



Doc. 16423
05 juin 2026

Assurer une sécurité alimentaire durable en temps de crise: renforcer la résilience et l'accès à la nourriture

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteuse: Mme Larysa BILOZIR, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Exposé des motifs par Mme Larysa Bilozir, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. L'alimentation comme instrument de guerre contre les populations civiles	7
3. Le cadre du droit international et les enjeux de responsabilité	9
4. Les enseignements tirés de la guerre en Ukraine au regard du droit humain à l'alimentation et la sécurité alimentaire	11
4.1. Rester intégré au marché alimentaire mondial tout en réduisant les logiques de marché	11
4.2. Sécuriser les flux alimentaires tout en réduisant l'interdépendance des systèmes alimentaires	12
4.3. Soutenir l'exportation et les petits exploitants	14
4.4. Profiter de la perspective d'accession à l'Union européenne pour s'inscrire dans la durabilité écologique	15
5. Conclusion	17

1. Renvoi en commission: [Doc. 16064](#), Renvoi 4846 du 27 janvier 2025.



A. Projet de résolution²

1. Le droit à l'alimentation consiste pour tous les êtres humains à avoir, en temps de paix comme en temps de guerre, un accès physique, social et économique à une alimentation suffisante, adéquate, sûre et nutritive leur permettant de mener une vie saine et active. Ce droit est plus que jamais sérieusement menacé alors que des crises qui se chevauchent – conflits armés, chocs climatiques, crise du coût de la vie – continuent de compromettre la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires et la nutrition dans le monde entier.

2. L'Assemblée parlementaire lançait déjà l'alerte dans sa [Résolution 2577 \(2024\)](#) et sa [Recommandation 2286 \(2024\)](#) «Garantir le droit humain à l'alimentation»: il faut interroger ces caractéristiques profondes des marchés alimentaires qui rendent les systèmes alimentaires vulnérables aux chocs, transforment l'alimentation en enjeu stratégique instrumentalisé comme arme de pression ou de guerre car les conflits armés détruisent les capacités de production agricole, perturbent les chaînes d'approvisionnement alimentaire et donc l'accès à la nourriture.

3. L'Assemblée est alarmée par les conséquences de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie sur la sécurité alimentaire de la population ukrainienne et du reste du monde. Le nombre d'Ukrainiens faisant face à une insécurité alimentaire modérée ou sévère était estimé à environ 5 millions en 2025. Avant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie, l'Ukraine contribuait de manière significative à la sécurité alimentaire mondiale, approvisionnant environ 400 millions de personnes à travers le monde et jouant un rôle essentiel pour les pays dépendants des importations alimentaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA). Le blocus des ports ukrainiens en 2022 a provoqué de graves perturbations dans les chaînes d'approvisionnement alimentaires mondiales et a contribué à une forte hausse des prix alimentaires à l'échelle mondiale. La Banque mondiale estime les dommages et pertes liés à la guerre subis par le secteur agricole ukrainien à plus de 90 milliards d'euros, dont une part importante est liée à la perte d'accès aux terres dans les zones occupées et situées sur la ligne de front, à la destruction des infrastructures de stockage, des machines agricoles et des stocks de production, ainsi qu'aux terres minées et contaminées et à des systèmes d'irrigation et d'autres biens de production endommagés, compromettant ainsi la sécurité alimentaire mondiale actuelle et la capacité de production à long terme de l'Ukraine.

4. L'Assemblée souligne que la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine a gravement déstabilisé la sécurité alimentaire mondiale. La destruction des infrastructures agricoles ukrainiennes et le blocus des ports de la mer Noire ont perturbé les exportations de céréales et aggravé les vulnérabilités de la région MENA, qui est fortement dépendante des importations alimentaires. L'Assemblée note que les attaques russes contre les infrastructures portuaires et agricoles ukrainiennes continuent de perturber les exportations et les chaînes d'approvisionnement alimentaires mondiales. L'Assemblée condamne le pillage et la commercialisation illégale de céréales ukrainiennes par la Fédération de Russie à partir des territoires temporairement occupés.

5. L'Assemblée prend note avec une vive inquiétude de la catastrophe humanitaire qui sévit actuellement à Gaza. Selon les évaluations du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), environ 470 000 Palestiniens faisaient face en 2025 à un niveau d'insécurité alimentaire IPC correspondant à la phase 5 (catastrophe), tandis que le Programme alimentaire mondial (PAM) estimait en avril 2026 qu'au moins 1,6 million de personnes, soit 77% de la population, étaient confrontées à des niveaux élevés d'insécurité alimentaire aiguë. À l'heure actuelle, seulement 1,5% des terres arables sont accessibles, la pêche est interdite et le cheptel a été décimé, compromettant gravement la production alimentaire locale et les moyens de subsistance, ainsi que la capacité des Palestiniens de Gaza à se nourrir pour les décennies à venir. L'aide alimentaire continue d'entrer à Gaza à des niveaux bien inférieurs à ceux prévus dans le cadre des accords de cessez-le-feu d'octobre 2025, ce qui accroît le risque de famine et fragilise davantage la sécurité alimentaire. Une attention particulière doit être accordée à l'extrême vulnérabilité des enfants, des mères et des personnes âgées, qui supportent le poids le plus lourd de cette insécurité alimentaire.

6. Eu égard à ces constats alarmants, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à renforcer leur soutien au plan pluriannuel 2026-2028 de reconstruction agricole de l'Ukraine élaboré avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi qu'aux programmes pertinents d'aide humanitaire et de sécurité alimentaire du PAM, à participer activement à l'initiative *Food for Ukraine*, et à soutenir la documentation, le partage et la diffusion de l'expertise développée par l'Ukraine en matière de déminage

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2026.

agricole, de cartographie numérique des risques et de restauration rapide des capacités productives. Elle appelle également les États membres à encourager l'élaboration, sous l'égide de la FAO, d'un plan international pluriannuel de reconstruction et de relèvement de l'agriculture pour Gaza.

7. L'Assemblée souligne l'importance géostratégique du détroit d'Ormuz pour la sécurité alimentaire mondiale. L'instabilité dans cette région entraîne une hausse des coûts de l'énergie, des transports et des engrais, se traduisant par une augmentation des prix agricoles. La FAO a mis en garde contre le fait que la fermeture du détroit provoquerait un choc systémique sur les chaînes d'approvisionnement agroalimentaires mondiales, comme en témoigne déjà la hausse de l'indice des prix alimentaires de la FAO. Cette situation menace directement la disponibilité, l'accessibilité et la stabilité de l'approvisionnement alimentaire, en particulier dans les régions dépendantes des importations. L'Assemblée appelle à une réouverture rapide du détroit d'Ormuz aux biens liés à la production alimentaire.

8. S'appuyant sur la Résolution 2417 (2018) du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée à l'unanimité, l'Assemblée condamne fermement l'utilisation de la famine comme méthode de guerre, le refus illicite de l'accès à l'aide humanitaire ainsi que les attaques contre des biens indispensables à la survie des populations civiles, en particulier les infrastructures agricoles et alimentaires. Ces attaques comprennent notamment la destruction de terres agricoles, de systèmes d'irrigation, d'installations de stockage, de ports et d'infrastructures de transport essentielles à la production, au stockage et à la distribution des denrées alimentaires, lorsqu'elles compromettent l'accès des civils à la nourriture. L'Assemblée appelle les États membres à renforcer les mécanismes de responsabilité internationale et à garantir que le droit international est appliqué pleinement et de façon cohérente.

9. Les conséquences des crises sur la sécurité alimentaire ne résultent pas des seules disponibilités alimentaires globales. Les crises agissent comme des amplificateurs des vulnérabilités structurelles des systèmes alimentaires dans leur dimension internationale, liée au fonctionnement du marché mondial des denrées agricoles, et dans leur dimension nationale, liée à l'organisation et à la résilience des marchés alimentaires internes. L'Assemblée estime qu'il est plus que jamais urgent, que les États membres prennent conscience des déséquilibres et des dépendances créés par la logique du marché alimentaire mondial, ainsi que les vulnérabilités engendrées par l'organisation actuelle des marchés mondiaux et nationaux. Le droit humain à une alimentation adéquate doit avoir priorité sur les intérêts économiques afin de garantir un accès stable, équitable et durable à l'alimentation pour toutes les populations.

10. Pour ce qui est de l'instrumentalisation de l'alimentation comme méthode de guerre, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

10.1. à soutenir les juridictions chargées d'enquêter sur les crimes internationaux, y compris l'utilisation de la famine comme méthode de guerre;

10.2. à s'abstenir d'entraver le travail de la Cour pénale internationale et, pour les États parties au Statut de Rome, à coopérer pleinement avec celle-ci;

10.3. à réaffirmer l'obligation des États agresseurs d'indemniser l'ensemble des dommages causés, y compris dans les secteurs agricole et alimentaire;

10.4. à assurer la mise en œuvre effective, dans le droit interne, de l'interdiction prévue par le droit international humanitaire d'affamer les civils comme méthode de guerre, y compris les attaques contre les biens indispensables à la survie des populations civiles;

10.5. à condamner les attaques contre les infrastructures agricoles et alimentaires, y compris les exploitations agricoles, les silos à grains, les systèmes d'irrigation, les installations de stockage alimentaire, les marchés, les ports et les infrastructures énergétiques indispensables à la production et à la distribution alimentaires;

10.6. à renforcer la protection de l'accès humanitaire et des corridors d'approvisionnement alimentaire dans les situations de conflit armé, conformément au droit international humanitaire.

