

...le rapport d'information

AIDE ALIMENTAIRE : LA FRANCE PREND SA PART DANS LA LUTTE CONTRE LA FAIM DANS LE MONDE

La commission des finances a examiné, le mercredi 10 juillet 2024, le rapport de MM. Michel Canévet et Raphaël Daubet, rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement », sur l'aide alimentaire au sein de la politique de développement de la France.

1. L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN HAUSSE FACE À LA DÉGRADATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

A. L'AIDE ALIMENTAIRE, PRINCIPALE RÉPONSE D'URGENCE FACE AUX CRISES ALIMENTAIRES DANS LE MONDE

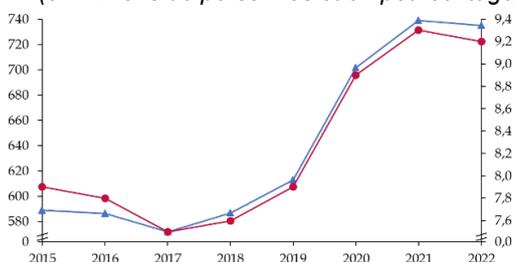
Si l'aide alimentaire constitue une des parts les plus visibles de l'aide publique au développement, sa définition apparaît complexe, tant sur le plan du contenu et des formes que peut prendre ce type d'aide qu'au regard de son articulation avec le nexus crise-résilience-développement.

Il est toutefois possible d'appréhender l'aide alimentaire comme **une action d'assistance alimentaire visant, à court terme, à garantir l'accès à une alimentation suffisante et sûre en période de crise alimentaire et, à moyen et long termes, à renforcer la résilience des populations des pays affectés par l'insécurité alimentaire**. Elle peut prendre la forme d'une aide en nature, au travers de livraisons directes de denrées alimentaires, ou de transferts financiers et de bons alimentaires. Dans un contexte de « *transition de l'aide vers l'assistance alimentaire* »¹, les organisations internationales et les bailleurs nationaux tendent désormais à privilégier les transferts financiers.

Selon les dernières données rendues disponibles par les Nations unies², **entre 691 et 783 millions de personnes dans le monde ont souffert de la sous-alimentation en 2022**. Cette estimation, dont la moyenne se situe à 735 millions de personnes, représente une très forte progression de la faim dans le monde depuis la pandémie.

Évolution de la population mondiale affectée par la sous-alimentation entre 2015 et 2022

(en millions de personnes et en pourcentage)

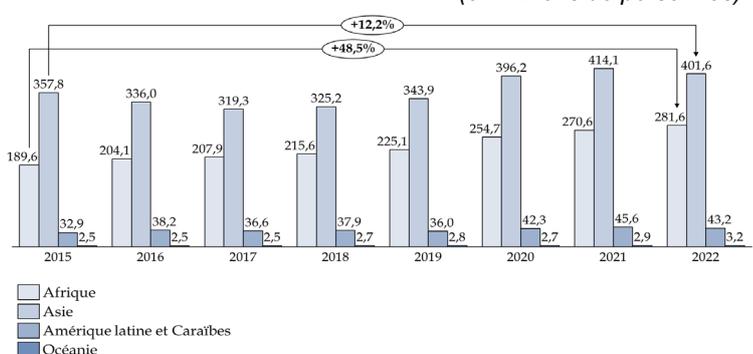


— Nombre de personnes affectées par la sous-alimentation (échelle de gauche, en millions de personnes)
— Part de la sous-alimentation dans la population mondiale (échelle de droite, en pourcentage)

Source : commission des finances, d'après les données des Nations unies

Répartition de la population en sous-alimentation selon les zones géographiques entre 2015 et 2022

(en millions de personnes)



Note : les données relatives à l'Amérique du Nord et l'Europe ne sont pas disponibles

Source : commission des finances, d'après les données des Nations unies

¹ Site de la représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Rome, « L'aide humanitaire pour lutter contre l'insécurité alimentaire », 2021.

² FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, *L'état de la santé alimentaire et de la nutrition dans le monde 2023. Urbanisation, transformation des systèmes agroalimentaires et accès à une alimentation saine le long du continuum rural-urbain*, 2023.

En réponse à la multiplication des crises alimentaires, **les flux internationaux d'aide alimentaire ont largement progressé depuis le début des années 2010**. Selon l'OCDE, l'aide alimentaire représenterait 32 % du total des flux mondiaux d'aide publique au développement (APD) sur la période 2016-2021. La comptabilisation de l'aide alimentaire demeure toutefois un exercice délicat. Deux instances internationales, l'OCDE et la Convention de Londres pour l'assistance alimentaire assurent un recensement des contributions d'aide alimentaire.

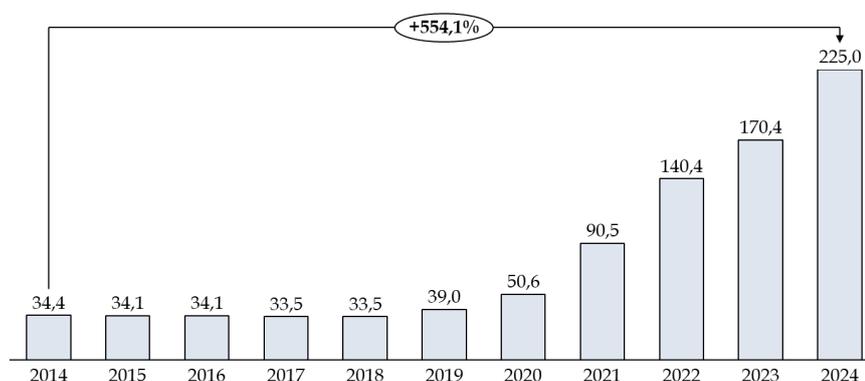
B. UNE PRISE EN COMPTE RÉCENTE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE

Depuis 2019, dans le cadre de son réinvestissement dans sa politique de développement, **la France a progressivement renforcé ses versements en matière d'aide alimentaire**. Cette évolution correspond à un double objectif politique et humanitaire de renforcement de notre influence au sein des instances multilatérales et d'assistance aux populations menacées.

Les financements de l'aide alimentaire programmée (AAP)¹, « noyau dur » de l'aide alimentaire française, ont été **multiplié par 6,5 sur dix ans**, illustrant l'investissement croissant de la France dans ce domaine. Deux facteurs ont ainsi contribué à la forte augmentation des crédits de l'aide alimentaire : l'accroissement généralisé de l'aide humanitaire de la France et le contexte géopolitique dégradé entre 2020 et 2022.

Évolution des financements de l'aide alimentaire programmée entre 2014 et 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'action de la France en faveur de la sécurité alimentaire internationale peut constituer un vecteur utile de sa politique étrangère et de son influence dans le monde. **Il importe par conséquent de valoriser la visibilité de l'aide alimentaire française**, tant dans son volume que dans la souplesse de ses instruments de mise en œuvre.

2. DISPERSÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS CANAUX DE L'AIDE HUMANITAIRE, L'AIDE ALIMENTAIRE DE LA FRANCE NÉCESSITERAIT UNE CLARIFICATION DE SES INSTRUMENTS

A. L'ABSENCE D'UN « GUICHET UNIQUE » POUR L'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE

L'aide alimentaire versée par la France transite essentiellement par ses canaux d'aide humanitaire : l'aide alimentaire programmée, pilotée par la direction générale de la mondialisation du MEAE, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS) du centre de crise et de soutien (CDCS) et les contributions volontaires aux Nations unies. Toutefois, seule l'AAP est uniquement concentrée sur l'aide alimentaire.

