux priorités des pays concernés?
- b) Les interventions de l'UE sont-elles efficaces?

**15.** L'audit a porté sur l'aide directe au développement de l'UE pour les trois volets de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité des aliments, l'accès à l'alimentation et l'utilisation nutritionnelle des denrées alimentaires pendant la période 2002-2010. Il a été axé sur les interventions soutenues au niveau national dans le cadre des quatre instruments géographiques et thématiques mentionnés au point 12. Il n'a pas consisté à examiner:

- a) si la sécurité alimentaire était intégrée dans les interventions concernant d'autres secteurs (comme la santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène, la paix et la stabilité ou le commerce);
- b) les interventions aux niveaux régional, continental et mondial;
- c) l'aide humanitaire et l'aide d'urgence.

**16.** L'audit a été réalisé entre mai 2010 et avril 2011. Il a comporté:

- a) un examen des documents stratégiques et des entretiens au sein de la Commission à Bruxelles;
- b) un examen de la conception et de la mise en œuvre du programme thématique de sécurité alimentaire et de la facilité alimentaire<sup>19</sup>;
- c) des visites dans trois pays où la sécurité alimentaire, l'agriculture et/ou le développement rural constituent un secteur de concentration dans le cadre des neuvième et dixième FED, à savoir l'Éthiopie, le Malawi et le Rwanda. Au cours de ces visites, les auditeurs de la Cour ont conduit des entretiens avec le personnel des délégations de l'UE, des représentants des autorités nationales, d'autres donateurs, des ONG et des bénéficiaires. Ils ont également examiné 22 interventions en vue de déterminer dans quelle mesure ces dernières étaient pertinentes par rapport aux besoins et aux priorités des bénéficiaires et avaient atteint ou étaient susceptibles d'atteindre leurs objectifs; les interventions ont été notées en fonction du système de suivi orienté vers les résultats (ROM) de la Commission (voir **annexe V**);

<sup>19</sup> S'agissant de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire», voir le rapport spécial n° 2/2003 de la Cour relatif à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire dans les pays en développement financée par le budget général de l'Union européenne (JO C 93 du 17.4.2003, p. 1).

- d) un examen documentaire des stratégies de coopération de l'UE sur la sécurité alimentaire dans trois autres pays où la sécurité alimentaire, l'agriculture et/ou le développement rural constituent un secteur de concentration dans le cadre des neuvième et dixième FED, à savoir le Burundi, l'Érythrée et le Niger;
- e) un examen du soutien de l'UE en faveur de la sécurité alimentaire dans dix pays qui sont également victimes d'insécurité alimentaire chronique, mais où la sécurité alimentaire, l'agriculture et/ou le développement rural ne constituent pas un secteur de concentration dans le cadre des neuvième et dixième FED, à savoir le Botswana, le Cameroun, la Gambie, le Lesotho, le Liberia, le Mali, la République démocratique du Congo, le Swaziland, la Tanzanie et la Zambie.

## 17.

Le **tableau 1** présente le financement de l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire de 2002 à 2010 dans le cadre des quatre instruments mentionnés au point 12 aux 16 pays figurant dans l'échantillon.



TABLEAU 1

**AIDE AU DÉVELOPPEMENT OCTROYÉE PAR L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DE 2002 À 2010 AUX 16 PAYS FIGURANT DANS L'ÉCHANTILLON D'AUDIT**

| Pays   | 9 <sup>e</sup> FED | 10 <sup>e</sup> FED | Ligne budgétaire «sécurité alimentaire» | Facilité alimentaire | Programme thématique de sécurité alimentaire | Autres lignes budgétaires | (millions d'euros) |
|--|--------------------|---------------------|---|----------------------|--|---------------------------|--------------------|
|  |                    |                     |   |                      |  |                           | Total              |
| <i>Pays où la sécurité alimentaire a été soutenue en tant que secteur de concentration dans le cadre des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED</i>       |                    |                     |   |                      |  |                           |                    |
| Éthiopie   | 78,0               | 146,2               | 36,2                                    | 44,6                 | 2,2  | 3,7                       | 310,9              |
| Malawi   | 76,3               | 62,0                | 63,7                                    | 18,5                 | 3,3  | —                         | 223,8              |
| Niger  | 53,1               | 39,4                | 21,8                                    | 19,6                 | —  | 4,9                       | 138,8              |
| Rwanda   | 64,0               | 40,0                | 4,4                                     | 15,6                 | —  | 12,1                      | 136,2              |
| Burundi  | 74,8               | 6,1                 | 9,2                                     | 14,4                 | 9,1  | 3,0                       | 116,6              |
| Érythrée   | 7,9                | 4,9                 | 20,4                                    | 13,6                 | 6,3  | 13,6                      | 66,6               |
| <i>Pays où la sécurité alimentaire n'a pas été soutenue en tant que secteur de concentration dans le cadre des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED</i> |                    |                     |   |                      |  |                           |                    |
| R. D. du Congo   | 34,7               | —                   | 26,3                                    | 39,8                 | 21,6   | 2,3                       | 124,8              |
| Zambie   | 16,6               | 26,6                | 4,3                                     | 15,4                 | 2,0  | —                         | 64,9               |
| Mali   | 1,8                | 20,5                | 8,0                                     | 26,3                 | 0,1  | 2,0                       | 58,7               |
| Liberia  | —                  | 22,7                | 5,7                                     | 14,1                 | 8,0  | 2,7                       | 53,3               |
| Tanzanie   | 8,0                | 5,0                 | —                                       | 31,7                 | —  | —                         | 44,6               |
| Cameroun   | 10,4               | 18,7                | —                                       | 2,5                  | —  | 1,3                       | 32,9               |
| Swaziland  | 25,7               | 0,9                 | —                                       | —                    | —  | 3,0                       | 29,6               |
| Gambie   | —                  | 2,6                 | —                                       | 5,5                  | —  | —                         | 8,1                |
| Lesotho  | 2,0                | —                   | —                                       | 5,4                  | —  | —                         | 7,4                |
| Botswana   | 4,0                | —                   | —                                       | —                    | —  | —                         | 4,0                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>457,2</b>       | <b>395,7</b>        | <b>200,0</b>                            | <b>266,9</b>         | <b>52,6</b>                                  | <b>48,7</b>               | <b>1 421,1</b>     |

Source: Cour des comptes européenne.

# OBSERVATIONS

## L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EST ADAPTÉE MAIS DOIT SUIVRE UNE APPROCHE PLUS GLOBALE

### 18.

Cette section porte sur la question de savoir si l'aide au développement de l'UE en matière de sécurité alimentaire est pertinente par rapport aux besoins et aux priorités des pays. La Cour a examiné si:

- les stratégies de coopération du FED tiennent compte de la situation en matière de sécurité alimentaire dans les pays concernés;
- la Commission utilise le programme thématique de sécurité alimentaire et la facilité alimentaire en complémentarité avec le FED;
- les interventions de l'UE sont adaptées aux besoins et aux priorités des pays bénéficiaires.

<sup>20</sup> Annexe III du document stratégique thématique et du programme indicatif pluriannuel 2007-2010 (Commission européenne, document C/2007/1924 du 4 mai 2007). L'acheminement du reste de ce financement a été assuré par les ONG (15 %) et les organisations internationales (5 %).

## BIEN QU'AYANT MIS L'ACCENT SUR LES PAYS CONCERNÉS, LA COMMISSION N'A PAS SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE LORS DE L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES DE COOPÉRATION DU FED EN FAVEUR D'AUTRES PAYS VICTIMES D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

### 19.

Le **tableau 2** montre la situation en termes de malnutrition et l'évolution de la réalisation de l'OMD 1 dans les pays subsahariens. Il identifie également les pays où une aide directe au développement en matière de sécurité alimentaire a été fournie dans le cadre des secteurs de concentration que sont la sécurité alimentaire, l'agriculture et/ou le développement rural pour les neuvième et dixième FED.

### 20.

Pour la période allant de 1996 à 2006, la ligne budgétaire «sécurité alimentaire» devait constituer le principal instrument de la Commission permettant d'apporter l'aide de l'UE en matière de sécurité alimentaire, et près de 80 % du financement prévu à cet effet ont été affectés par l'intermédiaire de conventions de financement passées avec les gouvernements nationaux<sup>20</sup>. Cependant, dans le même temps, certains pays bénéficiant de fonds relevant de cette ligne budgétaire avaient également la sécurité alimentaire ou un domaine connexe comme secteur de concentration dans leur DSP et recevaient donc également d'importantes ressources au titre du FED.

TABLEAU 2

**SECTEURS DE CONCENTRATION DE LA COOPÉRATION DE L'UE EN RAPPORT  
AVEC LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE RELEVANT DES NEUVIÈME ET DIXIÈME FED  
ET SITUATION EN MATIÈRE D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

| Pays                      | Personnes souffrant de malnutrition |    | Indice de la faim dans le monde, 2010 | Évolution vers la réalisation de l'OMD 1 | Secteur de concentration 9 <sup>e</sup> FED | Secteur de concentration 10 <sup>e</sup> FED |
|---------------------------|-------------------------------------|----|---------------------------------------|--|---|--|
|                           | Millions                            | %  |                                       |  |   |  |
| R. D. du Congo            | 41,9                                | 69 | Extrêmement alarmant                  | En mauvaise voie                         | Agri  | —  |
| Éthiopie                  | 31,6                                | 41 | Alarmant                              | En bonne voie                            | SA  | DR-SA  |
| Tanzanie                  | 13,7                                | 34 | Alarmant                              | En mauvaise voie                         | —   | —  |
| Kenya                     | 11,2                                | 31 | Grave                                 | En retard                                | DR  | Agri-DR                                      |
| Nigeria                   | 9,2                                 | 6  | Grave                                 | Atteint                                  | —   | —  |
| Soudan                    | 8,8                                 | 22 | Alarmant                              | En bonne voie                            | SA  | —  |
| Mozambique                | 8,1                                 | 38 | Alarmant                              | En bonne voie                            | SA-Agri                                     | Agri-DR                                      |
| Angola                    | 7,1                                 | 41 | Alarmant                              | En bonne voie                            | SA  | DR   |
| Ouganda                   | 6,1                                 | 21 | Grave                                 | En mauvaise voie                         | DR  | DR   |
| Zambie                    | 5,2                                 | 43 | Alarmant                              | En mauvaise voie                         | —   | —  |
| Burundi                   | 4,7                                 | 62 | Extrêmement alarmant                  | En mauvaise voie                         | DR  | Réhab.-DR                                    |
| Madagascar                | 4,5                                 | 25 | Alarmant                              | En mauvaise voie                         | DR  | RD-Agri-SA                                   |
| Cameroun                  | 3,9                                 | 21 | Grave                                 | En bonne voie                            | —   | —  |
| Malawi                    | 3,9                                 | 28 | Grave                                 | En bonne voie                            | DR  | Agri-SA                                      |
| Tchad                     | 3,8                                 | 37 | Extrêmement alarmant                  | En bonne voie                            | —   | —  |
| Zimbabwe                  | 3,7                                 | 30 | Alarmant                              | En retard                                | —   | —  |
| Rwanda                    | 3,1                                 | 34 | Alarmant                              | En retard                                | DR  | DR   |
| Érythrée                  | 3,0                                 | 64 | Extrêmement alarmant                  | En retard                                | —   | SA   |
| Côte d'Ivoire             | 2,8                                 | 14 | Grave                                 | En retard                                | DR  | —  |
| Niger                     | 2,7                                 | 20 | Alarmant                              | En bonne voie                            | DR-SA                                       | DR   |
| Sénégal                   | 2,0                                 | 17 | Grave                                 | En retard                                | —   | —  |
| Togo                      | 1,8                                 | 30 | Alarmant                              | En bonne voie                            | —   | —  |
| Sierra Leone              | 1,8                                 | 35 | Alarmant                              | En retard                                | —   | —  |
| République centrafricaine | 1,7                                 | 40 | Alarmant                              | En retard                                | —   | —  |
| Guinée                    | 1,6                                 | 17 | Grave                                 | En retard                                | —   | —  |

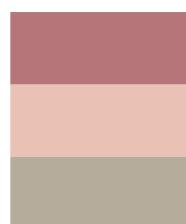
|   |                          |
|---|--------------------------|
| Augmentation/détérioration/en mauvaise voie | SA: Sécurité alimentaire |
| Diminution/amélioration                     | Agri: Agriculture        |
| Situation stable                            | DR: Développement rural  |

Réhab.: Réhabilitation

TABLEAU 2

**SECTEURS DE CONCENTRATION DE LA COOPÉRATION DE L'UE EN RAPPORT  
AVEC LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE RELEVANT DES NEUVIÈME ET DIXIÈME FED  
ET SITUATION EN MATIÈRE D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

| Pays                 | Personnes souffrant de malnutrition |    | Indice de la faim dans le monde, 2010 | Évolution vers la réalisation de l'OMD 1 | Secteur de concentration 9 <sup>e</sup> FED | Secteur de concentration 10 <sup>e</sup> FED |
|----------------------|-------------------------------------|----|---------------------------------------|--|---|--|
|                      | Millions                            | %  |                                       |  | —   | —  |
| Mali                 | 1,5                                 | 12 | Grave                                 | Atteint                                  | —   | —  |
| Ghana                | 1,2                                 | 5  | Grave                                 | Atteint                                  | DR  | —  |
| Burkina Faso         | 1,2                                 | 9  | Alarmant                              | En bonne voie                            | SA  | —  |
| Liberia              | 1,2                                 | 33 | Alarmant                              | En mauvaise voie                         | —   | —  |
| Bénin                | 1,0                                 | 12 | Grave                                 | En bonne voie                            | —   | —  |
| Botswana             | 0,5                                 | 25 | Grave                                 | En mauvaise voie                         | —   | —  |
| Congo                | 0,5                                 | 15 | Grave                                 | Atteint                                  | —   | —  |
| Namibie              | 0,4                                 | 19 | Grave                                 | En bonne voie                            | DR  | DR   |
| Lesotho              | 0,3                                 | 14 | Grave                                 | En retard                                | —   | —  |
| Gambie               | 0,3                                 | 19 | Grave                                 | En mauvaise voie                         | DR  | —  |
| Swaziland            | 0,2                                 | 18 | Grave                                 | En mauvaise voie                         | —   | —  |
| Mauritanie           | 0,2                                 | 7  | Grave                                 | En bonne voie                            | —   | —  |
| Maurice              | 0,1                                 | 5  | Modéré                                | En bonne voie                            | —   | —  |
| Cap-Vert             | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |
| Comores              | Pas de données                      |    | Alarmant                              | Pas de données                           | —   | —  |
| Djibouti             | Pas de données                      |    | Alarmant                              | Pas de données                           | —   | —  |
| Guinée équatoriale   | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |
| Guinée-Bissau        | Pas de données                      |    | Alarmant                              | Pas de données                           | —   | —  |
| Sao Tomé-et-Principe | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |
| Seychelles           | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |
| Somalie              | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |
| Afrique du Sud       | Pas de données                      |    | Pas de données                        | Pas de données                           | —   | —  |



Augmentation/détérioration/en mauvaise voie

SA: Sécurité alimentaire

Diminution/amélioration

Agri: Agriculture

Situation stable

DR: Développement rural

Réhab.: Réhabilitation

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde — 2010*, de l'*Indice de la faim dans le monde — 2010*, de l'évolution vers la réalisation de l'OMD 1 de la FAO et des DSP pour les neuvième et dixième FED, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/Hunger\\_Portal/MDG\\_Progress\\_per\\_country.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/Hunger_Portal/MDG_Progress_per_country.pdf)

**21.**

Depuis 2007, l'approche retenue est que les fonds de l'UE octroyés à la sécurité alimentaire au niveau national devraient provenir des instruments géographiques, à savoir le FED dans le cas des pays subsahariens. Les pays sont tenus d'intégrer leurs politiques de sécurité alimentaire dans le plan global de développement national, tandis que la Commission vise à orienter sa stratégie d'intervention au niveau national au moyen d'un seul document de planification, le DSP, plutôt que par une série d'instruments fragmentés. Cette approche reflète une recommandation formulée par la Cour dans son rapport spécial n° 2/2003 relatif à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire dans les pays en développement financée par le budget général de l'Union européenne<sup>21</sup>.