11. S'agissant de prévenir l'utilisation de la dépendance alimentaire et agricole ainsi que de la privation de l'aide humanitaire comme instruments de pression et de conflit, l'Assemblée invite les États membres:

11.1. à maintenir des mesures restrictives, y compris, le cas échéant, des interdictions d'importation et de transit concernant les intrants agricoles et les engrais originaires de la Fédération de Russie et du Bélarus, afin de réduire les dépendances stratégiques susceptibles d'être utilisées à des fins de pression géopolitique et d'empêcher que les échanges commerciaux ne contribuent, directement ou indirectement, au financement de la guerre d'agression contre l'Ukraine;

11.2. à utiliser tous les moyens disponibles, conformément au droit international humanitaire, pour garantir l'acheminement immédiat, sûr et sans entrave de l'aide humanitaire, y compris de nourriture, d'eau, de fournitures médicales et de carburant, à la population civile de Gaza, et garantir un accès durable, indépendant et sans entrave aux agences des Nations Unies et aux organisations humanitaires afin de prévenir la famine et une aggravation de la catastrophe humanitaire à Gaza.

12. S'agissant de remédier aux violations du droit à l'alimentation par leur documentation des faits et l'obligation de rendre des comptes, l'Assemblée se félicite de l'élargissement récent des catégories de réclamations relatives aux dommages causés aux infrastructures, aux capacités de production, aux actifs et aux pertes économiques subies par les personnes morales et les autorités publiques, permettant l'enregistrement non seulement des pertes individuelles, mais aussi des dommages économiques plus larges subis par les entités commerciales et par l'État ukrainien du fait de l'agression de la Fédération de Russie, et invite les États membres:

12.1. à rejoindre et à encourager les autres États à rejoindre et à soutenir activement l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages pour l'Ukraine;

12.2. à soutenir le développement et l'interprétation des critères du Registre des dommages afin de garantir que les dommages affectant les capacités de production agricole, les moyens de subsistance de la population civile et les chaînes d'approvisionnement alimentaire soient dûment documentés et puissent être pris en compte dans de futurs efforts d'indemnisation et de reconstruction;

12.3. à soutenir la documentation et l'évaluation des dommages affectant les capacités de production agricole, les moyens de subsistance de la population civile et les chaînes d'approvisionnement alimentaire menées par les Nations Unies à Gaza, en vue d'assurer l'établissement des responsabilités et de futurs efforts de reconstruction;

12.4. à réaffirmer et à faire respecter l'obligation des États agresseurs de fournir réparation pour tous les dommages causés, y compris dans les secteurs agricole et alimentaire.

13. Pour ce qui est de renforcer la résilience des systèmes alimentaires à l'échelle mondiale, l'Assemblée invite les États membres:

13.1. à renforcer les mécanismes publics de régulation et de coordination des marchés agricoles, notamment par la constitution de réserves alimentaires, des mécanismes d'urgence de protection contre les flambées des prix, la transparence des données de suivi des marchés et le renforcement des systèmes internationaux de veille et d'analyse de la sécurité;

13.2. à réduire la concentration des chaînes d'approvisionnement alimentaire et des marchés des intrants agricoles, en diversifiant les sources d'approvisionnement, en renforçant les capacités locales et régionales de production alimentaire et d'engrais, et en encourageant la conclusion d'accords régionaux de solidarité alimentaire, en accordant une attention particulière aux régions exposées à un risque élevé de sécheresse et à une baisse de la production agricole due au changement climatique, ainsi qu'à la souveraineté alimentaire des communautés rurales et autochtones. Cela inclut le renforcement des systèmes alimentaires locaux afin de mettre en place des chaînes d'approvisionnement plus courtes, plus résilientes et plus résistantes aux conflits, ainsi que le développement d'alternatives durables aux engrais chimiques importés;

13.3. à renforcer la coopération internationale afin de protéger les voies d'approvisionnement alimentaire maritimes et les couloirs de transport humanitaire essentiels à la sécurité alimentaire mondiale contre les perturbations géopolitiques, notamment en soutenant le couloir maritime ukrainien, l'initiative *Food for Ukraine* et les couloirs de solidarité Union européenne-Ukraine, à améliorer la protection des navires civils et des infrastructures portuaires essentielles afin de préserver la sécurité de la navigation et la stabilité de l'approvisionnement alimentaire, et de renforcer les mécanismes de suivi pour empêcher l'entrée, le transit ou l'achat dans les ports internationaux de produits agricoles ukrainiens volés provenant de territoires temporairement occupés;

13.4. à encourager la mise en place et le renforcement de cadres de coordination permanents et inclusifs entre les secteurs public et privé, en s'inspirant du modèle du Mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire, afin d'assurer une surveillance continue des risques, une détection précoce des goulets d'étranglement dans la chaîne d'approvisionnement et des réponses synchronisées entre les gouvernements, les organismes internationaux et les acteurs privés de la chaîne alimentaire.

14. Enfin, afin de renforcer la résilience des systèmes alimentaires de chacun des États membres, l'Assemblée les encourage:

14.1. à promouvoir un marché alimentaire équilibré entre circuits locaux et exportations et à valoriser les petits exploitants agricoles, les agriculteurs familiaux et les autres producteurs alimentaires locaux en leur offrant un accès diversifié aux marchés et en stimulant la demande pour leurs produits par des aides ciblées et l'introduction dans les commandes publiques de critères liés à la proximité et l'ancrage local notamment dans la restauration scolaire, les hôpitaux et les maisons de retraite;

14.2. à donner la priorité aux systèmes agroécologiques fondés sur la diversification des cultures, la réduction des intrants externes et le renforcement des circuits courts et, dans le contexte de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, à fournir un soutien financier, technique et logistique en vue d'une transition durable et inclusive du modèle agricole ukrainien, en tenant compte de la diversité des systèmes de production, des moyens de subsistance ruraux et de la sécurité alimentaire à long terme;

14.3. à soutenir le renforcement des capacités locales de production agricole dans les régions en situation d'insécurité alimentaire par la formation, les échanges professionnels, le partage des connaissances agroécologiques et les partenariats, notamment les initiatives ukrainiennes visant à former des spécialistes pour les pôles agricoles africains, ainsi que les initiatives agricoles menées par des jeunes, autonomes et axées sur le numérique, y compris l'intelligence artificielle et les technologies d'agriculture intelligente, en vue de promouvoir la résilience alimentaire à long terme, l'autosuffisance locale et des systèmes alimentaires durables;

14.4. à mettre en œuvre la Résolution 2577 (2024) «Garantir le droit humain à l'alimentation» qui invite les États membres à inscrire explicitement le droit à l'alimentation dans leurs Constitutions et à adopter des lois-cadres relatives au droit à l'alimentation.

15. Outre les mesures visant au renforcement de la résilience nationale, l'Assemblée appelle les États membres à œuvrer collectivement pour promouvoir des systèmes alimentaires durables et fondés sur les droits, renforcer la sécurité alimentaire et la résilience, et proposer un modèle de gouvernance alimentaire démocratique et fondée sur les droits au-delà de la région européenne.

B. Exposé des motifs par M^{me} Larysa Bilozir, rapporteure³

1. Introduction

1. Le Rapport mondial sur les crises alimentaires alertait en 2022 en ces termes: «Le nombre de personnes confrontées à une insécurité alimentaire aiguë et nécessitant une aide urgente en matière d'alimentation, de nutrition et de moyens de subsistance a augmenté pour la quatrième année consécutive»⁴. En d'autres termes: même si les conflits s'arrêtaient aujourd'hui, l'insécurité alimentaire mondiale se poursuivrait. Les chocs géopolitiques et les chocs climatiques n'en sont pas la cause première, mais des amplificateurs de fragilités de longue date et de la violence systémique des systèmes alimentaires.

2. Toute crise alimentaire résulte d'interactions structurelles entre économie, climat, conflits et gouvernance. Les effets désastreux sur la sécurité alimentaire mondiale de la guerre en Ukraine ou du blocage du détroit d'Ormuz ne sont en effet pas des anomalies dans un modèle alimentaire mondial qui serait robuste par ailleurs. Ils ne font qu'exacerber des vulnérabilités structurelles des systèmes alimentaires: l'asymétrie des interdépendances entre États, les excès de spécialisation productive, l'insuffisance de diversification des sources d'approvisionnement, les dérives de la financiarisation des marchés agricoles, ainsi qu'une approche centrée sur la sécurisation des flux⁵. En termes simples: quelques aliments de base produits de manière industrielle, un nombre limité de pays exportateurs et une poignée d'acteurs privés qui structurent les chaînes de valeur et les échanges.

