

N° 299

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2002

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées  
(1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la  
ratification de la convention de Londres relative à l'aide alimentaire,*

Par M. Guy PENNE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) :** 3251, 3437 et T.A. 744

**Sénat :** 133 (2001-2002)

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LA RÉDUCTION DE LA FAIM DANS LE MONDE : UN RALENTISSEMENT PRÉOCCUPANT</b> .....	4
<b>II. L'AIDE ALIMENTAIRE EN QUESTION</b> .....	8
A. LA BAISSÉ EN VOLUME DE L'AIDE ALIMENTAIRE .....	8
B. UNE AIDE DÉTERMINÉE EN FONCTION DES BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT OU DES INTÉRÊTS DES BAILLEURS ? .....	9
<b>III. LA NOUVELLE CONVENTION DE LONDRES : DES ADAPTATIONS POSITIVES AU DISPOSITIF ACTUEL</b> .....	10
A. DES ENGAGEMENTS PLUS SOUPLES .....	10
B. LE SOUCI D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES PAYS BÉNÉFICIAIRES .....	11
<b>IV. L'ACTION DE LA FRANCE : UN RÔLE MAJEUR MALGRÉ CERTAINES FAIBLESSES</b> .....	12
A. UN EFFORT D'ADAPTATION .....	12
B. LE POIDS DE CERTAINES LIMITES .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	16
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>PROJET DE LOI</b> .....	18

Mesdames, Messieurs,

La convention relative à l'aide alimentaire constitue le second volet de l'accord international sur les céréales conclu en 1995.

Le premier volet est la convention sur le commerce des céréales. Relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, celle-ci a pour objectif de favoriser la coopération internationale en matière de commerce des céréales.

La convention consacrée à l'aide alimentaire relève, quant à elle, de la compétence partagée entre l'Union européenne et ses Etats membres. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995, elle a été renégociée en 1997 afin de tenir compte des grands objectifs fixés par le Sommet mondial de l'alimentation de novembre 1996.

Parmi les lignes directrices du plan d'action adopté alors par les Chefs d'Etat et de gouvernement pour les dix années à venir, figuraient notamment l'accroissement durable de la production agricole, la contribution du commerce mondial au renforcement de la sécurité alimentaire, la prévention et la riposte aux situations d'urgence.

La nouvelle convention relative à l'aide alimentaire a été conclue à Londres le 13 avril 1999.

Néanmoins, cinq ans après le Sommet de Rome, la lutte contre la faim dans le monde marque le pas dans les pays en développement.

Votre rapporteur analysera les raisons de la récurrence du problème de la malnutrition avant d'évoquer les principales innovations introduites par la convention de Londres, et d'en présenter les implications pour le dispositif français d'aide alimentaire.

## I. LA RÉDUCTION DE LA FAIM DANS LE MONDE: UN RALENTISSEMENT PRÉOCCUPANT

Selon les estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le nombre de personnes sous-alimentées dans les pays en développement<sup>1</sup> est passé, entre 1990 et 1999, de 816 millions à 777 millions, soit une réduction de 39 millions en dix ans.

Si cette évolution apparaît évidemment positive, elle reste cependant très insuffisante. Pour atteindre l'objectif de diminution de moitié du nombre de personnes souffrant de la faim dans les pays du Sud d'ici 2015, il faudrait en effet que la baisse moyenne par an s'élève non pas à 6 millions, comme c'est le cas aujourd'hui, mais à 22 millions.

En outre, la tendance générale à la baisse masque de fortes disparités d'un pays à l'autre. En effet, le nombre de personnes sous-alimentées a diminué -de 116 millions- entre 1990 et 1999, dans 32 pays seulement, alors qu'il a au contraire augmenté, sur la même période -de 77 millions- dans 48 pays.

Selon la FAO, la zone Asie-Pacifique qui concentre les deux tiers des personnes sous-alimentées de la planète demeure la plus touchée par la faim (204 millions en Inde, 164 millions en Chine, pour la période 1995-1997). Cependant, cette région qui représente 70 % de la population mondiale a connu une amélioration significative de sa situation alimentaire depuis 1980 en raison des progrès enregistrés dans les deux pays les plus peuplés, la Chine et l'Inde.