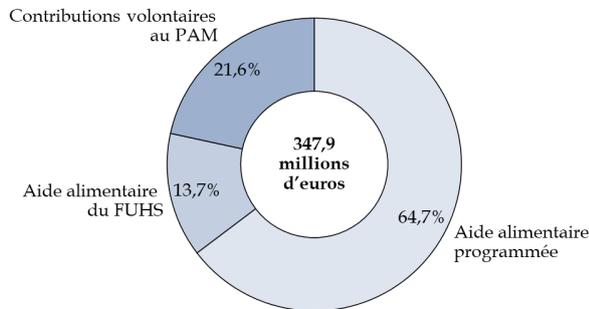
L'éclatement de l'aide alimentaire française rend difficile une évaluation précise du montant total de la contribution de la France à la lutte contre les crises alimentaires dans le monde.

¹ L'AAP est un instrument spécifiquement dédié à la lutte contre l'insécurité alimentaire au sein du programme 209.

La combinaison des crédits de ces trois instruments permet d'obtenir une évaluation, sans doute incomplète, du total de l'aide alimentaire d'urgence de la France.

Aide alimentaire mise en œuvre par les canaux d'aide humanitaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire de contrôle

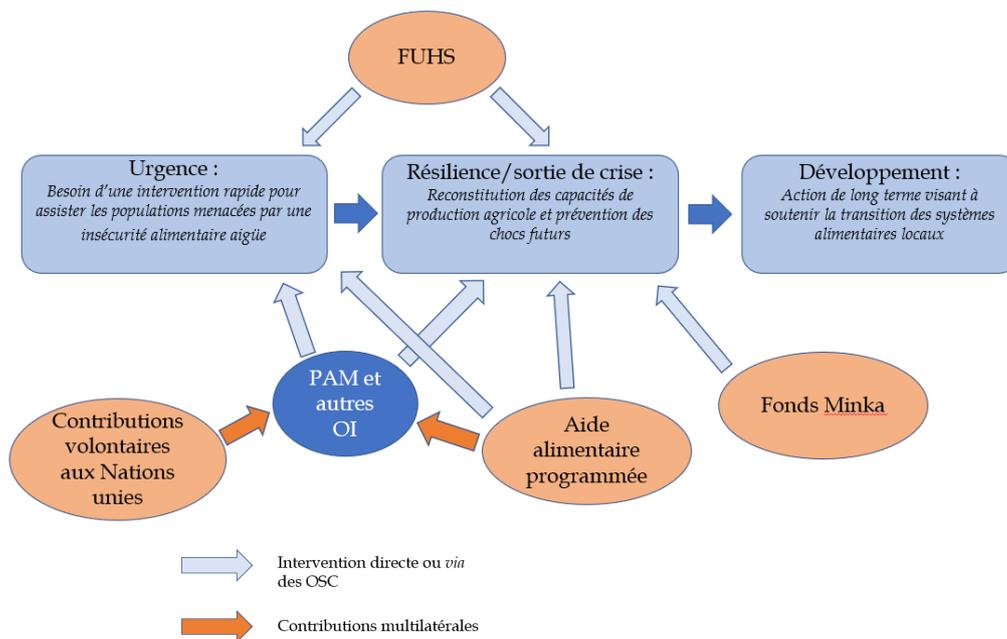
Il n'existe actuellement **aucune formalisation des mandats respectifs** des différents instruments intervenant en matière d'aide alimentaire, particulièrement s'agissant de l'AAP et du FUHS. Or l'augmentation des enveloppes respectives de l'AAP et du fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS), combiné à un élargissement du mandat de ce dernier, **renforce les risques de chevauchement**.

En une décennie (2014-2024), les crédits de l'AAP ont été multipliés par cinq et ceux du FUHS par douze. **Or, les terrains d'interventions et les opérateurs financés par les différents instruments sont similaires.** En l'absence de guichet unique, les opérateurs de la société civile peinent à distinguer les différents canaux de financement.

B. CLARIFIER ET MIEUX COORDONNER LES DIFFÉRENTS CANAUX D'AIDE ALIMENTAIRE

La coordination au niveau central paraît insuffisante depuis la suppression du comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA) en 2023, **alors même que sa revalorisation était, au contraire, recommandée par une évaluation demandée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)**. Cette suppression exclut *de facto* un dialogue stratégique efficace avec les acteurs extérieurs au MEAE, en premier lieu l'AFD, en matière d'aide alimentaire. Or, au-delà de l'aide alimentaire d'urgence et de stabilisation, les instruments d'aide au développement permettent de renforcer la sécurité alimentaire.