**22.**

Comme le montre le **tableau 2**, la sécurité alimentaire a toujours fait partie de la stratégie de coopération du FED dans 11 pays au titre des neuvième et dixième FED. L'importance accordée à ce domaine est justifiée de par le fait que ces pays figurent parmi ceux ayant le taux le plus élevé de personnes souffrant de la faim et que la plupart d'entre eux présentent un indice de la faim dans le monde «alarmant», voire «très alarmant»<sup>22</sup>. En outre, pour près de la moitié de ces pays, la réalisation de l'OMD 1 est en mauvaise voie ou accuse un retard.

**23.**

Toutefois, ce tableau montre également que la sécurité alimentaire, l'agriculture et le développement rural ont moins souvent été sélectionnés comme secteur de concentration dans le cadre du dixième FED (12 pays) que dans celui du neuvième FED (17 pays). Cette évolution est incohérente par rapport à la situation critique en ce qui concerne l'OMD 1 — l'un des OMD dont la réalisation est la plus mal engagée — et à la priorité accrue qui aurait dû être accordée par le FED à la sécurité alimentaire lorsqu'il a été décidé d'abandonner le soutien accordé à l'échelon national au titre de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire».

**24.**

Dans un certain nombre de pays comme le Liberia, la République démocratique du Congo, le Sierra Leone, le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe, l'aide de l'UE en matière de sécurité alimentaire a essentiellement transité par le programme thématique de sécurité alimentaire. Ces pays sont considérés comme touchés par une crise de longue durée et l'objectif du programme thématique de sécurité alimentaire est de soutenir le processus «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement» (LRRD) ou d'intervenir dans les pays où l'instrument géographique ne fonctionne pas correctement tenu de circonstances exceptionnelles (voir points 29 et 30).

<sup>21</sup> JO C 93 du 17.4.2003, p. 1.

<sup>22</sup> L'indice de la faim dans le monde (GHI) est un outil statistique multidimensionnel élaboré par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) pour décrire la situation d'un pays. Il combine trois indicateurs affectés d'une même pondération: i) la proportion de la population sous-alimentée exprimée en pourcentage; ii) la prévalence de l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans; iii) le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans. Il permet de classer les pays sur une échelle de 100,0 étant la meilleure note (niveau de faim «inexistant») et 100 étant la pire, bien que, dans la pratique, aucune de ces deux extrêmes ne soit atteinte. Les valeurs inférieures à 5,0 reflètent un niveau de faim «faible», les valeurs comprises entre 5,0 et 9,9 reflètent un niveau de faim «modéré», celles comprises entre 10,0 et 19,9 indiquent un problème «grave», celles comprises entre 20,0 et 29,9 sont «alarmantes» et celles équivalentes ou supérieures à 30,0 sont «extrêmement alarmantes».

**25.**

Cependant, plusieurs autres pays, qui ne se trouvent pas dans une telle situation mais sont également victimes d'insécurité alimentaire chronique et dans lesquels la réalisation de l'OMD 1 est mal engagée ou accuse un retard, ont bénéficié d'une aide au développement de l'UE limitée, voire inexiste, dans ce secteur. C'est par exemple le cas du Botswana, de la Gambie, du Lesotho, du Swaziland, de la Tanzanie et de la Zambie. La répartition des tâches avec d'autres partenaires du développement ne suffit pas à expliquer cette situation, puisqu'il est largement reconnu<sup>23</sup> que l'agriculture et la nutrition ne bénéficient ni de toute l'attention requise ni d'un financement suffisant de la part de la communauté des donateurs.

**26.**

La Cour reconnaît qu'il ne relève pas de la compétence exclusive de la Commission de définir la stratégie de coopération du FED ou de sélectionner les interventions; cela doit être fait d'un commun accord avec le pays partenaire et de manière coordonnée et complémentaire avec les autres partenaires du développement. Cependant, elle a constaté que la Commission n'accordait pas une attention suffisante à la sécurité alimentaire lors de l'élaboration de la stratégie de coopération du FED dans les pays mentionnés au point 25, notamment dans le cadre du dixième FED. Comme elle l'a mentionné dans son rapport spécial n° 2/2003 (voir point 90), la Cour estime que les DSP devraient expressément intégrer le concept de sécurité alimentaire. Ce n'est pas le cas pour les DSP des pays mentionnés plus haut, qui ne comportent pas d'évaluation appropriée de l'état de l'insécurité alimentaire, de ses causes, ni des besoins du pays au regard des trois volets de la sécurité alimentaire (voir **encadré 1**).

<sup>23</sup> En particulier par la Banque mondiale, la FAO, le Fonds international de développement agricole, ainsi que la Commission qui dénonce le fait que «[...]a chute de la part de l'agriculture dans l'aide publique au développement et dans les priorités des pays en développement a contribué à aggraver la situation» (*Sécurité alimentaire: comprendre et relever le défi de la pauvreté*, p. 5, octobre 2009).

**ENCADRÉ 1****ÉVALUATION INADÉQUATE DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LA PLUPART DES DSP**

Sur les dix DSP examinés, deux (pour la Zambie et la RDC) ne font pas état de la situation, respectivement alarmante et extrêmement alarmante, en matière de sécurité alimentaire dans leur pays. Plusieurs DSP soulignent l'importance de l'agriculture dans l'économie rurale, sans toutefois établir de lien avec la sécurité alimentaire pour déterminer les questions stratégiques essentielles concernant les problèmes de disponibilité des aliments, la capacité des ménages à satisfaire leurs besoins alimentaires de base et l'impact d'une production insuffisante de cultures alimentaires sur l'état nutritionnel. Tandis que tous les DSP comportent une section d'analyse de la pauvreté, seuls deux (pour le Lesotho et le Mali) évaluent l'impact de la pauvreté sur l'accès à l'alimentation. S'agissant de la nutrition, le taux de malnutrition chez les moins de cinq ans n'est communiqué que dans trois DSP (pour le Mali, la Tanzanie et la Zambie). Les besoins et les priorités en matière de sécurité alimentaire sont rarement mentionnés, et seuls deux DSP (pour le Liberia et le Mali) décrivent les mesures nécessaires pour améliorer la sécurité alimentaire au niveau national.

**27.**

Lors de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2010, le président de la Commission, M. Barroso, a annoncé le lancement par l'UE d'une initiative européenne de 1 milliard d'euros pour les OMD, financée à partir des réserves non affectées du FED, afin d'encourager, dans les pays ACP, les progrès vers la réalisation des OMD les plus négligés, y compris l'OMD 1<sup>24</sup>. Même s'il est opportun de mettre une nouvelle fois l'accent sur la sécurité alimentaire, cela confirme qu'une priorité plus élevée aurait dû être accordée à ce domaine lors de la programmation du dixième FED.

<sup>24</sup> Ce financement est destiné aux pays les plus engagés et les plus nécessiteux. L'initiative pour les OMD comporte deux volets: un premier de 300 millions d'euros, réservé aux pays «performants» conformément à l'examen à mi-parcours des DSP du dixième FED, et un second de 700 millions d'euros, ouvert à tous les pays éligibles aux FED.



**LE PROGRAMME THÉMATIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ASSURE  
UNE BONNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LE FED, MAIS LA FACILITÉ  
ALIMENTAIRE N'EST PAS CONÇUE POUR FAIRE FACE À LA VOLATILITÉ  
CONTINUE DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES**

**LE PROGRAMME THÉMATIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

**28.** Le programme thématique de sécurité alimentaire a un champ d'application plus limité que l'ancienne ligne budgétaire «sécurité alimentaire», ce qui permet d'améliorer la cohérence des instruments d'aide extérieure de l'UE, notamment la complémentarité avec le FED. La nouvelle approche utilisée dans le cadre du programme thématique de sécurité alimentaire présente la spécificité de mettre l'accent sur les niveaux régional, continental et mondial.

**29.** Le programme thématique de sécurité alimentaire a principalement été utilisé au niveau national pour soutenir le processus LLRD dans les pays concernés en vue de compléter les actions de secours de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission (ECHO) et de constituer un trait d'union pour les futures interventions de développement (par exemple au Sierra Leone et au Soudan). Il offre une source de financement plus flexible que les DSP relevant du FED, qui ont un cadre de programmation très long et ne permettent généralement de réviser la stratégie que de manière limitée lors de l'examen à mi-parcours.

**30.** Le programme thématique de sécurité alimentaire intervient également dans les pays où règne une insécurité alimentaire spécifique mais pour lesquels il n'a pas été possible d'élaborer un DSP (par exemple la Somalie et le Zimbabwe) étant donné que le FED ne fonctionne pas correctement compte tenu de circonstances politiques particulières, ou encore lorsque, dans la pratique, le gouvernement national n'a pas autorité sur l'ensemble de son territoire (par exemple la République démocratique du Congo).

**31.** Pour la période couverte par le programme indicatif pluriannuel pour 2011-2013<sup>25</sup>, le programme thématique de sécurité alimentaire a une nouvelle fonction complémentaire au niveau national. Il est utilisé pour apporter un financement supplémentaire à certains pays victimes d'insécurité alimentaire chronique mais qui n'ont pas sélectionné la sécurité alimentaire comme secteur de concentration dans le cadre du dixième FED. La Commission accepte désormais d'allouer des fonds à ces pays dans le cadre du programme thématique de sécurité alimentaire si la politique de sécurité alimentaire constitue une priorité pour le gouvernement et si elle est susceptible d'être retenue comme domaine prioritaire de la coopération de l'UE lors de la prochaine période de programmation qui débutera en 2014. Cette approche traduit le fait que la sécurité alimentaire et/ou les domaines connexes ont été sélectionnés moins souvent que prévu comme secteur de concentration pour le dixième FED après la clôture de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire» (voir points 23 et 25).

<sup>25</sup> Commission européenne, document C/2010/9263 du 21 décembre 2010.

## LA FACILITÉ ALIMENTAIRE

### 32.

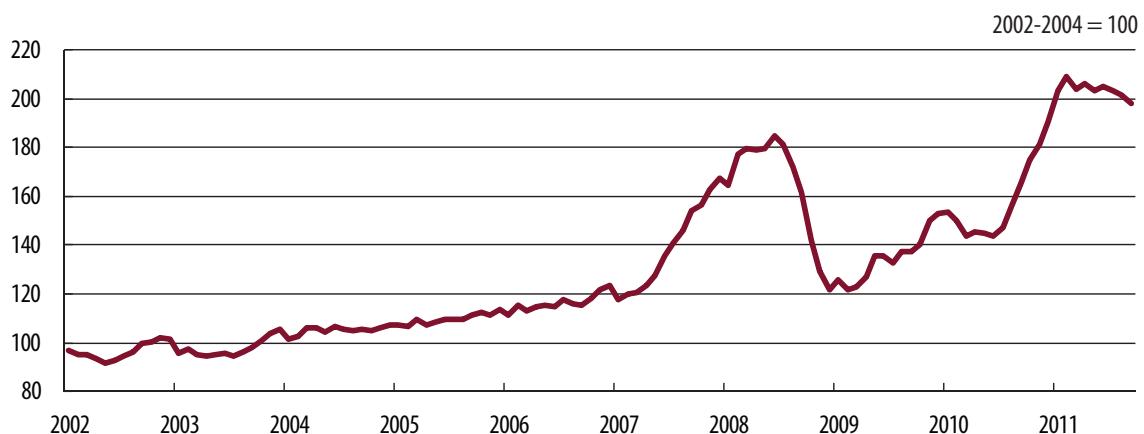
La facilité alimentaire a été conçue pour répondre rapidement à la crise de 2007-2008 causée par la volatilité des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement. Compte tenu de l'intense travail préparatoire et des procédures interinstitutionnelles nécessaires à la création de cet instrument, sa mise en place en l'espace dix mois a été une grande réussite pour la Commission<sup>26</sup>. En revanche, dans une situation de crise internationale, les choses peuvent considérablement changer en dix mois, et les prix des denrées alimentaires ont en fait fortement chuté au cours du second semestre de 2008 avant le début de la mise en œuvre de la facilité alimentaire (voir **figure 6**).

### 33.

De plus, la facilité alimentaire n'était programmée que pour une courte durée (2008-2010) bien qu'il ait été reconnu que «toutes les données concernant les perspectives d'évolution des marchés des denrées alimentaires indiquent que les prix alimentaires pourraient demeurer très volatils dans les années à venir»<sup>27</sup>. En effet, bien que les prix alimentaires aient fortement chuté au cours de la seconde moitié de 2008, ils ont ensuite été de nouveau en constante augmentation et ont atteint des niveaux sans précédent au cours des premiers mois de 2011 (voir **figure 6**). La question se pose donc de savoir si une réponse ad hoc ponctuelle à une hausse des prix alimentaires était appropriée pour faire face à des augmentations de prix qui risquent de ne pas être un bouleversement à court terme mais semblent s'inscrire dans une tendance marquée à la hausse sur le long terme.

FIGURE 6

### INDICE DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES POUR 2002-2011



Source: Indice FAO des prix mensuels réels des produits alimentaires (janvier 2002 à septembre 2011).

<sup>26</sup> À la suite de la communication de la Commission du 20 mai 2008 intitulée «Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires — Orientations pour l'action de l'UE» (COM(2008) 321 final du 20 mai 2008) et à la résolution du Parlement européen du 22 mai 2008 intitulée «Hausse des prix des produits alimentaires dans l'UE et dans les pays en développement» (P6\_TA(2008)0229), le règlement (CE) n° 1337/2008 a été adopté le 16 décembre 2008. Le 30 mars 2009, la Commission a adopté la décision relative à la mise en œuvre de la facilité alimentaire.

<sup>27</sup> Considérant 1 du règlement (CE) n° 1337/2008.

**34.**

Bien que la facilité alimentaire vise à compléter les instruments de la politique de développement de l'UE principalement pour assurer la transition entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à moyen et à long terme<sup>28</sup>, cela ne se reflète pas dans le calendrier établi pour cet instrument. Les interventions devaient démarrer au cours de la période 2009-2010. S'agissant de la coopération au développement de l'UE, il subsiste un écart d'au moins deux ans jusqu'à la prochaine période de programmation de la coopération au développement à plus long terme dans le cadre des DSP du FED. Une période de mise en œuvre plus longue aurait été plus appropriée compte tenu des objectifs de la facilité alimentaire.

<sup>28</sup> Considérant 2 et article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1337/2008.

<sup>29</sup> Burundi, Érythrée, Éthiopie, Malawi, Niger et Rwanda.

**LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT ADAPTÉES AUX BESOINS ET AUX PRIORITÉS DES PAYS, MAIS LA NUTRITION A ÉTÉ NÉGLIGÉE**

**35.**

La Cour a examiné si, dans les six pays concernés, où la sécurité alimentaire, l'agriculture ou le développement rural étaient des secteurs de concentration pour la coopération avec l'UE dans le cadre des neuvième et dixième FED<sup>29</sup>, les interventions de l'UE:

- a) répondent aux besoins et aux priorités des pays en ce qui concerne les trois volets de la sécurité alimentaire;
- b) ciblent les groupes les plus vulnérables. La pertinence des 22 interventions examinées a été notée sur la base du système de suivi axé sur les résultats de la Commission (voir **annexe V**). Les notes sont présentées à l'**annexe VI**.

**LES TROIS VOLETS DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

**36.**

Dans les six pays en question, les interventions financées par le FED et par le budget général sont adaptées aux besoins et aux priorités définis dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et les stratégies sectorielles en rapport avec la sécurité alimentaire. En général, l'accent a été mis sur la disponibilité des aliments et l'accès à l'alimentation. L'intérêt accordé à la nutrition a été faible.

## DISPONIBILITÉ DES ALIMENTS

### 37.

S'agissant de la disponibilité, les interventions visent à soutenir les efforts déployés au niveau national pour renforcer la production vivrière en augmentant la productivité, notamment grâce à un recours accru aux principaux intrants agricoles (principalement les semences améliorées et les engrains) et à une meilleure utilisation de ceux-ci, à la diversification agricole, à des systèmes d'irrigation à petite échelle, à la gestion durable des ressources naturelles (telles que l'eau) et à un meilleur accès au crédit rural et aux services de vulgarisation agricole. En Éthiopie, au Malawi et au Niger, les mécanismes nationaux de prévention et de gestion des crises ont également bénéficié d'une aide (voir **encadré 2**).