L'**Asie** a été particulièrement touchée dans les années récentes par les catastrophes climatiques. Depuis plusieurs années, l'Iran connaît l'une des sécheresses les plus graves de son histoire et figure désormais parmi les premiers importateurs de blé du monde. L'Inde n'a pas été épargnée par ce phénomène, avec la pire des sécheresses en un siècle dans l'Etat du Gujarat où plus de 18.000 villages ont subi une grave pénurie d'eau. Le même pays a d'ailleurs connu, sur d'autres parties de son territoire, des inondations qui ont dévasté notamment les Etats du Bengale occidental et d'Assam.

La Mongolie, à la suite de deux hivers consécutifs très rigoureux en 1999/2000 et 2000/2001 –avec des températures inférieures à 2001– a perdu 10 % du cheptel national, alors que le tiers de la population, principalement

---

<sup>1</sup> Le nombre total des personnes sous-alimentées s'élève en 1997-1999 à 815 millions de personnes dont 777 millions dans les pays en développement, 27 millions dans les pays en transition, 11 millions dans les pays industrialisés.

des pasteurs nomades, reste entièrement tributaire du bétail pour son mode de vie et son alimentation.

En Corée du Nord, les aléas climatiques ont encore aggravé les conséquences de l'impéritie du pouvoir et frappé une population déjà affaiblie par des années de pénurie alimentaire, d'électricité, de carburant de chauffage et la carence totale du système de soins. En dépit de l'opacité voulue par le régime, il est avéré que la famine y aurait fait plusieurs centaines de milliers de victimes.

Malgré l'aide internationale, la situation alimentaire de l'Afghanistan continue de susciter de vives inquiétudes. La crise actuelle a porté à leur paroxysme les effets combinés de plusieurs années de guerre civile et de sécheresse. La faim et les combats ont entraîné des mouvements de population des régions rurales vers les villes ou vers le Pakistan (où quelque 60.000 personnes seraient entrées clandestinement pendant la seule période comprise entre octobre et novembre 2001).

La Chine, avec une réduction de 76 millions du nombre de personnes sous-alimentées entre 1990 et 1999, enregistre un résultat très positif lié à une croissance économique comparable à celle qu'avait connue l'Asie du Sud-Est au cours des deux décennies précédentes.

C'est en **Afrique subsaharienne** que la proportion de la population touchée par la malnutrition apparaît la plus importante. Elle représenterait en Afrique centrale, orientale et australe 44 % de la population totale. La sécheresse a plus particulièrement frappé la partie orientale du continent et notamment l'Éthiopie et le Kenya (1999-2000), tandis que des inondations catastrophiques ruinaient au Mozambique les modestes progrès économiques enregistrés depuis la fin de la guerre civile de 1992. De même, en 2000, deux cyclones d'une rare violence se sont abattus sur Madagascar, entraînant la destruction de 200.000 hectares de superficies cultivées et des pertes considérables, non seulement pour les cultures vivrières, mais aussi pour les cultures d'exportation de premier plan telles que le café, la vanille ou le clou de girofle.

Les calamités naturelles n'ont qu'une part de responsabilité dans la situation alimentaire critique de nombreux pays. Les conflits et les guerres civiles, maux récurrents de l'Afrique, ont un poids déterminant dans la dégradation des conditions de vie. Ainsi, au Sierra Léone, plus d'un million de personnes déplacées dans les secteurs contrôlés par les rebelles demeuraient, à la fin de l'année 2000, inaccessibles à toute aide humanitaire. Les déplacements de population en Angola après 25 ans de guerre civile (2,7 millions de personnes) et au Congo (16 millions de personnes) sont à l'origine de l'augmentation de la malnutrition et des maladies. La République démocratique du Congo est le pays qui a d'ailleurs connu la dégradation la plus significative de sa situation alimentaire au cours des dix dernières années,

avec une augmentation de 35 % à 64 % du nombre de personnes sous-alimentées au sein de la population totale.

La paix revenue, les stigmates de la guerre perdurent, en raison notamment des mines enterrées pendant la guerre. Ainsi, en Erythrée, une grande part des réfugiés (1,5 million) qui ont fuit les meilleures terres pour l’Ethiopie voisine, hésite à réintégrer leur foyer du fait des mines.

**L’Amérique latine**, dont la situation alimentaire s’est améliorée au cours des dernières décennies, a connu cependant, récemment, des crises graves liées aux désordres naturels. L’Est du Salvador, le Nord du Nicaragua, le Sud du Honduras et le Sud-Est du Guatemala sont actuellement frappés par une sécheresse sévère qui a réduit de moitié les récoltes de maïs et de haricots rouges –deux produits qui constituent la base de l’alimentation de ces régions rurales. Au Salvador, les conséquences de la sécheresse se cumulent aux destructions provoquées par les deux tremblements de terre de janvier et de février 2001 qui ont particulièrement affecté les petits exploitants de café ; la suspension de la récolte a privé de ressources les ouvriers agricoles journaliers. Selon les estimations du programme alimentaire mondial, plus de 700 000 personnes seraient menacées de famine en Amérique centrale.