3. Comme l'avait déjà montré le Prix Nobel d'économie M. Amartya Sen en 1981, l'insécurité alimentaire en temps de paix comme en temps de guerre résulte moins des disponibilités alimentaires globales, que de la perte d'accès à la nourriture, de la pauvreté et des vulnérabilités structurelles préexistantes. Ces caractéristiques profondes des marchés rendent les systèmes alimentaires vulnérables aux chocs climatiques et géopolitiques et, dans certains cas, transforment l'alimentation en enjeu stratégique, susceptible d'être instrumentalisé comme arme de pression ou de guerre.

4. Mon rapport accorde une place particulière aux conséquences de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie sur le système alimentaire mondial et à la dimension qu'elles ont ajoutés à la crise alimentaire mondiale déjà multidimensionnelle. Cependant, ce n'est pas le seul conflit à entraîner des niveaux records d'insécurité alimentaire. La catastrophe humanitaire à Gaza, résultant des hostilités et des opérations militaires israéliennes, est devenue l'un des exemples les plus emblématiques et illustre également les conséquences dévastatrices de la guerre sur la sécurité alimentaire.

5. Le cadre conceptuel de mon rapport figure dans la [Résolution 2577 \(2024\)](#) et la [Recommandation 2286 \(2024\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Garantir le droit humain à l'alimentation». Garantir le droit humain à l'alimentation implique que «tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une alimentation suffisante, sûre et nutritive leur permettant de mener une vie saine et active»⁶. Toutes les mesures préconisées dans cette résolution sont intégrées dans mes propositions pour renforcer la résilience alimentaire et mieux résister aux crises.

6. Pour rédiger mon rapport, je me suis appuyée sur les auditions par la commission de M. Taras Vysotskyi, vice-ministre de l'Économie, de l'Environnement et de l'Agriculture de l'Ukraine, de M. Jean-Martin Bauer, Directeur de la sécurité alimentaire et analyse de la nutrition du Programme alimentaire mondial (PAM), de M. Michael Fakhri, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, et de M. Fabrice Santini, chef d'Unité sur la Gouvernance des marchés agroalimentaires de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne. L'agriculteur ukrainien, M. Viktor Hordiienko, représentant une zone agricole de première ligne située le long de la ligne de contact militaire ainsi que des terres déminées, a également été entendu, tout comme M. Dmytro Solomchuk, membre de la commission parlementaire ukrainienne sur la politique agraire et foncière. J'ai enfin assisté au *Black Security Sea Forum* organisé à Odessa les 29-31 mai 2026.

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure.

4. 7^e édition du Rapport mondial sur les crises alimentaires (2022).

5. Les travaux du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) sont la référence mondiale pour comprendre ces interactions, et reposent sur les travaux techniques de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du FIDA, du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Comité de la sécurité alimentaire (CSA), en particulier: HPLE, Nutrition et systèmes alimentaires, coll. «HLPE Report», n°12, 2018.

6. Définition de la FAO.

2. L'alimentation comme instrument de guerre contre les populations civiles

7. Les systèmes alimentaires ne sont pas neutres; ils sont utilisés comme instruments de domination, de pression et de privation en temps de crises.

8. Avant même l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie en février 2022, l'insécurité alimentaire en Ukraine était déjà importante: selon les analyses du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), entre 2019 et 2021, environ 9,9 millions de personnes étaient en situation d'insécurité alimentaire modérée ou sévère, notamment dans les régions de Donetsk et de Louhansk. Depuis lors, la poursuite de la guerre a profondément aggravé la situation économique et sociale du pays. Le PAM évalue à environ 5 millions le nombre d'Ukrainiens faisant encore face à une insécurité alimentaire modérée ou sévère en 2025, tandis que 10,8 à 12,7 millions de personnes nécessitaient une assistance humanitaire⁷.

9. L'instrumentalisation de l'alimentation par la Russie dans le cadre de la guerre est multidimensionnelle comme je l'ai expliqué à multiples reprises à notre commission. Cela a commencé avec le siège et la destruction de villes stratégiques pour l'agriculture comme Marioupol, les bombardements répétés des installations portuaires d'Odessa, la destruction du barrage de Kakhovka en juin 2023, qui a provoqué des inondations massives et la perte de terres agricoles irriguées ou la dégradation des capacités de production de la région de Kherson, au sud de l'Ukraine, et la rupture de la fonction logistique du Dniepr comme corridor fluvial intérieur reliant les régions agricoles du sud aux ports de la mer Noire. Les ports de la mer Noire ont été particulièrement touchés, avec des blocages militaires, des attaques sur les infrastructures de stockage céréalières et des restrictions d'accès qui ont paralysé une partie des flux commerciaux. Enfin, l'occupation des territoires du Donbass (Donetsk et Louhansk) a rimé avec confiscation et appropriation de terres et d'actifs agricoles par les forces d'occupation qui s'accaparent les produits des récoltes pour les exporter à leur profit⁸.

10. A partir de 2023, la Russie a également commencé à cibler le système énergétique ukrainien. La transformation des produits agricoles et la production alimentaire étant énergivores, ces attaques ont eu un grand impact sur l'activité de nombreuses entreprises. A chaque retour du froid, la Russie a intensifié ses attaques contre le secteur énergétique et la logistique ciblant les systèmes de production et de transmission de l'électricité, ainsi que les systèmes d'extraction et de transport du gaz naturel. Ces attaques ont détruit les capacités nationales ukrainiennes de production et de raffinage du pétrole et détruit plus de 60 % des capacités de production de gaz naturel.

11. S'ajoute à cela que des centaines de milliers d'hectares agricoles sont contaminés par des mines et des restes explosifs de guerre. Cette contamination empêche l'accès immédiat aux terres, mais entraîne aussi des effets à long terme sur les sols (érosion, pollution chimique, destruction de la structure des terres arables) et donc sur la capacité de production. Le déminage des terres est devenu le front invisible de la guerre, et les agriculteurs risquent leur vie pour débarrasser leurs champs des mines. Notre commission a entendu le témoignage du fils d'un agriculteur ukrainien de la région de Kherson, qui poursuit le travail de son père dans un danger constant. Avant d'être tué lors d'une attaque de drone russe alors qu'il travaillait dans les champs, M. Hordiienko avait déminé des milliers de mines sur des terres agricoles et neutralisé plus de 100 drones russes, protégeant ainsi à la fois la production agricole et des vies civiles. Je tiens à souligner que l'Ukraine a développé, dans des circonstances d'urgence et à une échelle sans précédent, une expertise de pointe en matière de déminage agricole, notamment grâce à l'utilisation de drones et de la cartographie satellitaire, à la protection anti-drones ainsi qu'à la coordination entre les autorités publiques, les organisations internationales et les agriculteurs locaux⁹. Cette expérience exceptionnelle pourrait, à terme, servir de modèle à d'autres pays confrontés à la guerre et à ses conséquences.

12. La rapporteure est particulièrement préoccupée par la destruction de zones humides et d'écosystèmes d'importance internationale résultant de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Selon une récente évaluation réalisée par la Conférence des Parties contractantes à la Convention de Ramsar des Nations Unies sur les zones humides (2 février 1971), ces dommages auront des conséquences majeures à long terme sur la biodiversité, les systèmes hydriques, la résilience agricole et la sécurité alimentaire en Ukraine¹⁰.

7. PAM, Country Brief Ukraine, mai 2026.

8. J'ai ainsi appris que des quantités importantes de blé volé avait été vendu par les Russes à Israël («[How grain stolen from occupied territory in Ukraine has been sold to Israel](#)», *Haaretz*, 10 juillet 2023) (anglais uniquement).

9. Center for Strategic International Studies, «[Demining Ukraine's Farmland: Progress, Adaptation, and Needs](#)», 4 décembre 2024 (anglais uniquement).

13. En termes de dommages, les évaluations les plus récentes de la *Kyiv School of Economics* confortées par les données du ministère de l'Économie, de l'Environnement et de l'Agriculture de l'Ukraine estiment les pertes directes du secteur agricole ukrainien à plus de 10 milliards de dollars (environ 8,5 milliards d'euros), dont une part importante liée à la destruction d'infrastructures de stockage, de machines agricoles et de stocks de production. De nombreuses enquêtes, dont celles de la FAO, documentent une dégradation généralisée des capacités productives et logistiques des exploitations agricoles. Des analyses indépendantes fondées sur l'imagerie satellitaire, estiment qu'environ un cinquième des capacités de stockage de céréales du pays a été affecté par le conflit¹¹. La Banque mondiale estime que les dommages et pertes liés à la guerre subis par le secteur agricole ukrainien s'élèvent à plus de 90 milliards d'euros principalement liée à la perte d'accès aux terres situées dans les zones occupées et de première ligne, ainsi qu'aux terres minées et contaminées, aux systèmes d'irrigation endommagés et à d'autres actifs productifs, compromettant ainsi la sécurité alimentaire mondiale actuelle et la capacité productive à long terme du pays.