Schéma d'intervention des canaux de gestion et de sortie de crise en matière d'aide alimentaire



Liste des abréviations : organisations internationales (OI), organismes de la société civile (OSC), programme alimentaire mondial (PAM).

Source : commission des finances

3. EN DÉPIT D'UN FORT RÉINVESTISSEMENT FINANCIER, L'INFLUENCE FRANÇAISE DEMEURE LIMITÉE AU SEIN DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

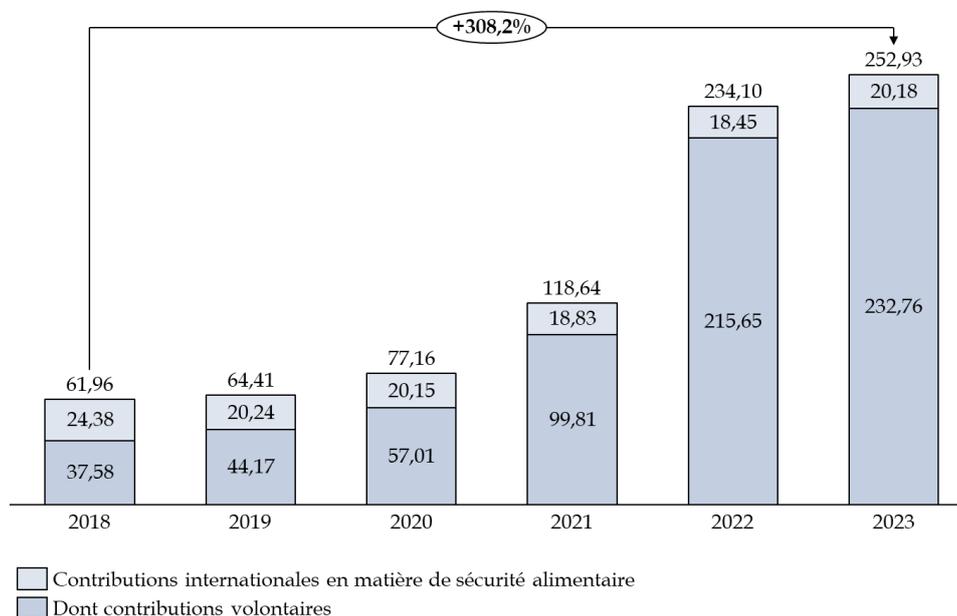
A. UN IMPORTANT RÉINVESTISSEMENT MULTILATÉRAL DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'AIDE HUMANITAIRE

Sur la période 2018-2023, le montant des contributions françaises en matière de sécurité alimentaire a été multiplié par trois. Le MEAE évalue le total des contributions multilatérales contribuant à la sécurité alimentaire, toutes missions budgétaires confondues, à 252,93 millions d'euros en 2023.

La France s'est, par ailleurs, particulièrement investie dans des initiatives multilatérales, à l'image de l'initiative européenne « Mission pour la résilience alimentaire et agricole » (dite FARM)¹, en réaction à l'agression russe contre l'Ukraine, et de la Coalition pour l'alimentation scolaire dont elle assure la coprésidence.

Évolution des contributions multilatérales de la France en matière de sécurité alimentaire entre 2018 et 2023

(en millions d'euros et en crédits de paiement)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Le recours aux organisations internationales en matière d'aide alimentaire présente des avantages certains par rapport à l'aide bilatérale. En effet, elles disposent d'une expertise technique certaine et d'une forte capacité de mobilisation des bailleurs internationaux. Trois organisations spécialisées des Nations unies interviennent en matière de sécurité alimentaire : l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO), organisation généraliste, le Programme alimentaire mondial (PAM), centré sur l'aide alimentaire d'urgence, et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), institution financière.