Ce rapide tableau permet de montrer que les racines de l’insécurité alimentaire sont profondes et nombreuses. Les **chocs climatiques** apparaissent à l’origine de crises très aiguës, mais il mettent aussi en évidence la vulnérabilité des économies encore très dépendantes de la production agricole, frappée la première par les inondations ou les sécheresses. L’instabilité politique et les **conflits armés** présentent des conséquences aussi graves que les calamités naturelles. Les premières victimes de la malnutrition se comptent au sein des personnes déplacées et, d’abord, de la population enfantine.

La sous-alimentation a pour arrière-plan **l’insuffisance de la croissance économique au regard de l’augmentation de la population**. Symptôme le plus évident de la grande pauvreté, elle met en cause l’ensemble des facteurs du sous-développement.

Par ailleurs, il faut désormais prendre en compte l’impact de la progression dramatique du **sida** sur l’évolution de la situation alimentaire de plusieurs pays. Près de 36 millions d’habitants de la planète sont infectés par le virus du sida et 95 % d’entre eux vivent dans les pays en développement. L’Afrique subsaharienne est plus particulièrement touchée, avec plus de 25 millions de personnes atteintes par la maladie (à titre d’exemple, au Botswana, le taux d’infection de la population est passé de 1 % à 35 % entre 1984 et 2000). Or, l’épidémie pèse principalement sur la force de travail. D’après la FAO, dans les 25 pays d’Afrique les plus affectés, 7 millions de travailleurs agricoles sont morts du sida depuis 1985. La force de travail pourrait subir un déclin de 10 à 25 % dans les dix pays les plus menacés. L’agriculture commerciale apparaît aussi touchée que les petites exploitations

de subsistance. En outre, le poids croissant des dépenses de santé peut contribuer à la réduction des investissements productifs dans le domaine agricole avec, pour conséquence, une chute de la production alimentaire.

## II. L'AIDE ALIMENTAIRE EN QUESTION

Le constat de l'augmentation du nombre de personnes sous-alimentées dans la plupart des pays en développement invite à s'interroger sur l'efficacité des moyens d'action mis en œuvre par la communauté internationale.

L'aide alimentaire est versée, d'une part, par les Etats les plus riches, sur une base bilatérale, dans le cadre des engagements fixés par la convention de Londres, d'autre part, sur une base multilatérale, principalement par le **programme alimentaire mondial** (PAM) institué en 1961. Le PAM a pour vocation essentielle de fournir l'aide alimentaire d'urgence et l'appui logistique nécessaire (70 % des ressources du PAM) ainsi que de mettre en oeuvre des projets de développement destinés à prévenir les crises alimentaires. En outre, en collaboration avec la FAO, le PAM doit assurer la coordination de l'action de toutes les institutions du système des Nations unies pour la sécurité alimentaire. Le budget repose sur des contributions volontaires d'environ trois milliards de dollars pour trois ans. Les Etats-Unis, la Communauté européenne, le Japon, le Canada et les Pays-Bas constituent les principaux contributeurs.

### *A. LA BAISSSE EN VOLUME DE L'AIDE ALIMENTAIRE*

Depuis 1993, l'aide alimentaire a chuté dans des proportions considérables : elle est en effet passée de 10 millions de tonnes de produits alimentaires en 1993 à 2,63 millions de tonnes en 2002. Parallèlement, la part de l'aide alimentaire dans le commerce international décline depuis trois décennies : ainsi, l'aide en céréales représente moins de 4 % du commerce international dans ce secteur, contre 18 % dans les années soixante.

La réduction des besoins ne saurait évidemment suffire à expliquer cette évolution qui résulte de trois facteurs conjugués : la baisse globale des budgets d'aide publique au développement, la réorientation de l'aide vers des opérations d'urgence et, enfin, le nouveau contexte économique international lié à la libéralisation des échanges. En effet, la réduction des aides aux exportations, consécutive à l'accord agricole de Marrakech dans le cadre du GATT, a conduit à mettre un terme à l'écoulement des excédents à grand renfort de subventions vers des pays tiers.