14. Le 9 octobre 2023, Israël a annoncé et mis en place un siège total contre Gaza et a immédiatement bloqué l'entrée de nourriture, d'eau, d'électricité et de carburant à Gaza. Sachant qu'avant le 7 octobre 2023, les analyses de l'IPC indiquaient qu'environ la moitié de la population de Gaza souffrait déjà d'insécurité alimentaire aiguë et que plus de 80 % dépendaient de l'aide humanitaire apportée par l'UNRWA en raison du blocus imposé par Israël et l'Égypte, le siège total a immédiatement provoqué un risque imminent de famine. Selon l'analyse de l'IPC publiée le 21 décembre 2023, environ 577 000 habitants de Gaza avaient basculé en phase 5 (catastrophe/famine) de l'insécurité alimentaire avec un risque élevé de famine, soit plus de 80 % des personnes classées dans cette catégorie à l'échelle mondiale à cette époque.

15. Avant le début de la guerre, Gaza disposait d'une production agricole significative (fruits, légumes, volailles, pêche). Mais depuis octobre 2023, les bombardements, blocus et déplacements de population à répétition ont largement détruit ses capacités de production: selon une évaluation FAO-UNOSAT du 9 août 2025¹², seulement 1,5 % des terres cultivables demeuraient accessibles et non endommagées, tandis que la quasi-totalité des bovins et des poules a été décimée. La pêche au large a été interdite. Sans compter qu'Israël a créé une zone tampon le long de sa frontière avec Gaza et dans certaines parties de la bande, empiétant, selon les informations disponibles, jusqu'à 32 % du territoire de Gaza, et réduisant ainsi les terres cultivables. Quant aux rares denrées disponibles, leur prix a explosé: d'après la chambre de commerce palestinienne, la farine coûte trente fois plus cher qu'avant-guerre. A cela s'ajoute la destruction par Israël du système humanitaire qui soutient la population notamment sur le plan alimentaire.

16. Les premières morts liées à la malnutrition et à la déshydratation ont été signalées dès février 2024 par le ministère de la Santé de Gaza. En août 2025, Gaza est entré en phase de famine selon l'IPC, et au moins 461 personnes étaient mortes de causes liées à la malnutrition et à la déshydratation, principalement des enfants et des personnes âgées¹³. Les organisations humanitaires telles que Médecins sans frontières estiment toutefois que ce bilan est probablement sous-évalué en raison de l'effondrement du système sanitaire¹⁴. Le représentant du PAM auditionné par notre commission indiquait qu'aujourd'hui, après la famine qui a eu cours jusque fin 2025, la majeure partie de la population de Gaza se trouve toujours, selon l'IPC, en situation d'insécurité alimentaire aiguë de phase 4 (urgence), avec un risque de basculement vers la phase 5 (catastrophe/famine) dans certaines zones.

10. Rapport «Implementation of Resolution XIV.20: Final assessment report of environmental damage on Wetlands of International Importance in Ukraine stemming from the Russian Federation's aggression», présenté lors de la 15e session de la conférence des parties contractantes de la Convention sur les zones humides tenue au Zimbabwe, à Victoria Falls, du 23 au 31 juillet 2025 (anglais uniquement).

11. KSE Agrocenter / Banque mondiale / Commission européenne, «Assessment of Damages and Losses in the Agricultural Sector of Ukraine Due to the War», Kyiv School of Economics, 2024 (anglais uniquement). FAO Ukraine, «Impact of the war on agricultural enterprises – Findings of a nationwide survey», Octobre-Novembre 2024, Banque mondiale, «Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment », RDNA4 and RDNA5, 2025 (anglais uniquement). Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS), «The Destruction of Ukraine's Agricultural Infrastructure and Global Food Security Implications», 2022 (anglais uniquement).

12. Rapport FAO-UNOSAT, «Bande de Gaza: 98,5 pour cent des terres agricoles sont incultivables, alors que la famine se profile», 9 août 2025.

13. Chiffres jugés fiables par plusieurs organisations internationales telles que le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires ou le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies (Assma Maad, «Morts à Gaza: pourquoi les chiffres du ministère de la santé du Hamas sont considérés comme fiables par l'ONU et certaines ONG», *Le Monde*, 9 octobre 2024).

14. Médecins sans frontières, «Gaza: des taux record de malnutrition aiguë dans deux centres MSF», 11 juillet 2025; «Le système de santé est en ruines: à Gaza, un médecin MSF témoigne», 19 août 2025.

17. Notre commission a également entendu le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. Il a alerté sur le fait que la situation a atteint des niveaux d'insécurité alimentaire aiguë parmi les plus graves observés dans des contextes récents de conflit armé et sur l'affaiblissement, pour des décennies, de la capacité des Palestiniens de Gaza de se nourrir¹⁵, ce qui est largement documenté par ailleurs par la FAO¹⁶. La Banque mondiale et les Nations Unies ont également relevé que le choc subi par l'économie de Gaza en raison du siège actuel était l'un des plus importants qui aient été constatés dans l'histoire économique récente et que, pour y remédier, l'on devra mettre en œuvre des mesures de relèvement sans précédent depuis 1945¹⁷.

18. Ces réalités tragiques m'amènent à encourager les États membres à agir sur plusieurs niveaux:

- renforcer leur soutien financier, technique et institutionnel au plan pluriannuel 2026-2028 de reconstruction agricole élaboré par la FAO avec l'État ukrainien¹⁸ et donc aux programmes de déminage des terres agricoles dans les régions affectées par la guerre. L'expertise développée en Ukraine en matière de déminage des terres agricoles, de cartographie numérique des risques et de réhabilitation rapide des capacités de production pourrait être soutenue, documentée et partagée avec d'autres territoires touchés par des conflits armés.
- encourager l'élaboration, sous l'égide de la FAO, d'un plan international pluriannuel de reconstruction et de réhabilitation agricole pour Gaza, fondé sur le droit international humanitaire, la protection des infrastructures civiles indispensables à la survie de la population et le droit à l'alimentation¹⁹.

3. Le cadre du droit international et les enjeux de responsabilité

19. Les états des lieux faits au chapitre précédent ne sont pas seulement tragiques, ils sont aussi juridiquement qualifiables et sanctionnables.

20. L'usage de méthodes de guerre fondées sur l'alimentation est clairement condamné par le droit international contemporain. Sur le plan normatif, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité la résolution 2417 (2018) qui établit pour la première fois un lien direct entre conflits armés et insécurité alimentaire. Cette résolution condamne l'usage de la famine comme méthode de guerre, le refus illégal d'accès humanitaire ainsi que la destruction de biens indispensables à la survie des populations civiles, en particulier les infrastructures agricoles et alimentaires. Elle rappelle également les obligations des parties au conflit en vertu du droit international humanitaire, notamment l'interdiction de cibler ou de rendre inutilisables les ressources essentielles à la survie des civils. Je relaye à cet égard l'avis du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation selon lequel la famine ne doit pas être comprise uniquement comme une conséquence humanitaire des conflits armés, mais comme le résultat de systèmes prolongés de restriction, de contrôle et de destruction des capacités de production et de distribution alimentaires²⁰.

21. Ces éléments, qui s'inscrivent dans le cadre du droit international humanitaire des Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs Protocoles²¹, sont renforcés par le droit pénal international. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale à l'article 8(2)(b)(xxv) réprime le crime consistant à utiliser «intentionnellement la famine contre les civils comme méthode de guerre en les privant d'objets indispensables à leur survie», y compris en entravant délibérément l'acheminement de l'aide. Ce crime est

15. Michael Fakhri, «A/79/171, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri – Famine et droit à l'alimentation, notamment dans le contexte de la souveraineté alimentaire du peuple palestinien », 17 juillet 2024; Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires; Rapport mondial sur les crises alimentaires (GRFC) 2025.

16. Rapports FAO sur Gaza: «On the ground in Gaza – In Focus» (anglais seulement).

17. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, «Over one hundred days into the war, Israel destroying Gaza's food system and weaponizing food, say UN human rights experts», communiqué de presse, 16 janvier 2024 (anglais uniquement); Banque Mondiale, «The Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment (IRDNA)» (anglais uniquement), rapport de synthèse, 2024; «Gaza Strip Rapid Damage and Needs Assessment – European Union, United Nations and World Bank», Nations Unies, 20 avril 2026 (anglais uniquement).

18. Rapport FAO, «Ukraine: Emergency and Early Recovery Response Plan 2026–2028», 2025 (anglais uniquement).

19. FAO, «Gaza: Immediate action must combine emergency relief with the restoration of local food production», 28 janvier 2025 (anglais uniquement).