Au sein des organisations internationales, le PAM constitue le principal opérateur international d'assistance alimentaire. Il dispose, au sein du système onusien, d'une expertise unique en matière de logistique et d'approvisionnement. Son financement reposant uniquement sur des contributions volontaires, les exigences de redevabilité sont particulièrement développées par cet organisme.

B. LE MAINTIEN DE CONTRIBUTIONS ÉLEVÉES, PRIX DE L'INFLUENCE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'augmentation par la France de ses contributions volontaires a permis de mettre un frein au recul de son influence au sein de organisations des Nations unies spécialisées dans l'alimentation et l'agriculture. S'agissant du PAM, le fait que ses contributions soient tombées au plus bas en 2018 avait conduit

¹ Pour « Food and Agriculture Resilience Mission ».

de facto à exclure la France du groupe des principaux contributeurs et avait réduit considérablement son influence au sein des instances de gouvernance.

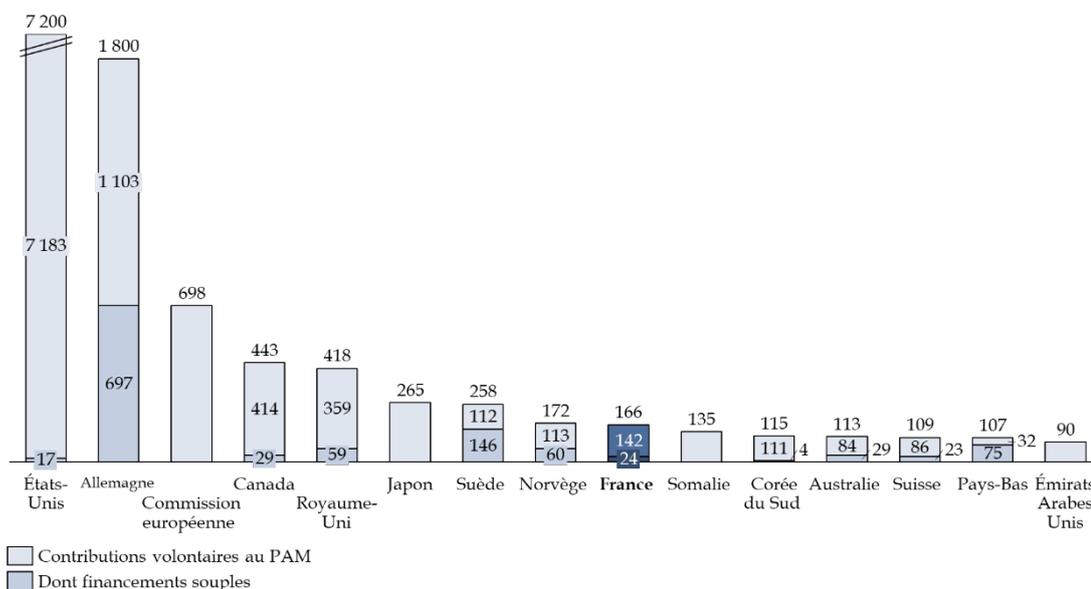
L'effort financier consenti par la France auprès du PAM depuis 2022 lui a permis de rattraper une partie de ce retard en termes d'influence. D'une part, tout en recourant de manière croissante au levier des contributions fléchées, **la France conserve une part de contributions flexibles, particulièrement appréciées des organisations internationales**. D'autre part, la hausse de sa participation au PAM lui a permis de rejoindre le conseil d'administration de l'organisation, aux côtés des principaux donateurs.

La progression continue de ses contributions au Programme alimentaire mondial, principal opérateur international de l'aide alimentaire, a permis à la France de maintenir son influence au sein du système onusien de la sécurité alimentaire.

Cette remontée de l'influence française au sein du PAM doit toutefois être relativisée. Sur le plan financier, la France demeure loin derrière les principaux contributeurs et fait figure de « goutte d'eau dans l'océan ».