### 38.

Les stratégies de coopération relevant des neuvième et dixième FED ne tiennent pas compte du volet «disponibilité» en Éthiopie, bien que les DSP fassent état du fait que l'augmentation de la productivité et de la production agricoles constitue l'un des piliers de la politique gouvernementale en matière de sécurité alimentaire et du plan de développement accéléré et durable en vue d'éradiquer la pauvreté, dont le but est d'assurer la sécurité alimentaire et la croissance économique à long terme. En outre, le programme de croissance agricole, qui connaît un important déficit de financement, n'est soutenu que par un petit nombre de donateurs. La Commission a financé les projets de certaines ONG au titre de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire» et de la facilité alimentaire, mais ils ne représentaient que des solutions à court terme et à petite échelle qui ne sont pas à la mesure des besoins du pays.

### ENCADRÉ 2

## DISPONIBILITÉ DES ALIMENTS

Les priorités stratégiques du Malawi consistent à stimuler la production agricole en l'étendant à des cultures plus résistantes à la sécheresse, à recourir à l'irrigation à petite échelle et à améliorer le fonctionnement de l'Agence nationale des réserves alimentaires (*National Food Reserve Agency*). L'UE et d'autres partenaires du développement soutiennent le programme de subvention à l'achat d'intrants agricoles (FISP), principal programme gouvernemental du pays, qui représente quelque 10 % du budget national. Ce programme permet aux petits exploitants agricoles et à ceux pratiquant une agriculture de subsistance, soit 90 % de la population, d'obtenir de l'engrais et des semences de maïs améliorées à un prix subventionné. Cela a favorisé l'augmentation de la production de maïs et permis au pays d'atteindre l'autosuffisance pour cette culture au cours des quatre dernières années.

## ACCÈS À L'ALIMENTATION

**39.** Les interventions ont pour but d'améliorer l'accès physique, économique et social à la nourriture. Elles soutiennent généralement la conception d'activités rémunératrices liées ou non au revenu agricole, la création d'associations d'exploitants agricoles et l'amélioration des infrastructures rurales, notamment les routes et les installations de vente. La Commission soutient également les interventions du type «filet de sécurité», telles que les programmes de travaux publics qui fournissent des opportunités de revenus aux ménages dépourvus de terres agricoles ou possédant des terres agricoles d'une superficie limitée. Pour les ménages les plus vulnérables, dont les membres sont souvent dans l'incapacité de travailler, la Commission soutient des programmes de transferts sociaux, qui prévoient des transferts d'espèces non contributifs (par exemple en Éthiopie et au Rwanda) (voir **encadré 3**).

<sup>30</sup> S'agissant du Burundi et du Rwanda, le secteur de concentration est le développement rural.

## NUTRITION

**40.** La nutrition ne fait l'objet de stratégies en matière de coopération et d'interventions au titre des neuvième et dixième FED dans aucun des six pays examinés. Cette situation est particulièrement préoccupante dans les cas de l'Érythrée, de l'Éthiopie, du Malawi et du Niger qui ont tous la sécurité alimentaire comme secteur de concentration de l'aide de l'UE<sup>30</sup>, et où il n'est possible d'obtenir des progrès que lorsque toute l'attention voulue est accordée aux trois volets de la sécurité alimentaire.

### ENCADRÉ 3

## ACCÈS À L'ALIMENTATION

En Éthiopie, le programme établissant un filet de sécurité pour une production minimale (PSNP) comporte des transferts d'espèces et de nourriture prévisibles et stables à 8,3 millions de bénéficiaires vivant dans des zones souffrant d'un déficit alimentaire chronique afin d'améliorer leur accès à l'alimentation et de réduire la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide alimentaire d'urgence. Seules peuvent bénéficier de transferts les personnes participant à des programmes de travaux publics, à l'exception des groupes vulnérables, pour lesquels les transferts ne sont assortis d'aucune condition. Le coût du programme établissant un filet de sécurité pour une production minimale, qui s'élève à 3 600 millions de dollars des États-Unis pour la période 2005-2014, est essentiellement supporté par les partenaires du développement.

Au Rwanda, le programme d'appui budgétaire sectoriel en matière de protection sociale, financé au titre du dixième FED, soutient la mise en œuvre de la stratégie de protection sociale. L'un des objectifs de cette stratégie consiste à mettre en place un système de programmes de transferts d'espèces non contributifs qui a) permette à toutes les personnes âgées et à leur foyer de disposer d'un revenu minimal; b) fournit une assistance financière de première nécessité aux familles les plus vulnérables ne bénéficiant d'aucun autre programme de transferts d'espèces et c) permette au gouvernement de répondre aux urgences de manière rapide et efficace.

**41.**

En outre, hormis en ce qui concerne le Malawi et le Niger, les interventions financées au titre des programmes thématiques ont été peu nombreuses. L'insuffisance de l'intérêt porté à la nutrition et des fonds qui y sont consacrés caractérise l'aide extérieure de l'UE depuis un certain temps déjà. Ce problème a déjà été soulevé en juillet 2004 dans le cadre de l'évaluation de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire»<sup>31</sup> ainsi qu'en septembre 2009 dans le cadre de la révision à mi-parcours du programme thématique de sécurité alimentaire<sup>32</sup>. La situation est particulièrement préoccupante compte tenu des effets néfastes de la malnutrition (voir point 5).

**42.**

Une priorité insuffisante a été accordée à la lutte contre la malnutrition par les gouvernements de ces six pays, qui n'ont commencé à mettre en place des politiques et des programmes dans ce domaine que depuis 2007-2009<sup>33</sup>. La Commission n'a pris aucune initiative pour les encourager à mettre en place de telles politiques ou de tels programmes plus tôt et accroître les possibilités de bénéficier d'aides de l'UE. L'évaluation de la malnutrition chronique dans les DSP des neuvième et dixième FED était généralement superficielle; si le problème est évoqué dans certains DSP, il n'est procédé à aucune analyse des causes, des besoins et des objectifs prioritaires à atteindre.

**43.**

En outre, la Commission n'a pas eu recours au dialogue politique pour soulever le problème de la malnutrition avec les gouvernements partenaires. La tâche pourrait certes être plus ardue dans certains pays (comme l'Érythrée et le Niger) où la faim et la malnutrition sont des domaines politiquement très sensibles et où les gouvernements hésitent à engager le dialogue avec les partenaires du développement à ce sujet. Cela serait cependant possible dans des pays (tel le Rwanda) où le dialogue politique est satisfaisant, notamment ceux où ont été mis en place des cadres de dialogue appropriés en rapport avec les programmes d'appui budgétaire.

**44.**

La Commission a récemment pris un certain nombre d'initiatives visant à mieux prendre en considération la question de la nutrition. En mars 2010, elle a adopté une communication portant création d'une approche globale visant à remédier au problème de l'insécurité alimentaire (voir point 11). Elle souligne l'ampleur de la malnutrition et définit comme priorité, pour le soutien de l'UE, la formulation de politiques et de stratégies en matière d'alimentation et la création de mécanismes de coordination entre les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. La Commission a également publié à l'intention de son personnel des orientations sur les modalités d'intégration de la nutrition dans la programmation de l'aide et la conception des interventions<sup>34</sup>; par ailleurs, en 2010, elle a créé une équipe d'assistance technique spécialisée dans le conseil.

<sup>31</sup> «Thematic Evaluation of Food Aid Policy and Food Aid Management and Special Operations in Support of Food Security» (Évaluation thématique de la politique en matière d'aide alimentaire et de la gestion de cette aide, et opérations spéciales en faveur de la sécurité alimentaire), juillet 2004.

<sup>32</sup> «Food Security Thematic Programme» (Programme thématique de sécurité alimentaire), révision à mi-parcours (2007-2009), rapport final, septembre 2009.

<sup>33</sup> Le Malawi et l'Éthiopie ont adopté leur stratégie nationale en matière de nutrition respectivement en 2007 et en 2008. Au Rwanda, un programme national d'urgence visant à éradiquer la malnutrition a été mis en place, et une task-force «Nutrition» a été créée en 2009. Le Niger dispose depuis 2007 d'un plan national d'urgence en matière de prévention des crises de sécurité alimentaire et de nutrition. Au Burundi, un groupe de travail a été institué récemment à l'initiative du Programme alimentaire mondial dans le but de créer un forum national sur la sécurité alimentaire et la nutrition. La stratégie nationale de l'Érythrée en matière de sécurité alimentaire, mise en place en 2004, reconnaît le problème de la malnutrition, mais est ciblée sur l'accès à l'alimentation et sur la disponibilité des aliments.

<sup>34</sup> Note de cadrage intitulée «Améliorer la contribution de la CE à la lutte contre la malnutrition maternelle et infantile ainsi que ses causes», janvier 2009.

**45.**

Lorsque la Commission a pris des mesures de soutien en faveur de la nutrition, l'aide a généralement été acheminée par le biais du système des Nations unies; lorsque tel n'était pas le cas, elle l'a été le plus souvent dans le cadre de projets d'ONG. Les projets ont des objectifs liés à la prévention et à la détection de la malnutrition au niveau des ménages ou de la communauté. Ils couvrent des activités telles que des séances éducatives sur la diversification alimentaire, des cours de cuisine, des cantines populaires et des jardins de plantes aromatiques, des jardins scolaires, des séances de mesure pour les enfants et des centres communautaires d'alimentation complémentaire. Certains projets luttent contre la malnutrition soit par le traitement de proximité<sup>35</sup>, soit au moyen de services de santé. D'autres projets s'attaquent à la malnutrition urbaine par des approches innovantes telles que le jardinage bio-intensif et la production laitière à petite échelle (voir **encadré 4**).

<sup>35</sup> La déclaration commune de l'Organisation mondiale de la santé, du Programme alimentaire mondial, du Comité permanent de la nutrition du Système des Nations unies et du Fonds des Nations unies pour l'enfance sur la prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë sévère explique l'approche à base communautaire en ces termes: «Un grand nombre d'enfants atteints de malnutrition aiguë sévère peuvent être traités dans leur communauté même, sans avoir à être admis dans un centre de santé ou un centre d'alimentation thérapeutique. Le traitement de proximité consiste à détecter en temps voulu les cas de malnutrition aiguë sévère dans la communauté et à fournir, lorsqu'il n'y a pas de complications médicales, un traitement composé d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi ou d'autres aliments nutritifs, administré à domicile.»

**CIBLAGE DES GROUPES LES PLUS VULNÉRABLES****46.**

Dans les pays où la majorité de la population dépend de l'agriculture de subsistance et est affectée par l'insécurité alimentaire, cibler ceux qui ont le plus besoin d'aide relève du défi. Bien souvent, les pays en développement ne disposent pas de suffisamment d'informations démographiques et financières fiables concernant les ménages ni de capacités administratives leur permettant de mettre en œuvre les procédures de ciblage. Le risque existe également que le ciblage de programmes gouvernementaux soit fondé sur des critères non liés à la pauvreté. Certains des plus démunis peuvent ainsi être exclus d'initiatives à base communautaire du fait de l'infériorité de leur statut dans la communauté ou de l'éloignement de leur domicile.

**ENCADRÉ 4****NUTRITION**

Le projet «*Green health — back yard gardening to increase food production among vulnerable households*» (la santé verte — le jardinage pour permettre aux ménages vulnérables d'augmenter leur production alimentaire), qui relève d'une ONG, est financé par la facilité alimentaire dans la zone rurale du district de Zomba, au Malawi. Ce projet cible 5 000 personnes vulnérables atteintes du virus de l'immunodéficience humaine/du syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/SIDA) qu'un apport alimentaire insuffisant fragilise tout particulièrement. Il a pour objectif de promouvoir le jardinage afin d'augmenter la production alimentaire des participants et d'améliorer leur état nutritionnel et leur état de santé général. Les activités proposées couvrent notamment des formations à des systèmes simples, peu coûteux et durables permettant d'augmenter la production alimentaire, ainsi que la gestion des ressources en eau et la fourniture d'intrants horticoles. S'agissant de la nutrition, le projet prévoit une formation sur les techniques de culture de légumes, fruits, arbres et herbes nutritifs qui renforcent les défenses immunitaires. Des jardins modèles et des cours de cuisine sont proposés afin de promouvoir de nouvelles cultures et de nouvelles utilisations possibles d'anciennes cultures.

**47.** Compte tenu de ces contraintes, la Cour a constaté que, dans les trois pays visités durant son audit (l'Éthiopie, le Malawi et le Rwanda), les mécanismes de ciblage étaient généralement efficaces (voir **encadré 5**). Les interventions de la Commission sont centrées sur les régions et les catégories de la population les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Les interventions agricoles sont bien ciblées sur les petits exploitants agricoles démunis qui ont la volonté d'augmenter et de diversifier leur production et les capacités nécessaires pour ce faire; il arrive cependant que la capacité technique et financière des bénéficiaires à se lancer dans les activités agro-industrielles proposées ne soit pas évaluée correctement. Les filets de sécurité, les programmes de protection sociale et les interventions liées à la nutrition sont axés sur les besoins des groupes les plus démunis et les plus vulnérables, tels que les femmes, les orphelins, les ménages où le chef de famille est un enfant, les communautés marginalisées et les ménages affectés par le VIH/SIDA ou l'ayant contracté.

## LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT GÉNÉRALEMENT EFFICACES, MAIS LA DURABILITÉ CONSTITUE SOUVENT UN PROBLÈME

**48.** La présente section porte sur la question de savoir si, dans les trois pays visités: i) les interventions de l'UE sont bien conçues; ii) les résultats escomptés sont atteints; iii) les résultats sont durables ou susceptibles de l'être. La conception, les résultats et la durabilité des 22 interventions examinées ont été notés sur la base du système ROM de la Commission (voir **annexe V**). Les notes sont présentées à l'**annexe VI**.

### ENCADRÉ 5

#### CIBLAGE DES INTERVENTIONS

Le gouvernement rwandais a pris l'engagement ferme de réduire la pauvreté et a souligné cet objectif dans la stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté adoptée en 2007. Le ciblage des bénéficiaires du programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale, financé au titre du neuvième FED, suit une approche à base communautaire («*Ubudehe*») fondée sur le système de solidarité traditionnel rwandais. Il suit un processus collectif à l'échelle du village qui consiste à classer les ménages selon sept niveaux de pauvreté et à sélectionner ceux devant bénéficier en priorité de l'aide. Le gouvernement utilise actuellement cette approche pour ses programmes de protection sociale.

**LES INTERVENTIONS DE L'UE SONT GLOBALEMENT BIEN CONÇUES,  
MAIS, SOUVENT, LEURS OBJECTIFS MANQUENT DE CLARTÉ  
OU SONT TROP AMBITIEUX**

**49.**

La quasi-totalité des interventions examinées ont été conçues sur la base d'une connaissance approfondie de la situation, des principales causes du déficit alimentaire et de la malnutrition chroniques, des zones et des catégories de la population les plus affectées et les plus vulnérables, ainsi que des principaux besoins et priorités à satisfaire:

- a) les interventions relevant du gouvernement sont conçues par les ministères concernés en étroite coopération avec la délégation de l'UE et, dans certains cas, d'autres donateurs;
- b) la longue expérience de terrain des ONG joue un rôle important dans la conception de leurs interventions, qui suit une approche fortement participative et fondée sur la demande associant un large éventail de parties prenantes telles que des services ministériels décentralisés ou des autorités ou collectivités locales;
- c) dans la plupart des cas, des ateliers sont organisés afin d'évaluer les besoins ainsi que d'examiner et d'expliquer les activités prévues, les rôles et les responsabilités des principaux partenaires et le calendrier et les modalités de la mise en œuvre.

<sup>36</sup> Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

**50.**

Les programmes d'appui budgétaire général (ABG) et d'appui budgétaire sectoriel (ABS) utilisés au Rwanda ont été conçus à partir d'une évaluation rigoureuse de la politique macroéconomique du gouvernement, du programme de réforme de la gestion des finances publiques ainsi que des politiques et des stratégies sectorielles en matière d'agriculture et de protection sociale. S'agissant du programme d'ABG financé au titre de la facilité alimentaire au Malawi, le coût budgétaire supplémentaire résultant de l'augmentation du prix des engrains a été analysé de manière satisfaisante; cependant, la situation en matière de sécurité alimentaire n'a pas été analysée.