Le mouvement de libéralisation s'inscrit dans un contexte récurrent d'instabilité des cours qui constitue une menace pour l'approvisionnement des pays déficitaires. L'aide alimentaire ne permet pas de corriger ces fluctuations dans la mesure où sa disponibilité varie dans le sens inverse des prix : elle est abondante lorsque les prix sont bas mais diminue quand les cours s'élèvent.

***B. UNE AIDE DÉTERMINÉE EN FONCTION DES BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT OU DES INTÉRÊTS DES BAILLEURS ?***

L'aide varie non pas en fonction des besoins des pays en difficulté mais du niveau des excédents agricoles des pays riches. Elle apparaît donc principalement commandée par les besoins de régulation des marchés : l'aide alimentaire des Etats-Unis représentait 6,2 millions de tonnes en 1987 lorsque les cours avaient chuté et 2,8 millions de tonnes, dix ans plus tard, alors que les prix avaient atteint un sommet.

En outre, l'aide présente des enjeux commerciaux d'importance : elle peut en effet permettre au pays qui l'accorde de s'ouvrir de nouveaux marchés en modifiant les habitudes alimentaires et les circuits de distribution et contribuer ainsi au développement ultérieur des ventes.

Au-delà de la satisfaction des besoins d'urgence, l'aide alimentaire risque à moyen terme de désorganiser le système de production local et créer une dépendance à rebours de l'objectif d'autosuffisance alimentaire.

Les enceintes internationales ont longtemps fait primer les considérations de marché sur l'intérêt des pays en développement. Ainsi, le Comité consultatif sur la question des surplus avait été créé à Washington en 1954 par la FAO dans le souci d'éviter que les livraisons de produits alimentaires aient un impact négatif sur le commerce des pays traditionnellement exportateurs.

La première convention de l'aide alimentaire mise en œuvre par le Conseil international des céréales fixait des engagements globaux minimaux des pays exportateurs. Le dispositif, conçu dans les années soixante, répondait aux préoccupations liées à un marché structurellement excédentaire. Renégocié en 1986 puis en 1995, il a été utilisé notamment par les Etats-Unis pour contourner les engagements souscrits à Marrakech en matière de subventions à l'exportation. Le nouveau texte, conclu en 1999, s'efforce de conjurer les écueils des accords précédents.

### III. LA NOUVELLE CONVENTION DE LONDRES : DES ADAPTATIONS POSITIVES AU DISPOSITIF ACTUEL

#### A. DES ENGAGEMENTS PLUS SOUPLES

La convention fixe, à l'instar des textes auxquels elle succède, des engagements quantitatifs. Elle introduit cependant une innovation en permettant de leur ajouter des engagements exprimés en valeur. Tel a été le choix de l'Union européenne (1.320.000 tonnes équivalent blé et 130 millions d'euros). En outre, l'ensemble des engagements de chacun des contributeurs (quantitatifs et, le cas échéant, ceux estimés en valeur) peuvent faire l'objet d'un coût estimatif total. L'estimation en valeur permet de prendre en compte les coûts de la logistique de l'aide alimentaire et donc les coûts de transport.

Par ailleurs, la liste des produits éligibles à l'aide alimentaire a été étendue.

Dans l'ensemble, les engagements fixés par la convention apparaissent stables par rapport à ceux définis par le texte de 1995.

	Contribution annuelle minimale (tonnes – équivalent blé)	
	Convention de 1995	Convention de 1999
<b>Argentine</b>	-	35 000
<b>Australie</b>	300 000	250 000
<b>Canada</b>	400 000	420 000
<b>Communauté européenne et ses Etats membres</b>	1 755 000	1 320 000 + 130 millions d'euros
<b>Etats-Unis</b>	2 500 000	2 500 000
<b>Japon</b>	300 000	300 000
<b>Norvège</b>	20 000	30 000
<b>Suisse</b>	40 000	40 000

Indépendamment de la quote-part française à l'aide fournie par l'Union européenne, l'effort consenti par la France au titre de la convention porte sur un contingent de 200 000 tonnes d'équivalent blé comparable à l'engagement précédent au titre de la convention de 1995.

Notre pays apparaît comme le chef de file -en volume- des donateurs européens. En valeur, il figure au deuxième rang derrière l'Allemagne, mais devant le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie.