20. A/79/171 précité.

21. L'article 54 du Protocole additionnel I prévoit notamment l'interdiction de l'affamement des civils comme méthode de guerre. L'article 14 du Protocole additionnel II prohibe également la destruction ou l'accaparement de biens indispensables à la survie des populations civiles, tels que les vivres, l'eau ou les semences.

reconnu en temps de conflits armés internationaux et, depuis 2019, aussi dans les conflits internes. Cette disposition confère donc une base juridique pénale directe à la prohibition de la famine en tant qu'instrument de conflit armé, au-delà de sa seule qualification en droit humanitaire.

22. Dans le contexte de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie, ces normes ont été activement mobilisées par les mécanismes internationaux. La Cour pénale internationale a ouvert, le 28 février 2022, une enquête sur la situation en Ukraine à la suite de renvois émanant de plusieurs États. Si les mandats d'arrêt concernent principalement les déportations illégales d'enfants, l'enquête en cours inclut également l'examen d'autres violations graves du droit international humanitaire, y compris celles susceptibles de relever de crimes impliquant la privation de ressources essentielles à la survie des civils. A cet égard, j'accueille avec satisfaction que les crimes impliquant des attaques contre des biens essentiels, la destruction de systèmes alimentaires et l'obstruction de l'aide humanitaire figurent dorénavant parmi les priorités d'enquête sur les situations de conflit du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale.

23. S'agissant de Gaza, la mobilisation des normes du droit international s'est principalement cristallisée dans le cadre contentieux porté par l'Afrique du Sud devant la Cour internationale de Justice. Dans son ordonnance du 26 janvier 2024 dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, la Cour a reconnu l'existence d'un risque plausible de violation de la Convention de Genève pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 et a ordonné des mesures conservatoires contraignantes, incluant l'obligation d'assurer l'acheminement sans entrave de l'aide humanitaire. Par une ordonnance du 28 mars 2024, la Cour a renforcé ces mesures, en précisant l'exigence d'une protection effective des conditions de survie des populations civiles. Cette procédure s'inscrit dans un contentieux relatif à l'obligation internationale de prévention, qui constitue l'un des mécanismes centraux de la Convention.

24. Eu égard à ce qui précède, je propose de nous appuyer sur la [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe – Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», la [Résolution 2609 \(2025\)](#) «La paix mondiale menacée: mettre fin à la catastrophe humanitaire à Gaza et résoudre l'extension du conflit au Moyen-Orient» pour, à nouveau, exhorter les États membres à tenir la même conduite en toutes circonstances et:

- à soutenir le travail des juridictions internationales et nationales ayant pour mandat d'enquêter sur les génocides, les crimes de guerre, les violations du droit international humanitaire et les crimes contre l'humanité perpétrés dans le cadre des agressions, et poursuivre les auteurs;
- à s'abstenir d'entraver le travail de la Cour pénale internationale et, pour les États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à coopérer pleinement avec celle-ci;
- à soutenir les travaux des organes et des agences des Nations Unies et à veiller au respect des règles prévues par les Conventions de Genève précitées.

25. De même, l'Assemblée devrait réaffirmer, comme elle l'a fait dans sa [Résolution 2539 \(2024\)](#) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine», que l'État agresseur a l'obligation d'indemniser pleinement les dommages, pertes et préjudices causés par ses actes internationalement illicites, y compris la destruction d'infrastructures et les difficultés économiques et d'autres effets préjudiciables. A cet effet, elle doit aussi rappeler sa [Résolution 2605 \(2025\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et réitérer que toute négociation de paix future visant à mettre fin à l'agression doit inclure un mécanisme complet et juste de réparations des dommages causés. Dans ce contexte, je souhaite que soit rappelé le rôle essentiel du Registre des dommages pour l'Ukraine en tant que premier élément opérationnel d'un mécanisme international d'indemnisation. A cet égard, j'accueille très favorablement l'élargissement récent des catégories de réclamations relatives aux dommages causés aux infrastructures, aux capacités de production, aux actifs et aux pertes économiques subies par les personnes morales et les autorités publiques, afin de permettre l'enregistrement non seulement des pertes individuelles, mais aussi des dommages économiques plus larges subis par les entités commerciales et par l'État ukrainien du fait de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine²².

26. Dans le même esprit, il est également crucial de maintenir un embargo complet sur l'importation et le transit des intrants agricoles et des engrais originaires de la Fédération de Russie et du Bélarus lorsque leur commerce contribue, directement ou indirectement, au financement de la guerre d'agression et à l'instrumentalisation de la dépendance alimentaire et agricole comme outil de pression géopolitique.

22. «Register of Damage for Ukraine Announces Launch of Claims Categories B1.1, B1.2, C1.1, C1.2 and C3.1 for Legal Entities and the State of Ukraine », La Haye, 29 avril 2026 (anglais seulement).

27. Tout en rappelant la profonde réprobation et la condamnation par l'Assemblée «dans les termes les plus forts [du] bilan dévastateur – avec plus de 55 000 morts selon les chiffres communiqués par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires [ainsi que des] attaques israéliennes signalées contre des civils cherchant à obtenir de l'aide, de l'entrave à l'aide humanitaire, du déplacement massif de communautés et de la destruction généralisée des infrastructures civiles, notamment des logements, des hôpitaux, des écoles ainsi que des sites religieux et culturels», dans sa [Résolution 2609 \(2025\)](#), j'estime qu'une attention et une action supplémentaires de l'Assemblée demeurent nécessaires. Comme l'Assemblée l'a déjà affirmé dans sa [Résolution 2582 \(2025\)](#) «La nécessité absolue et urgente de mettre fin à la crise humanitaire concernant les femmes, les enfants et les otages à Gaza», le statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée implique le devoir et la responsabilité de défendre les valeurs du Conseil de l'Europe. L'instrumentalisation de l'accès à l'alimentation contribuant à une situation de famine à Gaza est en totale contradiction avec ces devoirs et responsabilités.

4. Les enseignements tirés de la guerre en Ukraine au regard du droit humain à l'alimentation et la sécurité alimentaire

28. La guerre d'agression de l'Ukraine par la Russie a révélé de façon emblématique des défauts structurels des systèmes alimentaires, mondial et nationaux, qu'un alignement sur le droit humain à l'alimentation permet de surmonter. Je suis convaincue que les enseignements à tirer de cette expérience s'appliquent à tous les types de crises et renforcent à la fois la résilience et l'accès à l'alimentation face à de telles situations.

4.1. Rester intégré au marché alimentaire mondial tout en réduisant les logiques de marché

29. Au début de l'année 2022, l'Ukraine figurait parmi les principaux exportateurs mondiaux de blé, de maïs et d'huile de tournesol et constituait un garant majeur de la sécurité alimentaire mondiale, fournissant des denrées alimentaires à environ 400 millions de personnes dans le monde, en particulier aux pays dépendants des importations alimentaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA) ainsi qu'en Afrique de l'Est. Ainsi, avant l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le pays fournissait près de 50 % des stocks céréaliers du PAM²³. La Russie demeure également le premier exportateur mondial de blé et instrumentalise de plus en plus les fournitures de céréales et d'engrais à bas coût afin d'étendre son influence géopolitique et de créer des dépendances économiques dans certaines régions du Sud global. Elle a également instrumentalisé la guerre pour accroître son influence sur les marchés dépendants des importations alimentaires dans la région MENA, en créant des pénuries artificielles et en se substituant aux fournisseurs européens et ukrainiens traditionnels. En conséquence de la guerre, l'Ukraine a par exemple perdu environ 70 % de sa part de marché du blé en Égypte.

30. C'est cette forte intégration de l'Ukraine dans les circuits alimentaires mondiaux qui explique l'ampleur et la rapidité des conséquences de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie sur les marchés agricoles mondiaux. Le choc géopolitique s'est immédiatement traduit par un choc inflationniste à l'échelle mondiale. Je tiens à souligner que la brutalité de ce choc n'était pas due au niveau des stocks alimentaires mondiaux. Au début de la guerre, ceux-ci étaient en effet globalement suffisants: le déficit d'exportation du blé, par exemple, ne représentait que 0,9 % de la récolte mondiale. Cette brutalité a traduit avant tout la forte incertitude qui s'est installée le lendemain de l'invasion quant à la disponibilité future des produits agricoles et des intrants. En d'autres termes, l'ampleur de la flambée des prix s'est expliquée davantage par les anticipations, la peur et les comportements de panique des opérateurs des marchés financiers, mais aussi par des dynamiques spéculatives²⁴²⁵. Comme d'autres crises alimentaires l'avaient déjà révélé, cette invasion à grande échelle a mis en évidence que la financiarisation des marchés agricoles mondialisés les rend structurellement plus vulnérables aux chocs géopolitiques.

23. PAM, «Country Brief Ukraine», mai 2026 (anglais seulement).

24. «Le piège des engrais», GRAIN, Institute for Agriculture and Trade Policy, 8 novembre 2022.