**51.**

La qualité des objectifs fixés lors de la phase de conception des interventions est variable. Ils ne sont souvent pas conformes aux critères SMART<sup>36</sup>; ils se caractérisent en particulier par une faible mesurabilité du fait de l'absence d'indicateurs de performance fixant les buts à atteindre et/ou d'une situation de départ par rapport à laquelle mesurer les progrès réalisés. L'évaluation de la réalisation de ces objectifs s'en trouve empêchée. Cependant, dans certains cas, la définition des objectifs est améliorée au cours de la phase de démarrage de la mise en œuvre.

**52.**

Il arrive également que les objectifs soient trop ambitieux, en particulier dans le cas de projets d'ONG dotés d'un budget modeste et dont la période de mise en œuvre est relativement courte. Cela vaut en particulier pour plusieurs projets d'ONG financés au titre de la facilité alimentaire: la durée prévue pour la mise en œuvre était d'environ vingt mois mais, dans la pratique, elle était plutôt limitée à quinze mois, les premiers mois étant consacrés à la passation de marchés et autres activités préparatoires. Dans certains cas, les interventions sont fondées sur des hypothèses déraisonnables concernant les conditions nécessaires à une mise en œuvre réussie, comme les capacités institutionnelles et de gestion des autorités nationales ou locales, la qualité des infrastructures rurales ou la disponibilité de personnel qualifié (nutritionnistes, agents de vulgarisation, etc.).

**53.**

Au Malawi et au Rwanda, les programmes d'appui budgétaire font référence aux objectifs des stratégies nationales ainsi que des politiques et programmes sectoriels en matière de réduction de la pauvreté. Ils n'indiquent pas comment ils entendent contribuer à la réalisation des objectifs gouvernementaux. Dans son rapport spécial n° 11/2010<sup>37</sup>, la Cour a recommandé à la Commission d'améliorer la définition des objectifs des programmes d'ABG.

**54.**

Les indicateurs de performance utilisés pour les programmes d'appui budgétaire au Rwanda sont spécifiques, mesurables, réalisables et datés. Ils sont également pertinents, mais les différents programmes d'appui budgétaire, qui sont tous axés sur un programme du plan stratégique pour la transformation agricole, dans le cadre duquel d'importants progrès sont réalisés, font parfois double emploi. Aucun indicateur n'est lié à d'autres programmes agricoles gouvernementaux où les progrès sont lents, notamment dans le domaine du développement institutionnel et des infrastructures de stockage, de transformation et de distribution. Cette complémentarité insuffisante entre les programmes d'appui budgétaire ne constitue pas une approche efficace en matière de dialogue politique.

**55.**

Au Malawi, il était prévu de verser au titre du programme d'ABG une tranche fixe unique, non assortie de conditions ou d'indicateurs lié(e)s à la performance ou d'exigences en matière de dialogue politique liées à la sécurité alimentaire. Les avantages susceptibles de découler de l'octroi de l'aide par l'appui budgétaire plutôt que par le financement de projets spécifiques s'en trouvent limités.

<sup>37</sup> Recommandations 1 c) et d) du rapport spécial n° 11/2010 intitulé «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie».

**56.**

La durabilité est bien intégrée dans la conception des interventions. Celles-ci visent à obtenir des résultats pérennes en donnant aux populations locales les moyens de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire, principalement en augmentant la production agricole et en promouvant des activités rémunératrices. Elles sont alignées sur les plans de développement nationaux ou locaux et, comme cela est indiqué au point 49, associent les parties prenantes concernées à tous les stades de la mise en œuvre, ce qui favorise l'appropriation. La majorité des interventions comportent une stratégie de retrait, les actifs et la responsabilité de la poursuite des activités étant officiellement transférés aux structures locales (voir **encadré 6**).

**ENCADRÉ 6****CONCEPTION DES INTERVENTIONS****BONNES PRATIQUES**

Le programme de diversification des revenus agricoles (FIDP) est conçu de manière à donner aux communautés les moyens d'améliorer de manière durable leur situation en matière de sécurité alimentaire. L'approche de ce programme favorise sa durabilité:

- l'appropriation par le gouvernement du Malawi de ce projet, qui est mis en œuvre par la structure décentralisée nationale, est forte;
- le programme de diversification des revenus agricoles est axé sur la demande, ce qui favorise l'appropriation par les communautés ainsi que leur responsabilisation. Il fournit une aide au démarrage aux exploitants agricoles ayant été les premiers à démontrer qu'ils étaient capables de se regrouper et souhaitant se lancer dans de nouvelles activités afin de diversifier leurs revenus, et les informe des meilleures pratiques;
- le renforcement des capacités est assuré à différents niveaux (district, agents de vulgarisation, exploitants agricoles pilotes, ministères et universités), et le programme de diversification des revenus agricoles fait appel aux exploitants agricoles pilotes pour former et soutenir les autres exploitants agricoles.

**PRATIQUES NON SATISFAISANTES**

Le projet «Promotion de l'agriculture urbaine» vise à améliorer la nutrition et l'état de santé des personnes atteintes du VIH/SIDA à Addis Abeba. Il a été conçu par une ONG et par des partenaires locaux ayant une connaissance approfondie des activités agricoles urbaines. Ce projet était fondé sur des hypothèses raisonnables en ce qui concerne la situation en matière de sécurité alimentaire. Certains risques tels que la difficulté à obtenir des intrants agricoles et des terres des autorités locales ont cependant été sous-estimés. Au cours de la phase de mise en œuvre, le problème des terres s'est avéré un obstacle majeur, qui a finalement entraîné la réduction significative, voire l'abandon, de certaines activités telles que la construction de trois centres de production de légumes pour les associations de VIH ciblées par le projet.

## LA MAJORITÉ DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS DES INTERVENTIONS DE L'UE SONT ATTEINTS

**57.**

La Cour ne peut déterminer la mesure dans laquelle les programmes d'appui budgétaire de l'UE au Malawi et au Rwanda ont contribué aux résultats des programmes gouvernementaux compte tenu de la multiplicité et de la complexité des facteurs entrant en ligne de compte ainsi que de l'absence de méthodologie d'évaluation éprouvée<sup>38</sup>. De ce fait, aucune note n'est donnée à ces programmes à l'*annexe VI*. Cependant, dans ces pays fortement tributaires de l'aide, les programmes d'appui budgétaire de l'UE ont été déterminants pour le financement des programmes nationaux agricoles et de protection sociale.

**58.**

Les interventions examinées ont généralement permis d'améliorer la disponibilité des aliments pour les bénéficiaires: au Malawi et au Rwanda, elles soutiennent de manière efficace les programmes gouvernementaux de subvention à l'achat d'intrants agricoles et les efforts déployés par les gouvernements pour diffuser de nouvelles pratiques agricoles viables du point de vue de l'environnement; en outre, elles contribuent à l'augmentation et à la diversification sensibles de la production et des revenus agricoles.

**59.**

Dans les trois pays, les programmes de travaux publics, à forte intensité de main-d'œuvre, pour la construction et l'entretien des infrastructures rurales (essentiellement les chemins ruraux, les marchés et la préservation des sols et des eaux) constituent une source de revenu pour les populations démunies et permettent d'améliorer la distribution de nourriture dans ces pays; en Éthiopie, de tels programmes assurent des revenus plus prévisibles aux bénéficiaires et réduisent leur dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire d'urgence. Les transferts d'espèces non assortis de conditions particulières effectués dans le cadre d'interventions du type «filet de sécurité» améliorent les moyens de subsistance des personnes les plus vulnérables et leur capacité à se nourrir.

**60.**

Un meilleur accès à des ressources alimentaires plus variées dont la disponibilité est accrue est une condition préalable à l'amélioration de la nutrition. En outre, les — trop rares (voir points 40 à 44) — interventions axées sur la nutrition ont permis de sensibiliser les mères et les personnes s'occupant d'enfants aux causes de la malnutrition et de leur enseigner les bonnes pratiques en matière de garde d'enfants dans le domaine alimentaire. En Éthiopie, des campagnes de dépistage à l'échelle nationale permettent de détecter et de traiter les cas de malnutrition aiguë sévère affectant les enfants de moins de cinq ans.

<sup>38</sup> Points 86 et 87 du rapport spécial n° 11/2010.

**61.** Les principaux facteurs ayant eu une incidence négative sur l'efficacité des interventions sont les suivants:

- a) les insuffisances affectant la conception des projets, notamment les objectifs trop ambitieux, les hypothèses déraisonnables ou la structure des projets ad hoc qui n'intègre pas les institutions locales dans la mise en œuvre des activités;
- b) l'intérêt limité des gouvernements pour certaines activités telles que le soutien nutritionnel;
- c) les retards, qui n'ont pas permis de mettre en œuvre toutes les activités prévues (voir **encadré 7**).

#### ENCADRÉ 7

### RÉSULTATS DES INTERVENTIONS

#### BONNES PRATIQUES

Le programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale au Rwanda a été une réussite à l'échelle nationale. Plusieurs projets financés par ce programme, tels que les terrasses radicales, la distribution de semences, d'engrais et de bétail, ainsi que la construction de routes, de ponts et de marchés, ont permis d'accroître la disponibilité et la diversité des denrées alimentaires. L'accès à la nourriture a également été renforcé grâce à des activités rémunératrices. L'évaluation indépendante du projet a permis de constater que 96 % des bénéficiaires estiment qu'ils sont moins pauvres à l'issue du projet qu'avant, et que 10 % d'entre eux seulement éprouvent toujours des difficultés à nourrir leur famille, contre 97 % auparavant. L'un des principaux effets du programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale a été de changer les mentalités dans les zones rurales. Forts de la confiance tirée de la réussite de leurs projets, les exploitants agricoles ont pris l'initiative de créer de nouveaux projets qui n'étaient ni prévus ni financés par le programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale, par exemple dans le domaine du crédit rural, de la formation professionnelle et de la construction de logements pour les personnes les plus vulnérables.

#### PRATIQUES NON SATISFAISANTES

En raison des défauts de conception du projet et de l'appropriation insuffisante de la part du gouvernement, le programme de réhabilitation pour une nutrition durable au Malawi n'a pas permis de renforcer les capacités des unités de réhabilitation nutritionnelle leur permettant de continuer à gérer le système intégré de surveillance nutritionnelle et alimentaire. Les résultats escomptés du projet n'ont été que partiellement atteints: des bulletins mensuels ont été publiés durant la mise en œuvre du projet, quoiqu'avec sept à huit mois de retard, et les données relatives aux enfants souffrant de malnutrition n'ont été collectées que par la moitié des sites sentinelles. Peu de temps après la fin du projet, la collecte de données a pris fin, et le système intégré de surveillance nutritionnelle et alimentaire a cessé d'être opérationnel.

## LA DURABILITÉ DES RÉSULTATS CONSTITUE SOUVENT UN PROBLÈME

### 62.

Les perspectives de durabilité sont bonnes pour la moitié des interventions mais, pour l'autre moitié, les garanties de résultats sur le long terme sont moindres. En général, l'appropriation est forte pour les gouvernements qui sont résolument déterminés à poursuivre la mise en œuvre des programmes après la fin de l'intervention de l'UE, ainsi que pour les bénéficiaires qui ont constaté une amélioration de leurs moyens de subsistance et de leur situation en matière de sécurité alimentaire et qui peuvent et souhaitent désormais poursuivre et renforcer leurs activités.

### 63.

Les grands programmes gouvernementaux agricoles et de transferts sociaux représentent une charge budgétaire importante pour ces pays<sup>39</sup>, et leur financement dépend de la poursuite du soutien important des donateurs. L'accès insuffisant à des services de vulgarisation agricole efficaces, aux infrastructures postrécolte (stockage, transformation et commercialisation) et au crédit rural continuent à empêcher un grand nombre d'exploitants agricoles d'étendre leurs activités et d'accéder à la durabilité économique. Tant que les exploitants agricoles ne pourront pas se permettre d'acheter des intrants agricoles aux prix du marché, la réduction progressive des subventions, actuellement élevées (50 % au Rwanda, par exemple) est une option difficile à envisager par les gouvernements s'ils souhaitent que les coûts de ces programmes restent maîtrisables. L'insuffisance du soutien apporté à l'amélioration des capacités de production des bénéficiaires est l'une des raisons expliquant les faibles taux de retrait de certains programmes de protection sociale et, partant, le coût élevé de certains d'entre eux (voir **encadré 8**).

<sup>39</sup> Au Malawi, le programme de subvention à l'achat d'intrants agricoles a représenté en 2009 10 % du budget national et 71 % du budget agricole.



**64.**

Il arrive que la période de mise en œuvre des projets de certaines ONG soit trop courte pour que les bénéficiaires soient en mesure d'utiliser les nouvelles pratiques agricoles ou nutritionnelles mises en place. En outre, le gouvernement ou les institutions locales n'avaient pas souvent la volonté ou la capacité de poursuivre les activités ou d'apporter un soutien après l'arrêt progressif du projet.

**ENCADRÉ 8****DURABILITÉ DES RÉSULTATS****BONNES PRATIQUES**

Le programme visant à améliorer la production alimentaire à des fins domestiques et commerciales dans les *woredas* (districts) d'Arba Minch Zuria et de Chencha, dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud de l'Éthiopie, a de très bonnes perspectives de durabilité; en effet:

- les projets promouvant l'appropriation par les ménages agricoles locaux et les collectivités locales bénéficiaires cibles sont fondés sur une approche participative. Les besoins sont définis localement, et un accord de mise en œuvre est signé avec les autorités régionales;
- une stratégie de retrait comportant un ensemble d'activités spécifiques ayant pour objet le transfert de la mise en œuvre et des réalisations des projets a été clairement définie;
- un système pour ainsi dire autonome fondé sur un fonds renouvelable non tributaire de financements futurs permettra aux exploitants agricoles d'avoir un meilleur accès aux intrants à moindre coût;
- un appui institutionnel est garanti dès le lancement du projet, et des actions de renforcement des capacités sont proposées aux administrations publiques locales ainsi qu'aux bureaux techniques de district et de zone pour l'Union des coopératives et les exploitants agricoles.

**PRATIQUES NON SATISFAISANTES**

L'appropriation du programme établissant un filet de sécurité pour une production minimale par le gouvernement éthiopien et par les communautés est forte, mais la viabilité financière constitue un problème majeur. En raison des objectifs peu réalistes et du caractère inapproprié du soutien assurant un revenu complémentaire, 6 % des bénéficiaires seulement avaient «participé avec succès» au programme avant la fin de 2010, en ce sens qu'ils pouvaient subvenir à leurs besoins et se passer d'une aide au titre du programme. Le volet visant à renforcer les actifs des ménages a été revu pour la phase suivante, mais les ressources financières qui lui ont été allouées sont insuffisantes.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**65.** La Cour estime, en conclusion, que l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne est généralement efficace.

**66.** L'aide au développement de l'UE contribue de manière significative aux progrès réalisés par les pays partenaires en vue d'assurer la sécurité alimentaire:

- a) l'UE est un acteur international de premier plan en ce qui concerne la sécurité alimentaire dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne; elle apporte un soutien efficace en ce qui concerne la disponibilité des aliments et l'accès à l'alimentation;
- b) l'aide au développement de l'UE est particulièrement adaptée aux besoins et aux priorités des pays, et il existe une bonne complémentarité entre le FED et le programme thématique de sécurité alimentaire;
- c) la facilité alimentaire, mise en place dans un délai relativement court, représente un engagement supplémentaire considérable de l'UE pour améliorer la sécurité alimentaire dans les pays en développement;
- d) les interventions de l'UE, généralement bien conçues, permettent d'obtenir la majorité des résultats escomptés; la moitié d'entre elles ont des perspectives de durabilité raisonnables.