### ***B. LE SOUCI D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES PAYS BÉNÉFICIAIRES***

La convention réitère l'obligation, déjà fixée par l'accord de 1995, de ne pas lier l'aide alimentaire à des exportations commerciales de produits agricoles. Le nouveau texte élargit le champ de cette disposition aux exportations d'«autres marchandises et services à destination des pays bénéficiaires ».

En outre, le texte prévoit, dans un nouvel article, que les contributeurs devront s'efforcer d'acheter les produits dans les pays bénéficiaires ou auprès d'autres pays en développement afin de promouvoir le développement agricole.

Par ailleurs, si, comme le texte de 1995, la Convention prévoit que l'aide alimentaire peut être faite sous forme de dons, de ventes contre monnaie du pays bénéficiaire ou de ventes à crédit, elle précise toutefois pour la première fois que les dons devront contribuer au moins à **80 % de l'aide totale**. L'aide sous forme de crédits était largement utilisée par les Etats-Unis et le Japon.

Enfin, d'une manière générale, la nouvelle convention attache une plus grande importance aux intérêts propres du pays bénéficiaire. Non seulement elle reprend l'objectif d'une planification de l'aide afin que les pays bénéficiaires soient à même d'en tenir compte dans leur programme de développement mais elle prévoit également que dans les situations d'urgence, l'aide devra tenir compte des « objectifs à plus long terme des pays bénéficiaires ». Enfin, l'accent est également mis sur la nécessité d'une plus grande **coordination** entre les donateurs : consultation au niveau régional ou au niveau du pays bénéficiaire pour définir une approche concertée de l'aide, voire élaboration de plans d'action communs pour les pays prioritaires, si possible sur une base pluriannuelle.

## **IV. L'ACTION DE LA FRANCE : UN RÔLE MAJEUR MALGRÉ CERTAINES FAIBLESSES**

### ***A. UN EFFORT D'ADAPTATION***

La réforme de la coopération française s'est accompagnée d'une adaptation de notre dispositif d'aide alimentaire. La gestion de cette aide fait intervenir plusieurs acteurs institutionnels, c'est pourquoi elle a été placée sous l'autorité d'un comité interministériel d'aide alimentaire (CIAA). L'organisation du transport relève désormais de la seule direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères. La gestion des achats des produits continue de relever du ministère de l'agriculture et de la pêche. Les livraisons sont désormais effectuées par un opérateur unique, responsable de l'achat et du transport des produits, dans le cadre de conventions avec les offices nationaux interprofessionnels des céréales et des oléagineux. Il est possible de discerner quatre modes d'intervention distincts.

#### *- Les aides en nature depuis la France*

Depuis août 1999, les aides en nature livrées depuis la France, qu'il s'agisse des aides bilatérales directes ou des aides via le PAM, font appel à la procédure d'opérateur unique, dans le cadre de conventions signées entre le Quai d'Orsay et le ministère de l'agriculture d'une part, et les offices de céréales et des oléagineux d'autre part. Pour chaque opération, l'office concerné est responsable de l'unique appel d'offres, lancé pour l'achat des produits et leur transport. Il s'assure ensuite de la bonne exécution de la livraison par l'adjudicataire. L'exécution de l'opération est contrôlée par une société mandatée par le Quai d'Orsay et chargée, par ailleurs, d'établir le certificat de conformité nécessaire à l'office pour le règlement de la prestation à l'adjudicataire. Notre pays supporte les coûts de transport jusqu'au lieu de prise en charge par le gouvernement du pays bénéficiaire.

#### *- Les aides en espèces pour achats locaux*

Comme le recommande la convention de Londres, la France s'efforce de permettre d'acheter localement les produits, en temps opportun, et de gérer des stocks de sécurité. L'organisation des opérations est déconcentrée au niveau des services de coopération et d'action culturelle de nos postes diplomatiques concernés. Ce dispositif a pour avantage, en principe la rapidité d'intervention en cas de pénurie alimentaire, la modicité des coûts de transport et, enfin, la promotion de la production agricole locale ou régionale.

L'aide par achats locaux est toutefois grandement favorisée lorsque le pays bénéficiaire dispose d'un système d'alerte précoce destiné à prévoir les

situations de crise et à connaître en particulier les disponibilités en céréales locales ou celles des pays voisins.

*- Les aides en espèces sous forme de facilités devises*

Ces aides bénéficient à des pays qui connaissent un déficit alimentaire permanent afin de permettre à des opérateurs locaux d'importer certains produits à partir du marché européen ou des pays ACP.