25. Michael Fakhri, «A/HRC/52/40: Conflit et droit à l'alimentation – Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri», Nations Unies, 29 décembre 2022; Michael Fakhri, «A/HRC/52/40: Conflit et droit à l'alimentation – Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation – Mikael Fakhri», Nations Unies, 29 décembre 2022; Mathilde Gérard, «Crise alimentaire: comment la spéculation a amplifié la flambée des prix», *Le Monde*, 13 juin 2023: «selon Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté, 'dans le même temps, 26 milliards de dollars [24,3 milliards d'euros] ont été injectés dans des fonds spéculant sur les marchés agricoles, et de mai à juillet, 23 milliards de dollars ont été retirés de ces fonds, amenant à une explosion de la bulle'.»

31. Du point de vue du droit humain à l'alimentation, j'estime que les États membres doivent en tirer l'enseignement que la forte dépendance des marchés agricoles mondiaux à des chaînes d'approvisionnement concentrées et financiarisées rend la sécurité alimentaire très vulnérable aux chocs géopolitiques et doit être contrebalancée par un renforcement des mécanismes publics de régulation et de coordination. Je propose donc d'inviter les États membres à suivre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, ainsi que par la FAO et le PAM, visant à garantir la primauté du droit humain à l'alimentation sur les logiques de marché. Je retiens en particulier:

- La constitution de réserves alimentaires coordonnées au niveau régional, la mise en place de mécanismes de financement d'urgence permettant de protéger les populations vulnérables contre les flambées soudaines des prix;
- Le renforcement des systèmes publics d'information sur les stocks et les prix des denrées et d'intrants agricoles;
- L'investissement dans les systèmes internationaux de collecte et d'analyse de données sur la sécurité alimentaire, notamment ceux développés par le PAM, qui permettent d'identifier en temps réel les populations vulnérables et de cibler efficacement les réponses humanitaires.

4.2. Sécuriser les flux alimentaires tout en réduisant l'interdépendance des systèmes alimentaires

32. Depuis le début de l'invasion à grande échelle, au fil du temps, malgré les perturbations logistiques majeures et les destructions massives, les marchés mondiaux ont progressivement retrouvé une certaine stabilité grâce à la réorganisation des flux commerciaux. De nouvelles routes commerciales ont été mises en place pour contourner les blocages imposés par l'armée russe. Les initiatives européennes, en particulier les *Solidarity Lanes* lancées en mai 2022 par la Commission européenne et les États membres frontaliers, ont permis la continuité des flux via les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'Union européenne, complétées par une libéralisation temporaire des échanges facilitant l'accès au marché européen. En parallèle, l'Initiative céréalière de la mer Noire (*Black Sea Grain Initiative*), instaurée en juillet 2022 sous l'égide des Nations Unies et de la Türkiye, a contribué au maintien des flux jusqu'à sa suspension en 2023, avant qu'un corridor maritime ukrainien ne prenne partiellement le relais.

33. Il convient également de noter que, malgré le fonctionnement du corridor maritime ukrainien et des routes alternatives, les attaques russes continues contre les infrastructures portuaires et agricoles continuent de perturber considérablement les capacités d'exportation de l'Ukraine ainsi que les chaînes d'approvisionnement alimentaires mondiales. Cela réaffirme l'importance cruciale de routes maritimes sûres et, en particulier, de l'initiative *Food for Ukraine* en tant que contribution essentielle à la sécurité alimentaire mondiale. Je souligne également que les attaques russes contre des navires civils opérant dans le corridor maritime ukrainien, ayant entraîné des morts et des blessés parmi les membres d'équipage internationaux, constituent des violations manifestes du droit maritime international et portent atteinte au principe fondamental de la sécurité de la navigation.

34. La recomposition des routes commerciales a permis une reprise progressive des flux d'exportation ukrainiens. Depuis leur mise en place en mai 2022, les *Solidarity Lanes* de l'Union européenne ont permis l'exportation de plus de 200 millions de tonnes de marchandises ukrainiennes, dont près de 91 millions de tonnes de céréales, d'oléagineux et de produits dérivés. Cette route alternative a également bénéficié aux marchés agricoles de l'Union européenne: s'ils sont restés sous pression, les importations supplémentaires en provenance d'Ukraine ont apporté un soulagement en matière d'approvisionnement. Il est par exemple bien documenté que la disponibilité des céréales, des oléagineux et des volailles en provenance d'Ukraine dans le cadre des mesures préférentielles de l'UE a réduit les coûts des aliments pour animaux et des intrants pour les producteurs de l'UE et a contribué à stabiliser les secteurs pendant la période de grippe aviaire²⁶.

35. Je me félicite que les réponses internationales à la crise ukrainienne aient privilégié la sécurisation et la continuité des flux commerciaux. Ces dispositifs ont illustré la capacité des acteurs internationaux à maintenir en contexte de guerre des flux alimentaires essentiels. La combinaison de corridors logistiques alternatifs, d'assouplissements réglementaires et de mécanismes multilatéraux de sécurisation des exportations s'est révélée très efficace pour éviter une rupture immédiate des approvisionnements mondiaux. Elle constitue une bonne pratique en matière de gestion de crise alimentaire mondiale. On la retrouve d'ailleurs intégrée aux stratégies coordonnées de planification des risques non seulement en Europe avec la mise en place au

26. Direction générale de l'agriculture et du développement rural, «Frein d'urgence actionné pour les importations de grains en provenance d'Ukraine», 19 juillet 2024.

niveau de l'Union européenne avec la plateforme européenne de préparation et de gestion des crises de sécurité alimentaire (European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism), mais également dans les autres régions du monde, comme en Afrique de l'Ouest dans le cadre du Food Systems Resilience Program soutenu par la Banque mondiale.

36. Toutefois, je relève également que, à l'instar des crises précédentes, en particulier la pandémie de Covid-19, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a mis en évidence les effets négatifs d'une forte concentration de la production et des chaînes d'approvisionnement ainsi que de la forte interdépendance des systèmes alimentaires mondiaux. La FAO explique qu'avant la guerre, 50 pays dépendaient de la Russie et de l'Ukraine pour plus de 30 % de leurs importations de blé et 26 pays pour plus de 50 % (par exemple, environ 75 % des importations de blé de l'Égypte provenaient de la Fédération de Russie et de l'Ukraine)²⁷. Cette concentration des sources d'approvisionnement a considérablement accru la vulnérabilité des pays dépendants des importations alimentaires face aux perturbations provoquées par la guerre. La désorganisation des chaînes d'approvisionnement ukrainiennes a permis à la Fédération de Russie d'étendre sa présence et son influence géopolitique sur les marchés dépendants des importations alimentaires dans la région MENA, en remplaçant de plus en plus les approvisionnements ukrainiens traditionnels. Cette dépendance, combinée à la forte hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires en 2022, a entraîné des situations d'insécurité alimentaire aiguë touchant plus de 40 millions de personnes en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique entre 2022 et 2023. Par conséquent, ces pays ont dû faire appel au PAM pour nourrir leurs populations et des pays tels que la Somalie, le Yémen et le Soudan du Sud sont rapidement devenus des foyers critiques de faim. Comme cela a été souligné lors de l'audition en commission, les conflits armés détruisent les moyens de subsistance, perturbent les marchés et l'accès humanitaire, et aggravent directement l'insécurité alimentaire des populations civiles.

37. Des dynamiques comparables se produisent aujourd'hui pour les engrais qui transitent par le détroit d'Ormuz où le trafic maritime a chuté drastiquement. Sachant qu'environ un tiers du commerce mondial d'engrais transite par le détroit, notamment l'urée dont l'exportation dépend pour plus de 40% des pays du Golfe, cette situation a provoqué une augmentation du prix des engrais d'environ 30 % avec des effets directs sur les coûts de production agricole, les engrais représentant jusqu'à 20 à 30 % des coûts de production céréalière dans certaines régions du monde. Le PAM estime ainsi que, si la crise devait se prolonger, 45 millions de personnes supplémentaires pourraient basculer dans l'insécurité alimentaire, dans un contexte où 2,3 milliards de personnes sont déjà concernées. M. Santini, de la Commission européenne, a indiqué que les perturbations liées aux tensions géopolitiques, y compris les attaques dans la région de la mer Rouge, n'avaient pas eu d'impact immédiat sur l'approvisionnement alimentaire européen. Il a toutefois averti que les difficultés liées aux engrais pourraient devenir plus importantes d'ici 2027 qu'à court terme, soulignant ainsi la nécessité d'une préparation et d'un suivi continu plutôt que de réponses uniquement à court terme. Dans ce contexte, il a évoqué le plan d'action de l'Union européenne sur les engrais, qui vise à réduire la dépendance aux engrais issus des énergies fossiles, à améliorer l'efficacité des intrants, à promouvoir les nutriments recyclés et à soutenir des alternatives à faible émission de carbone dans le cadre d'une stratégie plus large de résilience et de préparation.