**67.** Cependant, d'importantes améliorations peuvent encore être apportées dans plusieurs domaines:

- a) compte tenu de l'ampleur de l'insécurité alimentaire dans la région et de l'insuffisance généralement constatée du niveau du financement par la communauté des donateurs en faveur de l'agriculture et de la nutrition, la Commission n'a pas suffisamment pris en considération les possibilités de soutien de l'UE à d'autres pays qui sont également confrontés à une insécurité alimentaire chronique et pour lesquels la réalisation de l'OMD 1 est mal engagée ou accuse un retard;
- b) la Commission n'a pas accordé une priorité suffisante à la nutrition et aurait pu encourager davantage les pays à mettre en place plus tôt des politiques et des programmes appropriés en matière de nutrition;
- c) la facilité alimentaire n'a pas été conçue pour faire face à la volatilité à long terme des prix des denrées alimentaires et la complémentarité recherchée avec le FED n'est pas assurée;
- d) les objectifs des interventions manquent souvent de clarté et sont parfois trop ambitieux;
- e) en dépit d'une forte appropriation par les gouvernements partenaires et par les bénéficiaires, les grands programmes gouvernementaux agricoles et de transferts sociaux ne sont pas viables sur le plan financier et dépendent de la poursuite du soutien important des donateurs.

**68.** La Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à améliorer l'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne:

#### RECOMMANDATION 1

S'agissant de la période de programmation après 2013, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient procéder à une évaluation structurée de la situation en matière de sécurité alimentaire dans chaque pays et prendre systématiquement en considération les possibilités de soutien de l'UE dans ce domaine.

#### RECOMMANDATION 2

La Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient, éventuellement avec d'autres partenaires du développement, étudier la possibilité de mettre en place un instrument permanent destiné à financer des mesures urgentes et complémentaires qui pourraient permettre, le cas échéant, de remédier aux conséquences des crises alimentaires affectant les pays en développement.

#### RECOMMANDATION 3

La Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient accorder une priorité suffisante à la nutrition lors de l'élaboration de la stratégie de coopération, de la définition et de la mise au point des interventions, ainsi que lors de l'établissement d'un dialogue politique avec les gouvernements partenaires, notamment dans le cadre de programmes d'appui budgétaire.

#### RECOMMANDATION 4

La Commission devrait définir des objectifs d'intervention suffisamment précis et mesurables par des indicateurs de performance. Elle devrait faire en sorte que les objectifs soient réalisables en évaluant mieux les risques et les hypothèses conditionnant la réussite de la mise en œuvre des interventions.

**RECOMMANDATION 5**

La Commission devrait mieux soutenir la viabilité financière des programmes agricoles et de transferts sociaux. Pour ce faire, elle devrait:

- a) mettre davantage l'accent sur le développement de services efficaces de vulgarisation agricole, d'une infrastructure postrécolte et du crédit rural;
- b) veiller à ce que les programmes de transferts sociaux apportent un soutien approprié au renforcement des capacités des bénéficiaires à se financer.

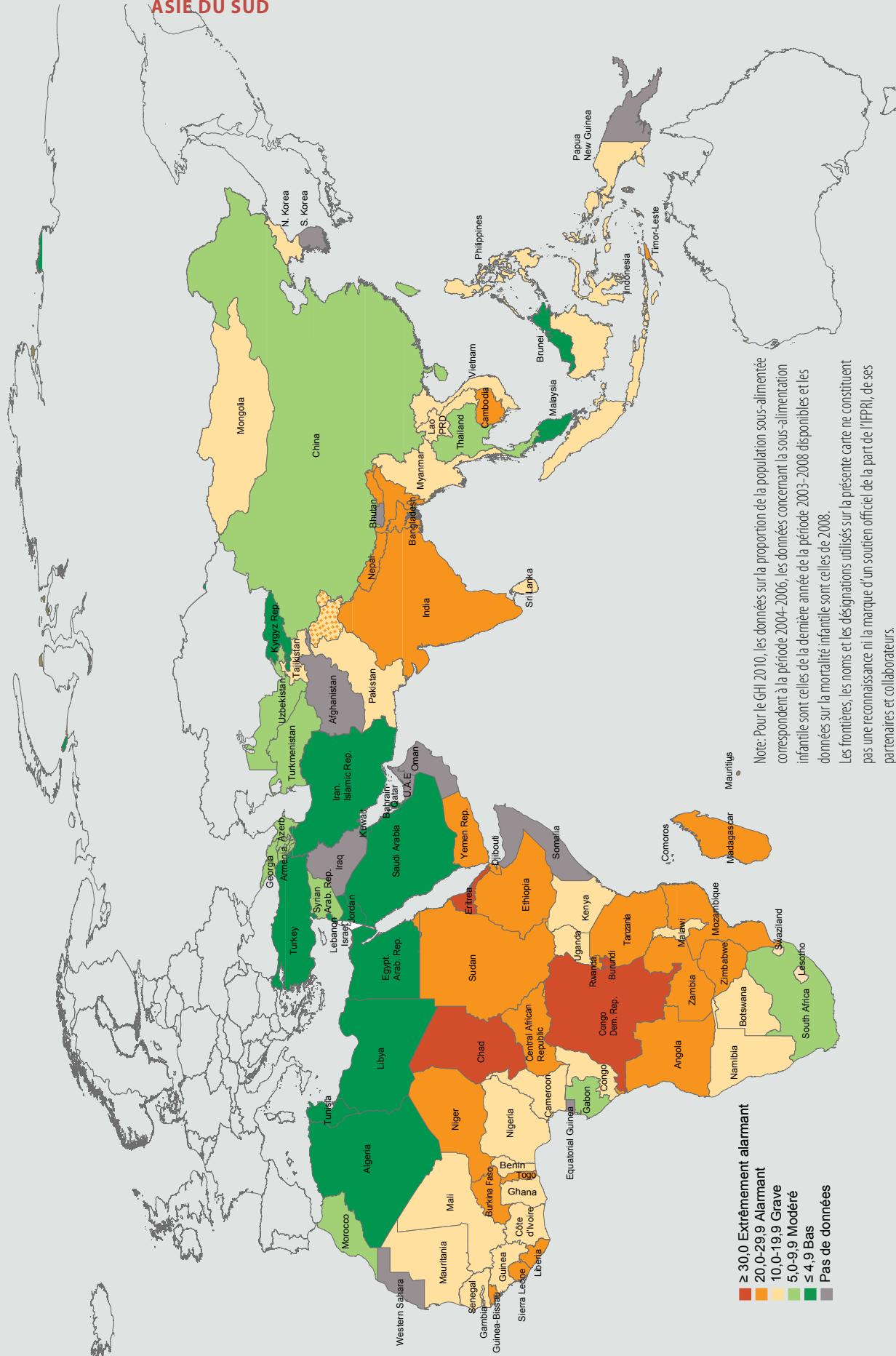
Le présent rapport a été adopté par la chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 janvier 2012.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Président

## SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET EN ASIE DU SUD



Note: Pour le GHI 2010, les données sur la proportion de la population sous-alimentée correspondent à la période 2004-2006, les données concernant la sous-alimentation infantile sont celles de la dernière année de la période 2003-2008 disponibles et les données sur la mortalité infantile sont celles de 2008.

Les frontières, les noms et les désignations utilisés sur la présente carte ne constituent pas une reconnaissance ni la marque d'un soutien officiel de la part de l'IFPRI, de ses partenaires et collaborateurs.

Source: Cette carte a été adaptée et reproduite avec l'autorisation de l'IFPRI ([www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)). Elle a été établie à partir de données provenant de la FAO, du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), des enquêtes démographiques et sanitaires (DHS) et de l'Organisation mondiale de la santé. Le rapport dont est issue cette carte peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.ifpri.org/publication/2009-global-hunger-index>.

## ANNEXE II

## APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN ÉTHIOPIE

L'insécurité alimentaire est un problème persistant en Éthiopie. Malgré un soutien continu de la communauté des donateurs depuis plus de vingt ans, le nombre de personnes ayant besoin d'une aide alimentaire est passé de 6,7 millions en 1994 à 12,6 millions en 2010<sup>1</sup>. L'insécurité alimentaire s'explique essentiellement par le taux de croissance démographique élevé (2 millions de personnes par an en moyenne) qui, associé à la dépendance à l'égard d'exploitations de taille réduite pratiquant l'agriculture pluviale, fait peser une pression démographique insoutenable sur les terres<sup>2</sup> et engendre une érosion des sols. Cet état de fait contribue à réduire la productivité agricole et les rendements. La précarité du régime de propriété pour les exploitants agricoles constitue une autre cause importante d'insécurité alimentaire. La terre appartient à l'État et les exploitants en ont l'usufruit, ce qui décourage et entrave l'accès aux emprunts nécessaires pour entreprendre des investissements productifs. L'inefficacité des marchés intérieurs et le caractère inapproprié de l'infrastructure de transport contribuent à l'augmentation du prix des aliments, gênant encore davantage l'accès à l'alimentation. En outre, cela complique également le transfert physique des excédents vers les zones de production déficiente et augmente par là même les besoins d'importer des produits alimentaires.

Tandis que la production agricole nationale a augmenté ces cinq dernières années<sup>3</sup>, l'Éthiopie reste tributaire des importations alimentaires commerciales et de l'aide alimentaire. Par exemple, les importations au titre de l'aide alimentaire s'élevaient en moyenne à 700 000 tonnes au cours des dix dernières années<sup>4</sup>. Cependant, il n'existe pas de données fiables relatives au déficit alimentaire national en raison de différences significatives (jusqu'à 40 %)<sup>4</sup> entre les données concernant la production végétale nationale publiées par le ministère de l'agriculture et celles de l'office statistique central.

La population de l'Éthiopie est actuellement estimée à 77,5 millions de personnes, dont 85 % dépendent de l'agriculture en tant que principale source de subsistance. La contribution de l'agriculture au produit intérieur brut (PIB) national est de 45 % et son développement joue donc un rôle pivot dans la réduction de la pauvreté. Depuis la mise en place de sa première stratégie intégrée pour le secteur agricole<sup>5</sup>, le gouvernement éthiopien a financé la production et la productivité agricoles comme principal moyen d'assurer l'autosuffisance alimentaire et de favoriser la croissance économique.

La sécurité alimentaire constitue une priorité dans le cadre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. La stratégie éthiopienne de développement durable et de réduction de la pauvreté (*Sustainable Development and Poverty Reduction Programme* — SDPRP) couvrant la période 2002-2005 a souligné la nécessité d'améliorer la disponibilité des aliments et l'accès aux denrées alimentaires. La SDPRP a été suivie par le plan de développement accéléré et durable en vue d'éradiquer la pauvreté (Pasdep), qui couvrait la période 2005-2010 et intégrait une politique de sécurité alimentaire dans sa politique de développement agricole. Cette priorité a été maintenue dans la stratégie de réduction de la pauvreté actuelle pour la période 2010-2015, à savoir le plan de croissance et de transformation.

<sup>1</sup> Agence pour la prévention et la préparation aux catastrophes naturelles en Éthiopie, séries chronologiques de données, 2010.

<sup>2</sup> Selon la délégation de l'UE, plus d'un tiers des ménages cultivent moins de 0,5 hectare.

<sup>3</sup> Selon le projet de révision à mi-parcours du DSP relevant du 10<sup>e</sup> FED élaboré par la Commission en 2009, le niveau de la production céréalière après un épisode de sécheresse est passé de 10 millions de tonnes en 2004 à plus de 16 millions de tonnes en 2007 et 2008.

<sup>4</sup> Étude de diagnostic du DSP du 10<sup>e</sup> FED sur le développement rural et la sécurité alimentaire réalisée par l'UE.

<sup>5</sup> Stratégie d'industrialisation axée sur le développement de l'agriculture, 1993.

## ANNEXE II

La première politique de sécurité alimentaire adoptée en 2001 visait à accroître la disponibilité des aliments, à améliorer l'accès à l'alimentation et à renforcer les interventions d'urgence. Cette politique soulignait l'intention du gouvernement de passer du secours alimentaire à un soutien plus prévisible et axé sur le développement. En 2003, une coalition pour la sécurité alimentaire gouvernement-donateurs a approuvé la conception du programme établissant un filet de sécurité pour garantir une production minimale. Depuis 2005, ce programme a permis d'effectuer des transferts conditionnels ou inconditionnels d'argent et/ou d'aliments en faveur de près de 8 millions de personnes qui auraient autrement eu besoin d'une aide alimentaire octroyée par le biais d'appels d'urgence. Ce programme vise à améliorer l'accès à l'alimentation tout en préservant les moyens de production des ménages vulnérables.

La politique de sécurité alimentaire est mise en œuvre par l'intermédiaire des programmes de sécurité alimentaire qui ont à ce jour couvert les périodes 2005-2010 et 2010-2014. Ces programmes comportent quatre piliers: i) le programme établissant un filet de sécurité pour garantir une production minimale; ii) la réinstallation volontaire des populations; iii) le programme d'acquisition d'actifs pour les ménages; iv) le programme d'investissements complémentaires en faveur de l'infrastructure rurale.

S'agissant de la situation sur le plan nutritionnel, les indicateurs relatifs à l'OMD accusent du retard<sup>6</sup>. La première stratégie nationale en matière de nutrition a été adoptée en 2008 et est mise en œuvre par le ministère de la santé par le biais du programme national de nutrition pour la période 2008-2013. Elle vise à réduire l'ampleur de la malnutrition en Éthiopie, notamment chez les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes ou allaitantes.

<sup>6</sup> Selon les rapports sur l'état d'avancement du Pasdep de 2007 et 2009 établis par le gouvernement éthiopien (MOFED) — Matrice Tableau 1, l'indicateur de la prévalence de l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans avoisine les 40 % tandis que l'objectif des OMD est de 30 %.

## ANNEXE III

**APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU MALAWI**

L'économie du Malawi est dominée par l'agriculture, qui représente 35 % du PIB national et emploie 85 % de la main-d'œuvre, constituée en majeure partie de petits exploitants et d'exploitants pratiquant l'agriculture de subsistance. La principale culture alimentaire est le maïs, qui occupe 75 % des terres cultivées, le tabac étant la principale culture commerciale. L'agriculture à petite échelle joue donc un rôle de premier plan dans le développement économique du pays, mais une faible productivité ralentit le rythme de développement général et constitue actuellement la principale cause de pauvreté et d'insécurité alimentaire.

La faible productivité agricole s'explique par plusieurs contraintes structurelles comme: i) la densité de population (la plus élevée en Afrique) qui, ajoutée à la taille réduite<sup>7</sup> des exploitations pratiquant l'agriculture pluviale, engendre une dégradation des sols; ii) l'absence de crédit agricole, qui empêche les petits exploitants d'accéder aux actifs de production comme la terre et les intrants; iii) un faible accès au marché et une infrastructure inappropriée, qui contribuent à augmenter les coûts de transaction et les prix alimentaires; iv) des possibilités d'emplois extra-agricoles limitées, ce qui pousse la population à s'orienter vers des stratégies d'adaptation inacceptables du point de vue de l'environnement (à savoir la déforestation).

Les données disponibles indiquent que 70 % des ménages au Malawi manquent d'aliments autoproduits trois à quatre mois avant les récoltes suivantes<sup>8</sup>. L'insécurité alimentaire au Malawi est également un problème d'accès à l'alimentation. En 2005, 22 % de la population était extrêmement pauvre, ce qui signifie qu'une personne sur cinq n'était pas en mesure de se procurer une alimentation de base minimale<sup>9</sup>. Quant à la situation nutritionnelle, l'impossibilité d'accéder aux denrées alimentaires et une alimentation non équilibrée essentiellement à base de maïs sont les causes principales de malnutrition chronique. Entre 60 et 70 % de l'apport énergétique proviennent du maïs, de sorte que 43 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance, 22 % d'une insuffisance pondérale et 5 % sont victimes de malnutrition aiguë<sup>10</sup>.

La stratégie de développement et de croissance du Malawi couvrant la période 2006-2011 fait figurer l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi que la prévention et la gestion des troubles nutritionnels au nombre de ses priorités. L'objectif du gouvernement en matière de sécurité alimentaire est de faire en sorte que le Malawi soit libéré de la faim. Le résultat attendu à moyen terme est que les denrées alimentaires soient accessibles à l'ensemble de la population du Malawi en quantité et en qualité suffisantes et à des prix abordables. Les stratégies définies pour y parvenir reposent sur une productivité agricole accrue, des marchés de produits végétaux viables, une dépendance réduite face à l'aide alimentaire, des systèmes d'alerte précoce efficaces, des activités rémunératrices, la coordination des importations de produits alimentaires et la construction de silos visant à améliorer la capacité de stockage. Ces stratégies ont été développées plus avant dans des plans davantage axés sur la pratique dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire adoptée en 2006.