Classement des principaux donateurs du Programme alimentaire mondial en 2022

(en millions de dollars)



Source : commission des finances d'après les données publiées par le PAM

Les rapporteurs estiment nécessaire de progresser en termes de **coordination de l'action européenne**, au sein du système onusien de l'alimentation et de l'agriculture. Hors États-Unis, l'UE et ses États membres combinés sont en effet le principal contributeur du PAM avec un total de 2,6 milliards de dollars de contributions en 2023. Cet objectif est néanmoins rendu plus complexe par la disproportion manifeste entre l'Allemagne et ses partenaires européens en termes de volume de contributions au système onusien.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

Mieux valoriser l'effort français en faveur de la lutte contre les crises alimentaires dans le monde :

- **Recommandation n° 1** : Faire apparaître, au sein du document de politique transversale dédié à la politique de développement, une synthèse de l'aide engagée par grande thématique, dont celle de la sécurité alimentaire (ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), direction générale de la mondialisation (DGM)).
- **Recommandation n° 2** : Consolider l'évaluation de l'aide alimentaire française pouvant être comptabilisée au titre de la convention de Londres, au-delà du seul instrument de l'aide alimentaire programmée (MEAE, DGM).
- **Recommandation n° 3** : Changer la dénomination de l'aide alimentaire programmée, éventuellement en « assistance alimentaire programmée », pour mieux refléter les évolutions de cet instrument et plus largement de cette politique d'aide internationale (MEAE, DGM).
- **Recommandation n° 4** : Dans le cadre de l'augmentation des crédits de l'aide humanitaire, maintenir le montant total d'aide alimentaire de la France, tant dans son volet bilatéral que dans son volet multilatéral (MEAE).

Clarifier et mieux articuler les instruments contribuant à l'aide alimentaire de la France :

- **Recommandation n° 5** : Formaliser et préciser les mandats d'intervention respectifs des différents instruments participant à l'aide alimentaire française, en premier lieu le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS) et l'aide alimentaire programmée (AAP) (DGM, centre de crise et de soutien (CDCS)).
- **Recommandation n° 6** : Envisager un rapprochement des procédures de sélection et de redevabilité des projets entre le FUHS et l'AAP (DGM, CDCS).
- **Recommandation n° 7** : Permettre à Expertise France de participer aux appels à projets de l'AAP (DGM).
- **Recommandation n° 8** : Assurer, au niveau de l'administration centrale, une véritable coordination de l'aide alimentaire associant le groupe Agence Française de Développement et ses filiales et prévoir une consultation annuelle des organismes de la société civile (MEAE, AFD).
- **Recommandation n° 9** : Évaluer les besoins en ressources humaines, au niveau central comme dans les postes diplomatiques, et transcrire les recrutements éventuels dans la programmation des 700 nouveaux ETP prévus au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'ici à 2027 (MEAE, DGM, CDCS).

Poursuivre la démarche de soutien à l'influence française au sein des organisations internationales dans le domaine de la sécurité alimentaire :

- **Recommandation n° 10** : Encourager les coopérations opérationnelles et logistiques entre le centre de crise et soutien et le Programme alimentaire mondial (PAM) (MEAE, CDCS).
- **Recommandation n° 11** : Valoriser, auprès des organisations spécialisées de l'ONU, l'expertise des entreprises françaises en matière d'alimentation et de nutrition (MEAE).
- **Recommandation n° 12** : Poursuivre les efforts de redevabilité et de transparence au sein des organisations spécialisées des Nations unies, en particulier au sein de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO) (Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Rome).
- **Recommandation n° 13** : Plaider auprès de nos partenaires européens et de la Commission européenne pour que la contribution de l'UE au PAM soit répartie entre les États membres, sous la forme d'une quote-part calculée selon leur participation au budget de l'Union et qui serait reportée sur la contribution de chaque État à ces organisations (MEAE, représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Rome).



Michel CANEVET
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
du Finistère



Raphaël DAUBET
Rapporteur spécial
Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28