38. Du point de vue du droit humain à l'alimentation²⁸, je relève que les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, de la FAO et du PAM convergent sur plusieurs mesures destinées à atténuer les effets des crises sur la sécurité alimentaire des pays vulnérables. Ces mêmes mesures sont devenues prioritaires depuis 2022 pour la Banque mondiale dans le cadre du *Food Systems Resilience Program* précité. Je propose par conséquent qu'il soit recommandé aux États membres de s'en inspirer dans le cadre de leurs politiques de coopération internationale et de leurs engagements en matière de sécurité alimentaire et de développement durable et, au minimum:

- de réduire la concentration des sources d'approvisionnement alimentaires et d'engrais et de les diversifier afin de réduire la dépendance excessive à un nombre limité de pays exportateurs;
- d'investir dans les capacités locales et régionales de production alimentaires et d'engrais afin, quand cela est possible, de réduire la dépendance structurelle aux importations et d'accroître l'autonomie productive des États et des régions;

27. «FAO Chief Economist briefing from New York – FAO Food Price Index for April 2023» FAO; «Implications of the war in Ukraine for agrifood trade and food security in the Southern and Eastern Mediterranean: Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia», FAO, 2022 (anglais seulement).

28. A/HCR/52/40 précité.

- d'encourager le développement des accords régionaux de solidarité et de coordination, visant à sécuriser les échanges intra-régionaux en cas de perturbation des marchés mondiaux ou des corridors logistiques internationaux;
- de développer les alternatives durables aux engrais chimiques importés.

4.3. Soutenir l'exportation et les petits exploitants

39. La troisième leçon tirée de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine est qu'un pays peut figurer parmi les principaux exportateurs agricoles mondiaux tout en demeurant vulnérable en matière de sécurité alimentaire intérieure en temps de guerre. Lorsque les ports ont été bloqués, que les grandes chaînes logistiques ont été perturbées et que la disponibilité alimentaire a diminué en Ukraine, les petites exploitations agricoles, les ménages ruraux et les marchés locaux ont néanmoins continué à fonctionner. Les attaques contre les infrastructures logistiques et énergétiques, le minage des terres agricoles et l'occupation des territoires ont gravement perturbé les capacités de production, de stockage et de distribution alimentaires à travers l'Ukraine. Dans les régions situées à proximité de la ligne de contact des combats, l'accès à la nourriture ainsi que les capacités logistiques et de distribution des produits de base sont devenus extrêmement difficiles et dangereux. La population des régions ukrainiennes situées à une distance de 0 à 50-60 kilomètres de la ligne de contact des combats représente environ 8 millions de personnes. Ces populations se trouvent également dans une zone exposée en permanence au risque de perte des capacités de production, de logistique et de distribution des produits alimentaires, en particulier des produits de première nécessité.

40. Ainsi, la guerre n'a pas révélé l'échec d'un modèle agricole particulier, mais la vulnérabilité structurelle des systèmes alimentaires fonctionnant dans un contexte de conflit armé. En effet, les exploitations agricoles de 500 hectares ou plus, qui cultivent la majorité des terres arables ukrainiennes selon le vice-ministre ukrainien de l'Économie, de l'Environnement et de l'Agriculture, ont démontré une plus grande résilience que les petites exploitations. Dans le même temps, les petites et moyennes exploitations, les ménages ruraux et les marchés locaux ont contribué au maintien de la disponibilité alimentaire locale, notamment dans plusieurs régions touchées par la guerre. Lors de l'audition en commission, M. Vysotskyi a souligné que la sécurité alimentaire en temps de guerre dépendait d'une coordination efficace entre les autorités publiques, les producteurs agricoles, les acteurs humanitaires et les opérateurs logistiques. Des mécanismes de coopération public-privé ont été rapidement mis en place afin de prévenir les perturbations des chaînes d'approvisionnement alimentaire et de maintenir l'accessibilité physique et économique des produits alimentaires. Le Gouvernement a également organisé la distribution de millions de colis alimentaires dans les zones de combat, les zones menacées et les territoires libérés.

41. La guerre a mis en évidence le fait que différentes catégories de producteurs agricoles contribuaient de manière différente à la résilience. Les grandes entreprises agricoles, principalement spécialisées dans les céréales destinées à l'exportation, qui cultivent 53,9 % des terres arables ukrainiennes et génèrent 54,5 % du produit intérieur brut agricole du pays, se sont souvent révélées plus résilientes pour maintenir des capacités de production et d'exportation à grande échelle dans des conditions de guerre, malgré les graves perturbations des infrastructures logistiques et des routes d'exportation. Dans le même temps, les petites et moyennes exploitations familiales ainsi que les ménages ruraux – qui cultivent 45,5 % des terres et contribuent à 46,1 % de la production agricole – ont joué un rôle crucial dans la préservation de la sécurité alimentaire intérieure et de l'accès local à l'alimentation. Plus diversifiés, plus flexibles et moins dépendants des circuits d'exportation, ces acteurs ont continué à fournir des légumes, des pommes de terre, du lait, des œufs, de la volaille et de la viande pour les besoins locaux et ont contribué à maintenir l'accès aux produits alimentaires de base dans de nombreuses régions. La guerre a ainsi révélé les limites d'un système agricole fortement spécialisé dans une production orientée vers l'exportation lorsqu'il est confronté à un choc territorial prolongé affectant la distribution alimentaire et l'accès local aux produits essentiels²⁹³⁰.

29. Elsa Régnier et Aurélie Catalo, «Le secteur agricole ukrainien: présentation et enjeux à l'aune d'un éventuel élargissement de l'Union européenne», Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), juin 2024.

30. Natalia Mamonova, Olena Borodina, Brian Kuns, «Ukrainian agriculture in wartime, Resilience, reforms and markets» Transnational Institute of Amsterdam and the Swedish Research Council for Sustainable Development FORMAS, 9 novembre 2023 (anglais uniquement); Olena Borodina, Ihor Prokopa, Oksana Rykovska, «Strengthening the role of local agri-food systems in overcoming the consequences of using food as a weapon in Ukraine», *Ekonomika APK*, 2024, Vol. 31, n° 1 (anglais uniquement).

42. À mesure que la guerre s'est poursuivie, une vaste vague de solidarité et d'actions collectives s'est organisée dans les zones rurales d'Ukraine. Cette solidarité est allée encore plus loin, de nombreux agriculteurs accueillant des personnes déplacées à l'intérieur du pays, lesquelles participent souvent à des activités agricoles de subsistance et apportent leur aide aux exploitants locaux. La guerre a mis en lumière la résilience des communautés locales et des producteurs agricoles. Dans de nombreuses régions, les petits exploitants collaborent et se soutiennent mutuellement; les agriculteurs, les autorités locales et les organisations de la société civile ont coopéré afin de maintenir la production alimentaire, de soutenir les personnes déplacées à l'intérieur du pays et de préserver les chaînes d'approvisionnement locales malgré les risques sécuritaires constants et les perturbations logistiques.

43. Les travaux que j'ai consultés³¹ en tirent plusieurs enseignements pour l'après-guerre qui sont alignés avec l'approche fondée sur le droit humain à l'alimentation³². Le premier est la nécessité de rééquilibrer le modèle agricole ukrainien en donnant davantage de place à la production destinée au marché intérieur, à la transformation locale et aux circuits alimentaires territoriaux. Il ne s'agit évidemment pas d'abandonner les exportations, qui sont essentielles pour l'économie ukrainienne³³, mais de trouver un meilleur équilibre et réduire une dépendance excessive à la vente de matières premières agricoles expédiées par quelques voies stratégiques.

44. Le deuxième enseignement est la nécessité de mieux valoriser les petits agriculteurs qui ont démontré leur rôle crucial en matière de sécurité alimentaire et de cohésion sociale. Cet objectif peut être atteint en leur offrant un accès diversifié aux marchés et en stimulant la demande pour leurs produits à travers la mise en place de programmes tels que des subventions alimentaires ciblées pour promouvoir une alimentation saine parmi les populations vulnérables, mais aussi l'introduction de critères liés à la proximité des approvisionnements et à l'ancrage territorial des productions dans les commandes publiques notamment pour la restauration scolaire, des hôpitaux et des maisons de retraite.

45. J'accorde une attention particulière aux programmes de cantines scolaires reposant sur l'approvisionnement local. Les analyses du PAM et de la FAO³⁴ montrent que ces dispositifs permettent à la fois de soutenir les producteurs et de renforcer la sécurité alimentaire des enfants. Ils rendent les marchés plus prévisibles pour les producteurs locaux et favorisent, dès le plus jeune âge, l'adoption de pratiques alimentaires fondées sur des produits frais et locaux. Dans les contextes de conflit ou de fragilité institutionnelle, ces programmes constituent un outil de développement et de protection sociale qui devraient, selon moi, être encouragés par les Gouvernements.