<sup>7</sup> Selon le programme de sécurité alimentaire de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) pour 2008-2014, trois exploitants agricoles sur quatre cultivent moins d'un hectare et 40 % des exploitations font moins d'un demi-hectare.

<sup>8</sup> Association économique du Malawi et ministère de l'agriculture, «Can Malawi reverse the growing chronic and acute food and nutrition insecurity?» (Le Malawi peut-il inverser l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique et aiguë en augmentation?) Note conceptuelle pour une conférence régionale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, 19-21 juin 2006.

<sup>9</sup> «Malawi Integrated Household Survey» (Enquête intégrée sur les ménages au Malawi), 2004/2005.

<sup>10</sup> Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire du système des Nations unies, rapport par pays, 23 février-4 mars 2010.

## ANNEXE III

L'engagement pris par le gouvernement d'améliorer la sécurité alimentaire est visible dans ses priorités budgétaires. En 2009, 14 % du budget national ont été affectés à l'agriculture, dont l'essentiel (71 %) est allé au programme de subvention pour l'achat d'intrants agricoles. Ce programme<sup>11</sup>, lancé en 2005, est le plus grand programme pour le pays. Il fait partie de la stratégie nationale du filet de sécurité<sup>12</sup> et consiste à fournir aux petits exploitants agricoles et aux exploitants pratiquant l'agriculture de subsistance des engrains subventionnés et des semences de maïs améliorées qui, conjointement avec de bonnes pluies, ont permis d'accroître la production de maïs et de la rendre suffisante ces quatre dernières années<sup>13</sup>.

Dans le cadre de sa politique et de sa stratégie nationales en matière de nutrition adoptées en 2007<sup>14</sup>, le gouvernement du Malawi a reconnu que ce problème n'avait jusqu'à présent pas bénéficié d'une attention suffisante. Cette politique vise à améliorer les réponses apportées à la malnutrition, en mettant l'accent sur les trois domaines suivants: i) la prévention et le contrôle des troubles nutritionnels les plus communs parmi les femmes, les hommes, les garçons et les filles au Malawi d'ici à 2012; ii) l'amélioration de l'accès à une gestion opportune et efficace des troubles nutritionnels les plus communs; iii) la création d'un environnement favorable à une mise en œuvre efficace de services et de programmes nutritionnels.

<sup>11</sup> Le programme de subvention pour l'achat d'intrants agricoles est actuellement financé par le gouvernement du Malawi (pour les engrains) et par la Commission, le Département britannique pour le développement international (DfID), l'Irlande et la Norvège (pour les semences).

<sup>12</sup> La stratégie nationale concernant les filets de sécurité a été adoptée en 2002 et s'articule autour de quatre éléments principaux: un programme de travaux publics; un programme d'intrants spécifique; un programme nutritionnel ciblé; un programme de transfert direct.

<sup>13</sup> Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire du système des Nations unies, rapport par pays, 23 février-4 mars 2010. Le taux d'autosuffisance est fixé à 2,3 millions de tonnes.

<sup>14</sup> Politique et plan stratégique pour la nutrition, 2007-2012.

## ANNEXE IV

**APERÇU DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU RWANDA**

Le Rwanda a énormément souffert du génocide de 1994. Après une période de réhabilitation, le pays a pris des mesures considérables dans la perspective de la relance. Les priorités du Rwanda sont incorporées dans le document intitulé «Vision 2020» qui a été publié en juillet 2000 à l'issue d'un processus de consultation nationale qui a duré deux ans.

Le secteur agricole emploie 80 % de la population, principalement dans l'agriculture de subsistance, et représente 42 % du PIB. L'objectif de Vision 2020 est de transformer le Rwanda, en le faisant passer d'une économie fondée sur l'agriculture de subsistance à une société de la connaissance, en adoptant une approche axée sur les pauvres pour lutter contre la faim et la pauvreté. La première SDPRP du Rwanda (2002-2005) était centrée sur la reconstruction et la réhabilitation. Malgré une croissance économique rapide et soutenue durant cette période de transition, des progrès limités ont été accomplis en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les priorités ont donc été redéfinies dans le cadre de la seconde stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS) pour la période 2008-2012. L'une des priorités liées à l'agriculture consiste à élaborer une stratégie en matière de sécurité alimentaire.

Malgré une forte volonté politique et des résultats impressionnantes, le Rwanda se trouve toujours dans une situation difficile en ce qui concerne l'insécurité alimentaire et est classé 64<sup>e</sup> sur 84 pays selon l'indice de la faim dans le monde pour 2010. Le pays connaît une situation de déficit alimentaire<sup>15</sup> et la population est très exposée à l'insécurité alimentaire, avec 40 % des personnes sous-alimentées. Le Rwanda est peu susceptible d'atteindre les objectifs de l'OMD 1 en termes de pauvreté et de sous-nutrition. En effet, l'indicateur de pauvreté pour l'OMD 1 (pourcentage de la population sous le seuil national de pauvreté) est passé de 60,4 % (données de référence pour 2000) à 56,9 % en 2006, ce qui est très éloigné de l'objectif de 30,2 % pour 2015. De même, l'indicateur de malnutrition infantile pour l'OMD 1 (pourcentage d'enfants de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale) était de 22,5 % en 2006, soit une amélioration par rapport au chiffre de 24,5 % fourni dans les données de référence de 2000, mais loin derrière l'objectif de 14,5 % fixé pour 2015.

Le volume des denrées alimentaires disponibles a considérablement augmenté depuis 2006, essentiellement en raison de l'amélioration des rendements des principales récoltes et de conditions climatiques favorables. Dans le cadre de Vision 2020, outre les stratégies de réduction de la pauvreté, des plans stratégiques pour la transformation de l'agriculture (PSTA I et II) ont été adoptés, intégrant le programme d'intensification des cultures (CIP) qui constitue un instrument fondamental visant à accroître la productivité agricole des cultures vivrières à fort potentiel et à garantir la sécurité alimentaire et l'autosuffisance. La disponibilité des aliments s'est globalement améliorée, mais la production des cultures principales destinées à assurer la sécurité alimentaire suscite des inquiétudes. Bien que les rendements aient augmenté en ce qui concerne plusieurs récoltes principales (maïs, riz et blé), la production de plusieurs autres cultures essentielles pour assurer la sécurité alimentaire (patates douces, haricots, bananes, manioc et sorgho) est en baisse depuis 2000.

<sup>15</sup> Les chiffres fournis dans le dernier bilan alimentaire (janvier à juin 2010) du ministère de l'agriculture indiquent un excédent alimentaire. Cependant, les éléments suivants doivent être pris en considération: i) le taux de perte après récoltes utilisé pour les calculs est de 15 %, alors qu'un taux de 30 % aurait été plus réaliste, aucune amélioration majeure n'ayant été constatée en la matière; ii) la fiabilité des évaluations des récoltes est discutable.

## ANNEXE IV

L'accès à l'alimentation constitue un défi permanent. L'amélioration du taux de pauvreté et des inégalités n'a pas évolué de pair avec la croissance économique rapide du Rwanda: la proportion de la population vivant sous le seuil national de pauvreté n'a enregistré qu'un léger recul, passant de 60,4 % en 2000 à 56,9 % en 2006, tandis que l'extrême pauvreté ne passait que de 41,3 % à 36,9 %. Dans un contexte de grande pauvreté, l'augmentation des prix des produits alimentaires<sup>16</sup> a entravé l'accès à l'alimentation des personnes les plus vulnérables, notamment de celles qui ne possèdent pas ou peu de terres. Les principaux défis sont l'accès à une main-d'œuvre salariée rare et l'accès à la propriété foncière, ce qui devient de plus en plus difficile compte tenu de la pression démographique croissante. Afin de pallier ce problème, le gouvernement a lancé le programme pilote «Vision 2020 Umurenge» (VUP), programme phare de l'EDPRS, dans les deux secteurs les plus pauvres de chaque district. Le VUP est un programme de développement rural intégré hautement décentralisé qui vise à accélérer la réduction de l'extrême pauvreté en ciblant les personnes les plus démunies. Sa mise en œuvre repose sur trois composantes: i) les travaux publics, planifiés selon des approches participatives à caractère communautaire; ii) les offres groupées de crédits pour les coopératives et les petites et moyennes entreprises, visant à encourager l'esprit d'entreprise et les possibilités d'emplois extra-agricoles; iii) le soutien direct aux entreprises qui ne sont pas en mesure de prendre part aux travaux publics ou qui ne disposent pas de la capacité de production suffisante pour bénéficier des offres groupées de crédits. Le gouvernement a décidé d'élargir le VUP à l'ensemble du pays, avec la mise en place d'une stratégie de protection sociale adoptée en janvier 2011.

Le Rwanda doit faire face à une situation de malnutrition chronique avec des taux qui demeurent très importants, notamment chez les enfants. Selon l'enquête démographique et sanitaire réalisée en 2005 au Rwanda, 45 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique (retard de croissance<sup>17</sup>), 22 % d'une insuffisance pondérale<sup>18</sup>, et 4 % sont affectés par une malnutrition protéino-énergétique grave (dépérissage<sup>19</sup>), associée à un taux de mortalité élevé. La malnutrition touche également les adultes: 6,5 % des femmes sont concernées, le taux le plus élevé (8,8 %) étant enregistré dans la Province du Sud où 4 % des femmes souffrent de malnutrition grave<sup>20</sup>. La malnutrition est responsable d'environ la moitié des cas de morbidité et de mortalité infantiles et juvéniles<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Selon l'annuaire statistique 2009 du Rwanda, et l'année 2003 constituant le point de référence 100, la variation de l'indice des prix à la consommation en décembre 2008 était la suivante: pain et céréales: 223; viande: 190; poisson: 207; légumes: 192; nourritures et boissons non alcoolisées: 200. Depuis 2006, le gouvernement est parvenu à faire considérablement baisser le taux d'inflation.

<sup>17</sup> Retard de croissance: le calcul de la taille en fonction de l'âge est une mesure de croissance linéaire et, en tant que telle, un indicateur des effets à long terme de la sous-nutrition non affectée par les changements saisonniers.

<sup>18</sup> Insuffisance pondérale: le calcul du poids en fonction de l'âge combine des informations relatives au retard de croissance et au déficit pondéral. Les enfants peuvent être en insuffisance pondérale parce qu'ils souffrent d'un retard de croissance, d'un déficit pondéral ou des deux.

<sup>19</sup> Dépérissage: le calcul de la taille en fonction du poids fournit des informations relatives à l'état nutritionnel actuel d'un enfant, aux apports nutritionnels récents et/ou à la survenance de maladies. Un dépérissage sévère est souvent lié à une pénurie aiguë de nourriture.

<sup>20</sup> Selon l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2009 (PAM).

<sup>21</sup> Ministère de la santé, rapport sur le premier sommet national sur la nutrition qui s'est tenu à Kigali du 24 au 26 novembre 2009.

## ANNEXE IV

Selon la politique nationale en matière de nutrition adoptée en 2007, les causes profondes de la malnutrition au Rwanda sont liées à un encadrement institutionnel inapproprié des interventions nutritionnelles, à un manque d'appropriation et de contrôle des ressources familiales et à un faible taux d'alphabétisation, particulièrement chez les femmes. Dans les zones à forte capacité de production alimentaire où les produits sont souvent vendus afin d'accroître le revenu du ménage, la malnutrition s'explique par des régimes déséquilibrés ou non diversifiés, ainsi que par des pratiques inappropriées de stockage des aliments qui entraînent des déficits alimentaires pendant la saison maigre. La politique nationale en matière de nutrition prend en compte la dimension multisectorielle de la nutrition ainsi que son importance pour la croissance économique d'un pays et pour la réalisation des OMD. Elle reconnaît l'insuffisance du soutien financier (0,5 % du budget national) et de l'intérêt politique accordés à la nutrition, tant par le gouvernement que par les partenaires du développement (hormis l'Unicef). En 2009, après que le président du Rwanda a décidé que la nutrition devait devenir une priorité nationale, un programme national d'urgence visant à éliminer la malnutrition a été instauré et une task-force sur la nutrition a été créée sous l'égide du groupe de travail sur le secteur agricole en vue d'assurer une collaboration étroite entre le ministère de la santé, le ministère de l'administration locale, d'autres organisations gouvernementales, des agences des Nations unies, des partenaires du développement ainsi que plusieurs ONG au niveau national.

## ANNEXE V

## MÉTHODE DE NOTATION

Pour les besoins de l'audit, la notation de la pertinence, de la conception, des résultats et de la durabilité est fondée sur le système ROM de la Commission. Les critères sont les suivants:

| Pertinence                  |  |
|-----------------------------|--|
| A                           | Fait partie intégrante des politiques nationales et de la stratégie de l'UE, respecte les engagements de la déclaration de Paris en matière d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation et est parfaitement adaptée aux besoins du groupe cible.                |
| B                           | S'inscrit parfaitement dans les politiques nationales et la stratégie de l'UE (sans qu'elle soit toujours explicite), est raisonnablement compatible avec les engagements de la déclaration de Paris et est adaptée aux besoins du groupe cible.                     |
| C                           | Certains problèmes subsistent quant à la compatibilité avec les politiques nationales et de l'UE, la déclaration de Paris ou la pertinence du ciblage.   |
| D                           | Contradictions avec les politiques nationales ou la stratégie de l'UE ainsi qu'avec les engagements de la déclaration de Paris; la pertinence des besoins est discutable. D'importantes adaptations sont nécessaires.  |
| Conception                  |  |
| A                           | Cadres logiques clairs et bien structurés; logique verticale des objectifs réalisable et cohérente; indicateurs objectivement vérifiables (IOV) SMART appropriés; risques et hypothèses clairement définis et gérés; stratégie de retrait en place.                  |
| B                           | Logique d'intervention adéquate qui pourrait toutefois être améliorée en ce qui concerne la hiérarchie des objectifs, les IOV ainsi que les risques et les hypothèses.   |
| C                           | Problèmes relatifs à la logique d'intervention susceptibles d'affecter la performance du projet et la capacité de suivi et d'évaluation des progrès; des améliorations sont nécessaires.   |
| D                           | Logique d'intervention déficiente et nécessitant une révision en profondeur pour que le projet ait une chance d'aboutir.   |
| Résultats                   |  |
| ⇒ Pour les projets clôturés |  |
| A                           | Les avantages et les capacités générés par les résultats sont disponibles, de bonne qualité et utilisés par tous les groupes cibles.   |
| B                           | Les résultats sont pour l'essentiel de bonne qualité, disponibles et utilisés par la plupart des groupes cibles. Des progrès restent à faire, qui n'auront toutefois pas d'incidence sérieuse sur l'efficacité.  |
| C                           | Certains avantages sont disponibles, mais n'offrent pas toujours la meilleure qualité. Des améliorations sont nécessaires pour faire en sorte que le projet puisse atteindre ses objectifs en termes de qualité, de portée et de disponibilité.                      |
| D                           | Dans la plupart des cas, les résultats ne sont pas disponibles et sont de mauvaise qualité. Des changements majeurs sont nécessaires pour obtenir des résultats.   |
| ⇒ Pour les projets en cours |  |
| A                           | Les résultats escomptés sont susceptibles d'être intégralement obtenus en termes de qualité et de couverture. Les effets négatifs ont été atténués.  |
| B                           | Les résultats escomptés seront atteints sous réserve de quelques limitations; les effets négatifs n'ont pas été particulièrement dommageables.   |
| C                           | Les résultats escomptés ne seront atteints que partiellement, notamment en raison des effets négatifs auxquels les responsables n'ont pas su pleinement s'adapter. Des mesures correctrices ont dû être prises pour améliorer la capacité à atteindre des résultats. |
| D                           | Le projet n'atteindra pas ses objectifs si aucune mesure correctrice majeure et fondamentale n'est prise.  |

## ANNEXE V

| Durabilité                                   |   |
|--|---|
| ⇒ Durabilité économique/viabilité financière |   |
| A  | Potentiellement très bonne; les coûts des services et de la maintenance sont couverts ou abordables; des facteurs externes n'auront pas d'incidence sur la situation.   |
| B  | Susceptible d'être bonne, mais des problèmes peuvent survenir, notamment si les facteurs économiques externes viennent à changer.   |
| C  | Il convient de prendre en compte les problèmes de viabilité financière qui se posent sur le plan des frais institutionnels ou des coûts pour les groupes cibles ou du fait d'un contexte économique en pleine évolution.                                      |
| D  | Très incertaine, sauf si des changements majeurs interviennent.   |
| ⇒ Niveau d'appropriation                     |   |
| A  | Les structures et les institutions locales sont fortement impliquées dans toutes les étapes de la mise en œuvre et s'engagent à poursuivre la production et à fournir des résultats après l'arrêt du financement de la Commission.                            |
| B  | La mise en œuvre repose en grande partie sur les structures et les institutions locales qui sont également impliquées, dans une certaine mesure, dans la prise de décision. Les probabilités de durabilité sont bonnes, mais des progrès restent à accomplir. |
| C  | Le projet s'appuie fortement sur des arrangements ad hoc et pas assez sur les structures et les institutions locales pour assurer la durabilité. Des résultats continus ne sont pas garantis. Des mesures correctrices sont nécessaires.                      |
| D  | Le projet dépend complètement de structures ad hoc et n'offre aucune perspective de durabilité. Des changements fondamentaux sont nécessaires pour assurer la durabilité.   |

## ANNEXE VI

## NOTES DES INTERVENTIONS AUDITÉES

| Interventions  | Type de projet | Montant (millions d'euros) | Instrument de l'UE   | Période   | Pertinence | Conception | Résultats | Durabilité <sup>4</sup> |
|--|----------------|----------------------------|--|-----------|------------|------------|-----------|-------------------------|
| <b>RWANDA</b>  |                |                            |  |           |            |            |           |                         |
| Programmes d'appui budgétaire général et sectoriel (6 programmes)  | Gouvernemental | 336,10                     | FED + budget de l'UE (facilité alimentaire)                    | 2002-2010 | B          | B          | 1         | 1                       |
| Programme décentralisé de réduction de la pauvreté rurale (PDRPR)  | Gouvernemental | 34,00                      | FED  | 2004-2008 | A          | B          | B         | A                       |
| Améliorer la sécurité alimentaire des exploitants agricoles, principale composante de la population, par le renforcement du secteur agricole   | ONG            | 0,54                       | Budget de l'UE (ICD)   | 2010-2015 | A          | B          | 2         | 2                       |
| Projet de développement intégré en milieu rural  | ONG            | 0,75                       | Budget de l'UE (ONG)   | 2006-2008 | A          | C          | B         | C                       |
| Réconciliation et consolidation de la paix par la sécurité alimentaire et la sécurité des revenus, Gitarama  | ONG            | 0,72                       | Budget de l'UE (ONG)   | 2003-2007 | A          | B          | B         | B                       |
| <b>ÉTHIOPIE</b>  |                |                            |  |           |            |            |           |                         |
| Programme établissant un filet de sécurité pour une production minimale  | Gouvernemental | 157,72                     | FED + budget de l'UE (ligne budgétaire «sécurité alimentaire») | 2005-2014 | A          | B          | B         | C                       |
| Projet de partenariat dans le domaine de la sécurité alimentaire des communautés pastorales  | ONG            | 1,02                       | FED + budget de l'UE (ligne budgétaire «sécurité alimentaire») | 2006-2010 | A          | B          | B         | B                       |
| Promotion de l'agriculture urbaine   | ONG            | 0,25                       | Budget de l'UE (ONG)   | 2006-2010 | A          | C          | B         | C                       |
| Amélioration de la production alimentaire à des fins domestiques ou commerciales dans les woredas (districts) d'Arba Minch Zuria et de Chencha, dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud de l'Éthiopie | ONG            | 1,09                       | Budget de l'UE (facilité alimentaire)                          | 2009-2011 | A          | B          | B         | A                       |
| Développement de communautés pastorales résistantes  | ONG            | 2,24                       | Budget de l'UE (facilité alimentaire)                          | 2009-2011 | B          | B          | 2         | 2                       |
| Soutien du programme nutritionnel  | Unicef         | 7,60                       | EU Budget (FSBL)   | 2006-2008 | A          | B          | B         | B                       |

## ANNEXE VI

| Interventions  | Type de projet        | Montant (millions d'euros) | Instrument de l'UE                                       | Période   | Pertinence     | Conception | Résultats | Durabilité <sup>4</sup> |
|--|-----------------------|----------------------------|--|-----------|----------------|------------|-----------|-------------------------|
| <b>MALAWI</b>  |                       |                            |  |           |                |            |           |                         |
| Programme de sécurité alimentaire 2004-2006  | Gouvernemental        | 45,00                      | Budget de l'UE (ligne budgétaire «sécurité alimentaire») | 2004-2014 | A              | B          | C         | C                       |
| Appui budgétaire au titre de la facilité alimentaire   | Gouvernemental        | 15,90                      | Budget de l'UE (facilité alimentaire)                    | 2009-2010 | A              | C          | 1         | 1                       |
| Programme de travaux publics permettant de générer des revenus   | Gouvernemental        | 25,00                      | FED  | 2005-2011 | A              | C          | B         | B                       |
| La santé verte — le jardinage pour permettre aux ménages vulnérables d'augmenter leur production alimentaire | ONG                   | 1,56                       | Budget de l'UE (facilité alimentaire)                    | 2010-2012 | A              | B          | 2         | 2                       |
| Programme de diversification des revenus agricoles   | Gouvernemental        | 36,50                      | FED  | 2005-2016 | B              | B          | 3         | C                       |
| Réhabilitation pour une nutrition durable  | Gouvernemental et ONG | 1,50                       | FED  | 2006-2007 | Volet national |            |           |                         |
|  | 4 ONG                 | 4,70                       |  | 2006-2010 | A              | C          | C         | D                       |
| <b>TOTAL</b>   |                       | 672,20                     |  |           | Volet UE       |            |           |                         |

<sup>1</sup> La Cour ne peut déterminer la mesure dans laquelle les programmes d'appui budgétaire de l'UE ont contribué aux résultats des programmes gouvernementaux compte tenu de la multiplicité et de la complexité des facteurs entrant en ligne de compte ainsi que de l'absence de méthodologie d'évaluation satisfaisante.

<sup>2</sup> L'intervention se trouve à un stade de mise en œuvre trop précoce pour pouvoir être évaluée.

<sup>3</sup> Indisponibilité de données adéquates en raison des insuffisances affectant le système de suivi et d'évaluation.

<sup>4</sup> La note globale attribuée à la durabilité a été obtenue en combinant les notes de la durabilité sur le plan financier/économique et le degré d'appropriation.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### II.

La Cour a ciblé son audit sur trois volets de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, nutrition) auxquels contribuent des éléments de stabilité. La stabilité a gagné en importance au fil des ans dans le cadre stratégique européen (en tant que quatrième volet). Cet état de fait a été réaffirmé dans la stratégie relative à la sécurité alimentaire de 2010 (COM(2010) 127). Des montants importants relatifs à la sécurité alimentaire sont également transmis au travers i) de l'assistance alimentaire, ii) d'instruments comme les interventions du VFLEX, instaurés dans le but de contrecarrer les effets de l'augmentation des prix alimentaires sur le budget national, et iii) du niveau supranational (mondial, continental, régional), qui ne sont pas couverts par cet audit.

### IV.

La Commission salue la constatation de la Cour selon laquelle l'aide au développement octroyée par l'Union européenne (UE) en matière de sécurité alimentaire est particulièrement adaptée aux besoins et aux priorités.

Plusieurs éléments autres que la situation de la faim au titre de l'objectif du millénaire pour le développement n° 1 (OMD 1) entrent en ligne de compte lors de la programmation de l'assistance européenne, en particulier le programme pour l'efficacité de l'aide, à savoir l'alignement sur les politiques et les priorités des pays bénéficiaires, l'harmonisation, ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs. Lors de la programmation du dixième Fonds européen de développement (FED), la Commission a été contrainte de réduire à deux le nombre de secteurs prioritaires parmi ceux dont elle avait reconnu un avantage comparatif. La Commission reconnaît toutefois que la sécurité alimentaire aurait dû recevoir une attention plus systématique, notamment avec la fin de la ligne budgétaire «sécurité alimentaire» (LBSA).

### V.

La Commission salue la reconnaissance, par la Cour, de la complémentarité du programme thématique de sécurité alimentaire et du FED. La facilité alimentaire visait à traiter l'augmentation des prix alimentaires sur le court terme. Il s'agissait d'un instrument ad hoc destiné à réagir à la hausse fulgurante des prix alimentaires en 2007-2008. C'était la première fois depuis des dizaines d'années que les prix alimentaires commençaient à grimper. La facilité alimentaire n'avait pas pour objectif de faire face à l'évolution des prix alimentaires (ni l'augmentation ni la volatilité) à long terme.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## VI.

La Commission considère que la nutrition n'a pas reçu suffisamment d'attention. Cependant, depuis 2008, l'importance de la nutrition a été soulignée et la Commission est devenue un acteur très proactif dans ce domaine.

Des preuves scientifiques récentes (2008) ont montré que les stratégies de nutrition traitant les causes immédiates et sous-jacentes de la malnutrition sont efficaces, notamment pendant la grossesse et la petite enfance. Conformément à ces éléments de preuve et sur la base du retour d'information des délégations, la Commission a renforcé ces dernières années ses engagements visant à lutter contre la malnutrition grâce à: 1) un soutien financier plus élevé; 2) un engagement proactif accru dans la coordination nationale et internationale; 3) des capacités techniques renforcées par la création i) d'un service de conseil en nutrition et ii) l'élaboration d'orientations techniques.

Dans l'ensemble, la Commission a mené la nouvelle priorité accordée à la nutrition aussi bien au niveau politique qu'à l'échelle opérationnelle.

## VII.

La Commission se félicite de l'appréciation de la Cour concernant la qualité des interventions de l'Union. La Commission reconnaît qu'à certaines occasions, les objectifs des projets pourraient être plus clairs et plus réalistes, notamment dans le cas de certains projets d'organisations non gouvernementales (ONG).

Les ONG présentent une valeur ajoutée pour la sécurité alimentaire en cela qu'elles opèrent sur le terrain, y compris dans les régions où l'administration est absente; elles atteignent les communautés marginalisées, tout en améliorant la gouvernance sectorielle et en adoptant des approches innovantes.

## VIII.

L'agriculture et les mécanismes de transfert social ont besoin de temps pour se développer, aussi la durabilité après le cycle d'un projet constitue-t-elle un enjeu. Un engagement de financement à long terme en étapes successives devrait être envisagé.

La viabilité des grands programmes agricoles et de protection sociale dépend des allocations budgétaires des gouvernements, ainsi que du nombre de bénéficiaires cibles. Cette durabilité peut être améliorée en réduisant la taille du groupe cible (objectif clair du gouvernement éthiopien) ou en garantissant des allocations budgétaires (par exemple pour les principaux services sociaux). La viabilité de la situation sans la mise en place de ce type de grands programmes devrait également être examinée, par exemple pour la situation des groupes vulnérables en Éthiopie avant le filet de sécurité pour une production minimale (PSNP) et l'aide apportée avant le PSNP.

### IX. a)

La Commission souscrit pleinement à cette recommandation.

### IX. b)

La Commission accepte d'examiner cette possibilité. La volatilité élevée restera une caractéristique des prix alimentaires à l'avenir. La Commission estime qu'une approche pluridisciplinaire sera requise, en incluant le soutien apporté aux pays partenaires afin qu'ils tiennent compte de la volatilité des prix alimentaires dans leurs politiques de sécurité alimentaire, et en traitant la question à divers niveaux et au travers de différents instruments, dont certains sortiront du cadre de la coopération au développement. Dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, la capacité de réaction aux crises devrait être mise en avant.

### IX. c)

La Commission accepte d'accorder une priorité suffisante à la nutrition. Elle a déjà pris des mesures visant à garantir que la malnutrition soit traitée dans le cadre de l'assistance extérieure de l'UE au moyen d'un document de référence et de services de conseil spécialisés, ainsi que d'une action au niveau politique (par exemple avec l'initiative pour le renforcement de la nutrition (*Scaling up nutrition*, SUN), le comité permanent de la nutrition des Nations unies, la coordination des donateurs avec les États membres, le Canada et les États-Unis, etc.) et au niveau stratégique (stratégie européenne relative à la sécurité alimentaire, dialogue politique avec les pays partenaires).

### IX. d)

La Commission adhère à cette recommandation. Ces dernières années, elle a fourni des efforts considérables en élaborant des orientations méthodologiques et en renforçant la qualité par l'intermédiaire des groupes d'appui à la qualité.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

La Commission visera à maximiser les effets en ciblant plus précisément les bénéficiaires. Les méthodes et technologies disponibles pour cibler et atteindre les groupes vulnérables se sont améliorées ces dernières années et seront appliquées.

### **IX. e)**

La Commission approuve cette recommandation. Il s'agit de domaines d'intervention soulignés dans la stratégie de l'UE relative à la sécurité alimentaire (COM(2010) 127).

## INTRODUCTION

### **1.**

La Cour a ciblé son audit sur trois volets de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, nutrition) auxquels contribuent des éléments de stabilité. La stabilité a gagné en importance au fil des ans dans le cadre stratégique européen (en tant que quatrième volet). Cet état de fait a été réaffirmé dans la stratégie de l'UE relative à la sécurité alimentaire de 2010 (COM(2010) 127).

### **7.**

La Commission approuve l'analyse de la Cour concernant les facteurs contribuant à l'insécurité alimentaire, mais souhaite également souligner les dimensions plus politiques de l'insécurité alimentaire, qui touche de façon disproportionnée des groupes de population spécifiques, tels que les nomades et les minorités ethniques.

La République démocratique du Congo constitue un autre exemple de l'incidence négative de l'instabilité politique sur la sécurité alimentaire, les taux de malnutrition ayant atteint 69 % dans ce pays (voir tableau 2 du rapport).

### **7. b)**

Ce faible taux d'investissement a été reconnu par la communauté internationale et a abouti à l'engagement pris au titre de l'initiative de L'Aquila en matière de sécurité alimentaire (AFSI) afin d'augmenter de façon significative l'aide publique au développement (APD) en matière de sécurité alimentaire.

### **7. f) ii)**

Les éléments indiquant le rôle de la spéculation dans la volatilité des prix et l'incidence des biocarburants sur les prix alimentaires restent peu concluants, mais justifient un suivi approprié.

### **17.**

La Commission approuve l'échelle de classement proposée dans le tableau, mais souhaite souligner les difficultés rencontrées lors de l'établissement de montants précis alloués à la sécurité alimentaire. Comme indiqué par la Cour au paragraphe 15, la sécurité alimentaire est un objectif de nature pluridisciplinaire. Par exemple, certaines interventions concernant la nutrition peuvent être classées dans la catégorie «santé» ou «eau et hygiène». De plus, elle peut ne constituer qu'une partie des objectifs de l'intervention.

## OBSERVATIONS

La Commission admet que l'approche globale de la sécurité alimentaire doit être appliquée de façon plus systématique.

### **19.**

Plusieurs éléments autres que la situation de la faim au titre de l'OMD 1 entrent en ligne de compte lors de la programmation de l'assistance européenne, en particulier le programme pour l'efficacité de l'aide, à savoir l'alignement sur les politiques et les priorités des pays bénéficiaires, l'harmonisation, ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs. Lors de la programmation du dixième FED, la Commission a été contrainte de réduire à deux le nombre de secteurs prioritaires parmi ceux dont elle avait reconnu un avantage comparatif. La Commission reconnaît toutefois que la sécurité alimentaire aurait dû recevoir une attention plus systématique, notamment avec la conclusion de la LBSA.

### **22.**

La Commission salue l'observation de la Cour selon laquelle la sécurité alimentaire a toujours fait partie de la stratégie de coopération du FED dans onze pays au titre des neuvième et dixième FED.

### **23.**

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 19.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 25.

D'autres facteurs entrent en jeu lors de la programmation. Par exemple, au Botswana, un pays à revenu intermédiaire, le choix du développement des ressources humaines comme secteur prioritaire était conforme aux stratégies de développement du gouvernement visant à diversifier l'économie pour mettre fin à la dépendance excessive envers le secteur minier, permettant ainsi une croissance fondée sur une base plus large. Dans d'autres pays, l'absence de politique agricole et/ou de sécurité alimentaire saines et cohérentes a limité le choix de ces domaines en tant que secteurs prioritaires. La sélection de ce domaine en vue du soutien de l'Union aurait entraîné une utilisation inefficace des ressources publiques.