4.4. Profiter de la perspective d'accession à l'Union européenne pour s'inscrire dans la durabilité écologique

46. Avant la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en 2022, le système agricole ukrainien se caractérisait déjà par une forte dépendance structurelle à l'égard des intrants importés, notamment les semences hybrides commerciales européennes et internationales, les engrais, les produits phytosanitaires et les machines agricoles. Cette structure est particulièrement visible dans le secteur du maïs, culture stratégique pour le pays, qui représente l'une des principales productions ukrainiennes orientées vers l'exportation³⁵. En 2021, l'Ukraine a importé environ 16,9 millions de kilogrammes de semences hybrides de maïs ainsi que 4 à 5 tonnes d'engrais. Avant la guerre à grande échelle, l'Ukraine représentait plus de 15 % des exportations mondiales de maïs et exportait régulièrement plus de 80 % de sa production annuelle de maïs.

47. Malgré les perturbations des routes logistiques causées par la guerre, je tiens à souligner avec fierté que les grands agriculteurs et producteurs agricoles ukrainiens sont parvenus à maintenir d'importantes capacités d'exportation dans des conditions extrêmement difficiles. J'ai été très touchée par les témoignages

31. En plus des références précitées, j'ai consulté les publications du mouvement La Via Campesina, de Oleg Nivievskiy, Pavlo Iavorskyi, Oleksandr Donchenko, «Assessing the role of small farmers and households in agriculture and the rural economy and measures to support their sustainable development», *Kyiv School of Economics*, 2023 et de FIAN International, «State of the Right to food and Nutrition 2022 – War, systemic violence, and structural inequality impacting the Right to Food and Nutrition in times of multiple crises» (anglais uniquement).

32. A/HCR/52/40 précité.

33. «The OECD's contribution to promoting open markets and a rules-based international trading system in good working order», Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, Paris, 7-8 juin 2023 (anglais uniquement).

34. Références citées par Olena Borodina, Ihor Prokopa, Oksana Rykovska, «Strengthening the role of local agri-food systems in overcoming the consequences of using food as a weapon in Ukraine», *Ekonomika APK*, 2024, Vol. 31, n° 1.

35. Natalia Mamonova, «Queen of the fields in wartime: What can Ukrainian corn tell us about the resilience of the global food system?», *The Journal of Peasant Studies*, Volume 50, 2023 – Issue 7, 16 octobre 2026.

devant notre commission des agriculteurs qui continuaient à travailler pour l'économie du pays malgré les bombardements, les champs minés, les infrastructures détruites et les risques sécuritaires permanents. La guerre a également mis en évidence les vulnérabilités structurelles du secteur, notamment la dépendance aux intrants agricoles importés et aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Pendant la guerre, plusieurs entreprises internationales, dont Bayer Crop Science, ont fourni aux producteurs ukrainiens des semences gratuites ou subventionnées ainsi qu'un soutien technique afin de maintenir la production agricole. Si ces initiatives ont constitué une aide d'urgence importante, certains chercheurs et experts ont également exprimé des préoccupations plus larges concernant la résilience à long terme des systèmes agricoles caractérisés par une forte dépendance à des marchés mondiaux d'intrants fortement concentrés³⁶.

48. À long terme, ces défis soulignent l'importance de renforcer la durabilité et la résilience du secteur agricole, en particulier dans le contexte des pressions environnementales et de la reconstruction d'après-guerre. La guerre a provoqué de graves dommages environnementaux, notamment une pollution à grande échelle causée par les incendies et les explosions, la destruction des forêts, la dégradation et la contamination des sols, les dommages aux terres agricoles ainsi que les perturbations des systèmes aquacoles. Les conséquences environnementales de la guerre continueront d'affecter la production agricole, la santé publique et la sécurité alimentaire pendant de nombreuses années. Je rappelle que le droit humain à l'alimentation comporte une forte dimension écologique et implique une exigence de durabilité des systèmes alimentaires ainsi qu'une réduction des dépendances structurelles qui fragilisent l'accès à une alimentation adéquate³⁷.

49. L'Ukraine, par ailleurs, s'est engagée dans une trajectoire d'intégration à l'Union européenne et affiche l'ambition de rapprocher son modèle agricole des standards européens, notamment à travers la stratégie de développement agricole et rural à l'horizon 2030. Les exigences posées par la Commission européenne impliquent un alignement progressif sur les standards du *Green Deal* et de la stratégie «De la ferme à la fourchette»³⁸, en particulier dans les domaines de la durabilité environnementale, de la protection de la biodiversité, de la santé des sols, du bien-être animal et de la réduction des intrants chimiques excessifs. Dans le même temps, le respect des normes européennes nécessite des investissements substantiels, une modernisation technologique et un soutien institutionnel à long terme, en particulier pour les petits et moyens producteurs. Les analyses institutionnelles européennes ont néanmoins identifié plusieurs caractéristiques structurelles du modèle agricole actuel en Ukraine comme des facteurs de divergence par rapport à ces objectifs, notamment la forte intensité des intrants chimiques, la dépendance à l'égard des grandes exploitations orientées vers l'exportation, les modèles de production en monoculture ainsi que l'influence importante des multinationales agroalimentaires. Ces questions ont été largement débattues dans le contexte de la durabilité et de la résilience à long terme des systèmes agroalimentaires ainsi que du futur alignement de l'agriculture ukrainienne sur les normes européennes³⁹.

50. Dès lors, je propose que les États membres soient invités à soutenir l'Ukraine dans son intégration à l'Union européenne en fournissant l'assistance financière, technique et institutionnelle nécessaire à une transformation profonde du système agroalimentaire conformément aux normes de l'Union européenne, touchant à ses structures de production et à ses modes de régulation. Dans ce contexte, les recherches comparatives⁴⁰ ainsi que les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation⁴¹ suggèrent que les systèmes agroécologiques, fondés sur la diversification des cultures, la réduction des intrants externes et le renforcement des circuits alimentaires locaux, offrent une meilleure résilience face aux chocs, tout en contribuant à la restauration des écosystèmes et à l'amélioration de la sécurité alimentaire. À mon sens, ces approches devraient être davantage explorées et soutenues parallèlement aux objectifs plus larges de développement agricole de l'Ukraine et à son rôle stratégique dans la garantie de la sécurité alimentaire régionale et mondiale.

36. Natalia Mamonova, précité, et les références citées dans cette publication.

37. A/HRC/52/40 précité.

38. [Document de travail des services de la commission](#), Communication sur la politique d'élargissement de l'UE, Rapport «Ukraine 2025», SWD(2025)759 final.

39. «[Ukrainian Agriculture – From Russian Invasion to EU integration](#)», Service de recherche du Parlement européen, 15 avril 2024 (anglais uniquement) et les références citées dans cette publication.

40. Rapports thématiques du think tank de référence IPES-Food, en particulier: «[Guiding action for sustainable food systems](#)», mai 2026 (anglais seulement). «[Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2025-2034](#)», 15 juillet 2025; Commission européenne, «[Operational guide on agroecology](#)», 2025 (anglais seulement).

41. A/HRC/52/40 précité.

5. Conclusion

51. L'élaboration de ce rapport m'a ouvert les yeux sur une évidence: la violence est omniprésente dans les systèmes alimentaires en temps de paix comme en temps de guerre. Si les conflits armés et la violence sont la cause principale de l'insécurité alimentaire, cette violence est aussi générée par les systèmes alimentaires eux-mêmes. Dans cette perspective, le droit humain à l'alimentation impose de repenser les systèmes alimentaires non seulement comme des mécanismes de production et d'échanges, mais également comme des structures devant garantir, en toutes circonstances, la dignité humaine, l'accès effectif à une alimentation suffisante, sûre, nutritive et durable, ainsi que la capacité des populations à se nourrir par leurs propres moyens.

52. Chercher à faire condamner devant une juridiction pénale internationale les auteurs de violations du droit à l'alimentation constitutives de crimes de guerre, ce que j'appelle de tous mes vœux, ne doit pas empêcher de s'attaquer aux problèmes structurels urgents qui sont à l'origine de violations graves du droit à l'alimentation en temps de crise. Le droit humain à l'alimentation implique un renforcement de la résilience alimentaire, entendue comme la capacité des sociétés à garantir l'accès à la nourriture malgré les chocs, grâce à la diversification des sources d'approvisionnement, au soutien des agricultures locales, à la protection des petits producteurs, à la constitution de réserves stratégiques et à une meilleure régulation des marchés agricoles mondialisés.

53. L'insécurité alimentaire est d'origine politique. Le problème n'est pas seulement la quantité de nourriture produite à l'échelle mondiale, mais l'accès à l'alimentation, lequel est conditionné par des choix politiques, culturels, économiques et militaires. En conséquence, les solutions à l'insécurité alimentaire sont elles aussi nécessairement politiques. Dans le cadre du droit humain à l'alimentation, elles consistent à garantir une résilience alimentaire fondée sur la justice sociale, la réduction des dépendances structurelles et la primauté de l'intérêt général sur les logiques de marché. C'est à cette condition seulement que la sécurité alimentaire peut devenir un véritable pilier de la paix durable.