## 26.

La Commission reconnaît la nécessité d'une évaluation plus systématique de la situation de la sécurité alimentaire et d'un lien plus explicite entre les secteurs prioritaires sélectionnés et les questions de sécurité alimentaire, que celle-ci soit un secteur prioritaire ou non.

### Encadré n° 1

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 26.

## 27.

Depuis la crise alimentaire, la sécurité alimentaire a attiré l'attention de toute la communauté internationale en tant qu'enjeu mondial et compte désormais parmi les priorités du G8 et du G20.

## 32.

La Commission est satisfaite de l'évaluation positive de la vitesse à laquelle elle a mis en place la facilité alimentaire.

## 33.

Au moment de la conception de la facilité alimentaire, peu de signes indiquaient que l'augmentation des prix alimentaires deviendrait une question récurrente. La crise des carburants, des denrées alimentaires et des finances était généralement perçue comme un phénomène passager. Il apparaît aujourd'hui que les prix alimentaires demeurent volatils et élevés. Cependant, la facilité alimentaire a été conçue comme une réponse à court terme à la crise de 2008, censée être relayée par d'autres instruments sur le long terme.

## 34.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 33.

## 36.

La Commission considère que la nutrition n'a pas reçu suffisamment d'attention. Cependant, depuis 2008, l'importance de la nutrition a été soulignée et la Commission est devenue un acteur très proactif dans ce domaine.

Voir également la réponse de la Commission au paragraphe VI.

## 38.

L'Éthiopie a délibérément choisi de soutenir le programme «Filet de sécurité pour garantir un niveau minimal de production agricole» (PSNP), et privilégie dès lors le volet de l'accès, qui améliore la sécurité alimentaire pour un nombre maximum de personnes par euro dépensé.

## 39.

L'accès à l'alimentation a gagné en importance dans les interventions de l'UE. Si la reconnaissance de la question parmi les pays partenaires est importante, la Commission a également encouragé cette reconnaissance et l'encourage encore en élaborant, aux côtés de certains États membres et avec les contributions actives des délégations européennes, des orientations méthodologiques sur les transferts sociaux, qui constitue un outil permettant d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires.

### Réponse commune aux paragraphes 40. et 42.

La Commission considère que la nutrition n'a pas reçu suffisamment d'attention. Cependant, depuis 2008, l'importance de la nutrition a été soulignée, et la Commission est devenue un acteur très proactif dans ce domaine.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des preuves scientifiques récentes (2008) ont montré que les stratégies de nutrition traitant les causes immédiates et sous-jacentes de la malnutrition sont efficaces, notamment pendant la grossesse et la petite enfance. Conformément à ces éléments de preuve et sur la base du retour d'information des délégations, la Commission a renforcé ces dernières années ses engagements visant à lutter contre la malnutrition grâce à: 1) un soutien financier plus élevé; 2) un engagement proactif accru dans la coordination nationale et internationale; 3) des capacités techniques renforcées par la création i) d'un service de conseil en nutrition et ii) l'élaboration d'orientations techniques.

Dans l'ensemble, la Commission a dirigé la nouvelle priorité accordée à la nutrition, aussi bien au niveau politique qu'à l'échelle opérationnelle.

## 43.

L'importance accordée respectivement aux différents volets de la sécurité alimentaire dans le programme du gouvernement rwandais, ainsi que dans celui de la Commission, a évolué au fil du temps.

Dans les années qui ont suivi le génocide au Rwanda, la priorité a été donnée au redressement du pays, qui avait des défis considérables à relever concernant la reconstruction (infrastructures, capacité humaine, administration) et la disponibilité des aliments. Plus récemment, lorsque le gouvernement rwandais a commencé à reconnaître l'ampleur de la malnutrition et l'importance de traiter la question de la sécurité alimentaire, la Commission s'est alignée sur cet avis dans sa stratégie de réponse destinée à soutenir les diverses initiatives du gouvernement ayant trait à la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, la reconnaissance de la malnutrition par les pays partenaires est une déclaration politique forte, que tous ne choisissent pas de formuler.

## 47.

La Commission salue l'observation de la Cour. Elle souhaite souligner que, si la capacité des bénéficiaires a pu être un problème pour certains projets spécifiques, un soutien considérable est néanmoins consacré au renforcement de cette capacité. La plupart des programmes établissant un filet de sécurité ont en effet une forte composante de renforcement des capacités, destinée à améliorer la capacité du bénéficiaire à générer des revenus et à «s'approprier» le soutien du programme et, progressivement, à sortir de la pauvreté.

## 50.

S'agissant de la facilité alimentaire, la principale préoccupation de la Commission était de contrecarrer les incidences du prix des engrains sur la production et le prix des denrées alimentaires.

## 51.

Tandis que la Commission n'est pas en désaccord avec la Cour concernant les interventions soumises à l'audit, ses rapports de suivi orientés indiquent dans l'ensemble une amélioration. Cependant, la définition des critères spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (SMART) est particulièrement exigeante dans le domaine de la sécurité alimentaire, où les résultats dépendent aussi de facteurs extérieurs (comme le climat).

## 52.

La Commission reconnaît que certains objectifs des projets d'ONG peuvent être trop ambitieux. Ces projets obtiennent néanmoins des résultats tangibles sur le terrain.

Les ONG s'étant montrées efficaces au fil du temps par leur implantation solide sur le terrain, la Commission considère que leur contribution à la mise en œuvre des mesures de sécurité alimentaire est très importante.

## 53.

La Commission a répondu au rapport spécial n° 11/2010 que «le guide révisé livrera des orientations plus détaillées sur la logique d'intervention sous-jacente aux programmes d'appui budgétaire général afin de mieux articuler le lien entre les objectifs et les résultats». Cette approche s'appliquerait également aux programmes d'appui budgétaire sectoriel.

## 54.

Ce paragraphe rejoint bien la recommandation 6 («Dialogue») du rapport spécial de la Cour des comptes sur l'appui budgétaire général (n° 11/2010). À l'occasion de ce rapport, la Commission reconnaît la nécessité de renforcer son approche stratégique en matière de dialogue politique.

Cependant, dans le contexte particulier de la reconstruction au Rwanda, la coopération entre les autorités douanières et la Commission est très fructueuse et ciblée, ce que reconnaît la Cour.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 55.

Au Malawi, il était prévu de verser au titre du programme d'appui budgétaire général une tranche fixe unique, non assortie de conditions liées aux réformes fiscales. L'objectif était de réduire l'écart fiscal dû à l'augmentation importante des prix des engrains fournis par le gouvernement dans le cadre d'un programme relatif aux intrants agricoles. L'intervention de l'UE a été essentielle pour maintenir le niveau actuel de production agricole, pour des raisons de sécurité alimentaire.

## Encadré n° 6 — Pratiques non satisfaisantes

Les interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire ont souvent lieu dans des environnements difficiles, sinon hostiles, et tentent d'atteindre les groupes marginaux. Aussi s'agit-il en soi d'opérations plus risquées, mais utiles, et qui obtiennent des résultats importants à faibles coûts.

En raison de l'urbanisation croissante, l'agriculture urbaine joue un rôle plus important dans la sécurité alimentaire, notamment pour les personnes atteintes du virus d'immuno-déficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/SIDA).

## 61.

La Commission admet que les facteurs énoncés par la Cour peuvent amoindrir l'efficacité des projets. Ces facteurs auraient également des conséquences dans tous les secteurs. Les méthodes de la Commission ont été actualisées, et le sont actuellement, pour refléter cet état de fait et garantir une meilleure évaluation de ces éléments. Par exemple, lors de l'examen de la qualité des projets, le personnel de la Commission est invité à prêter une attention particulière aux ambitions démesurées, à la propriété, à l'évaluation des risques et à la coopération technique orientée vers la demande.

## Encadré n° 7 — Pratiques non satisfaisantes

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que la collecte de données au Malawi a repris avec le financement du programme pluriannuel de sécurité alimentaire 2004-2006, mais sous une approche différente, davantage ciblée sur les structures décentralisées.

## 63.

La Commission approuve cette observation. Il s'agit de domaines d'intervention soulignés dans la stratégie de l'UE relative à la sécurité alimentaire (COM(2010) 127).

## Encadré n° 8 — Pratiques non satisfaisantes

La Commission reconnaît que l'appropriation est une question complexe, pour laquelle les conditions de réussite dépendent de facteurs extérieurs, notamment la croissance économique

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## 65.

La Commission salue le rapport de la Cour et note avec satisfaction sa conclusion, selon laquelle l'aide au développement octroyée par l'UE en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne est généralement efficace et contribue de manière significative aux progrès réalisés par les pays partenaires en vue d'assurer la sécurité alimentaire. La Commission admet que des domaines doivent être améliorés, à savoir:

- en prêtant une attention systématique à la sécurité alimentaire lors de la prochaine programmation;
- en prenant suffisamment en considération la nutrition;
- en appliquant plus systématiquement son approche globale de la sécurité alimentaire.

La Commission souhaite souligner que des mesures ont été prises, et sont prises actuellement, pour aller dans ces directions.

## 67. a)

Plusieurs éléments autres que la situation de la faim au titre de l'OMD 1 entrent en ligne de compte lors de la programmation de l'assistance européenne, en particulier le programme pour l'efficacité de l'aide, à savoir l'alignement sur les politiques et les priorités des pays bénéficiaires, l'harmonisation, ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs. Lors de la programmation du dixième FED, la Commission a été contrainte de réduire à deux le nombre de secteurs prioritaires parmi ceux dont elle avait reconnu un avantage comparatif. La Commission reconnaît toutefois que la sécurité alimentaire aurait dû recevoir une attention plus systématique, notamment avec la conclusion de la LBSA.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 67. b)

La Commission considère que la nutrition n'a pas reçu suffisamment d'attention. Cependant, depuis 2008, l'importance de la nutrition a été soulignée, et la Commission est devenue un acteur très proactif dans ce domaine.

Des preuves scientifiques récentes (2008) ont montré que les stratégies de nutrition traitant les causes immédiates et sous-jacentes de la malnutrition sont efficaces, notamment pendant la grossesse et la petite enfance. Conformément à ces éléments de preuve et sur la base du retour d'information des délégations, la Commission a renforcé ces dernières années ses engagements visant à lutter contre la malnutrition grâce à: 1) un soutien financier plus élevé; 2) un engagement proactif accru dans la coordination nationale et internationale; 3) des capacités techniques renforcées par la création i) d'un service de conseil en nutrition et ii) l'élaboration d'orientations techniques.

Dans l'ensemble, la Commission a mené la nouvelle priorité accordée à la nutrition aussi bien au niveau politique qu'à l'échelle opérationnelle.

## 67. c)

La facilité alimentaire visait à contrecarrer l'augmentation des prix alimentaires sur le court terme. Il s'agissait d'un instrument ad hoc destiné à réagir à la hausse fulgurante des prix alimentaires en 2007-2008. C'était la première fois depuis des décennies que les prix alimentaires commençaient à grimper. La facilité alimentaire n'avait pas pour objectif de traiter l'évolution des prix alimentaires (ni l'augmentation ni la volatilité) à plus long terme.

## 67. d)

La Commission reconnaît qu'à certaines occasions, les objectifs des projets pourraient être plus clairs et plus réalistes, notamment dans le cas de certains projets d'ONG.

## 67. e)

L'agriculture et les mécanismes de transfert social ont besoin de temps pour se développer, aussi la durabilité après le cycle d'un projet constitue-t-elle un enjeu. Un engagement de financement à long terme en étapes successives devrait être envisagé.

La viabilité des grands programmes agricoles et de protection sociale dépend des allocations budgétaires des gouvernements, ainsi que du nombre de bénéficiaires cibles. Cette durabilité peut être améliorée en réduisant la taille du groupe cible (objectif clair du gouvernement éthiopien) ou en garantissant des allocations budgétaires (par exemple pour les principaux services sociaux). La viabilité de la situation sans la mise en place de ce type de grands programmes devrait également être examinée, par exemple pour la situation des groupes vulnérables en Éthiopie avant le PSNP et l'aide apportée avant le PSNP.

### Recommendation 1

La Commission souscrit pleinement à cette recommandation.

### Recommendation 2

La Commission accepte d'étudier cette possibilité. La volatilité élevée restera une caractéristique des prix alimentaires à l'avenir. La Commission estime qu'une approche pluridisciplinaire sera requise, en incluant le soutien apporté aux pays partenaires afin qu'ils tiennent compte de la volatilité des prix alimentaires dans leurs politiques de sécurité alimentaire, et en traitant la question à divers niveaux et au travers de différents instruments, dont certains sortiront du cadre de la coopération au développement. Dans le prochain CFP 2014-2020, la capacité de réaction aux crises devrait être mise en avant.

### Recommendation 3

La Commission accepte d'accorder une priorité suffisante à la nutrition. Elle a déjà pris des mesures visant à garantir que la malnutrition est traitée dans le cadre de l'assistance extérieure de l'UE au moyen d'un document de référence et de services de conseil spécialisés, ainsi que d'une action au niveau politique (par exemple avec l'initiative pour le renforcement de la nutrition, le comité permanent de la nutrition des Nations unies, la coordination des donateurs avec les États membres, le Canada et les États-Unis, etc.) et au niveau stratégique (stratégie européenne relative à la sécurité alimentaire, dialogue politique avec les pays partenaires).

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## **Recommandation 4**

La Commission approuve cette recommandation. Ces dernières années, elle a fourni des efforts considérables en élaborant des orientations méthodologiques et en renforçant la qualité par l'intermédiaire des groupes d'appui à la qualité.

La Commission tentera de maximiser son influence en ciblant plus précisément les bénéficiaires. Les méthodes et technologies disponibles pour cibler et atteindre les groupes vulnérables se sont améliorées ces dernières années et seront appliquées.

## **Recommandation 5**

La Commission approuve cette recommandation. Il s'agit de domaines d'intervention soulignés dans la stratégie de l'UE relative à la sécurité alimentaire (COM(2010) 127).



Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 1/2012**

**L'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 63 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-536-2

doi:10.2865/73887



## **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

### **Publications gratuites:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE CONSTITUE UN PROBLÈME PERSISTANT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE: LA FAIM TOUCHE 30 % DE LA POPULATION ET PRÈS DE LA MOITIÉ DES ENFANTS DE MOINS DE CINQ ANS SOUFFRENT DE MALNUTRITION CHRONIQUE. LA COUR A EXAMINÉ L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OCTROYÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE (UE) EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, EN ÉVALUANT SI CETTE AIDE PREND EN CONSIDÉRATION LES BESOINS ET LES PRIORITÉS DES PAYS ET SI LES INTERVENTIONS DE L'UE ATTEIGNENT LEURS OBJECTIFS. L'AUDIT A PORTÉ SUR LE SOUTIEN DIRECT AU DÉVELOPPEMENT APPORTÉ PAR L'UE POUR CHACUN DES TROIS VOLETS DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, À SAVOIR LA DISPOBILITÉ DES ALIMENTS, L'ACCÈS À L'ALIMENTATION ET L'UTILISATION DES DENRÉES ALIMENTAIRES, OU NUTRITION.

LA COUR EST PARVENUE À LA CONCLUSION QUE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE EST EN GRANDE PARTIE EFFICACE, QU'ELLE EST PARTICULIÈREMENT ADAPTÉE AUX BESOINS ET AUX PRIORITÉS DES PAYS ET QU'ELLE CONTRIBUE DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE À ASSURER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE. CEPENDANT, D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS PEUVENT ENCORE ÊTRE APPORTÉES DANS PLUSIEURS DOMAINES, PAR EXEMPLE EN ÉVALUANT MIEUX LES POSSIBILITÉS DE SOUTIEN AUX PAYS CONFRONTÉS À UNE INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE CHRONIQUE, EN ACCORDANT UNE PRIORITÉ SUFFISANTE À LA NUTRITION ET EN RENFORÇANT LA VIABILITÉ DES INTERVENTIONS.

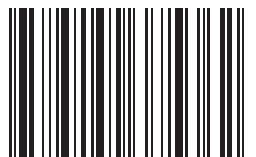


COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-536-2



9 789292 375362