La distribution de l'aide française fait intervenir de manière croissante les ONG auxquelles sont désormais parfois confiées intégralement des opérations d'aide alimentaire.

Nos contributions passent à hauteur de 40 % par le canal multilatéral du programme d'aide alimentaire (PAM). Les livraisons sont alors effectuées –toujours dans le cadre de conventions entre, d'une part le Quai d'Orsay et le ministère de l'agriculture et, d'autre part les offices des céréales et des oléagineux- selon les ordres de transport transmis par le PAM. Celui-ci assure le suivi de la mise en œuvre de l'aide ainsi que la prise en charge du transport des produits.

*- Les priorités de l'aide française*

La programmation de l'aide française privilégie une double orientation :

- pour l'aide bilatérale, la vente des produits aux prix des marchés locaux afin de permettre la constitution de fonds de contrepartie pour des projets en faveur des populations les plus vulnérables et de l'autonomie alimentaire,

- pour les contributions multilatérales dans le cadre du programme alimentaire mondial (PAM), les interventions prolongées de secours et de redressement.

**Les axes majeurs d'intervention**

	<b>2000 (en %)</b>	<b>2001 (en %)</b>
La réduction de la vulnérabilité des populations les plus pauvres	49	42
L'assistance au personnes durablement déplacées	17	35
L'aide aux personnes victimes de sécheresses récurrentes	33	21

L'intervention au profit des personnes les plus pauvres se caractérise par la monétisation de l'aide vendue localement au prix du marché, afin de

constituer un fonds de contrepartie. Le premier objectif de ce fonds vise le renforcement durable de l'autonomie alimentaire des populations.

L'aide aux personnes déplacées est confiée au PAM dans le cadre des opérations de redressement post-crisis (priorité est alors donnée aux pays ayant bénéficié d'une assistance humanitaire française).

Enfin, l'aide aux victimes de sécheresses récurrentes est accordée à des pays disposant d'un système de prévention de crise et gérant des stocks de sécurité alimentaire. Elle prend le plus souvent la forme d'achats locaux ou de facilités diverses. Les produits sont soit distribués par dons pour les personnes les plus vulnérables, soit mis en vente au prix du marché pour alimenter un fonds de contrepartie.

#### Répartition géographique de l'aide

	2000 (en %)	2001 (en %)
Afrique subsaharienne	24	31
Afrique du Nord	39	16
Asie Centrale et du Sud	14	27
Moyen-Orient	10	19

L'Afrique continue de concentrer près de la moitié de l'aide. La part de l'Asie Centrale s'est accrue l'an passé sous l'effet, en particulier, des secours apportés à l'Afghanistan.

#### Répartition par produits

	1999 (en %)	2000 (en %)	2001 (en %)
Blé	34	69	57
Farine de blé	43	11	31
Riz	1	2	1
Mais	11	8	11
Huile et sucre	11	10	0

Le blé et la farine de blé dont l'utilisation correspond le plus fréquemment aux habitudes alimentaires des populations bénéficiaires représentent 88 % des livraisons de produits.

## **B. LE POIDS DE CERTAINES LIMITES**

### *. Les incertitudes budgétaires*

Les dotations en faveur de l'aide alimentaire présentent certaines insuffisances. Il en est plus particulièrement ainsi des crédits de transport inscrits au budget du ministère des affaires étrangères. Reconduits d'année en année au même niveau (15 millions d'euros environ), ils ne tiennent compte ni des évolutions du cours du dollar et du baril de pétrole, ni de la nécessité de recourir à des moyens logistiques plus onéreux pour venir en aide aux personnes. Comme le relevait notre collègue M. Michel Charasse, dans son avis sur le budget de l'aide au développement pour 2002<sup>1</sup> : « *Le respect des engagements de la France au titre de la Convention de Londres (25 millions d'euros), combiné au règlement des arriérés de 2000 et 2001 (18 millions d'euros) aurait impliqué un effort budgétaire nettement plus important* ».

### *. Les interrogations soulevées par l'aide européenne*

Une part essentielle de l'aide française passe désormais par le canal européen. Or, au cours des quatre dernières années, l'aide alimentaire gérée par la Commission européenne paraît marquée par les dysfonctionnements communs à l'ensemble des interventions extérieures de l'Union et notamment la faiblesse du niveau de décaissement.

Ainsi, le taux de réalisation de l'engagement déterminé par la convention relative à l'aide alimentaire est passé de 95 % en 1998 à 67 % seulement en 2001. Cette situation s'expliquerait par les retards pris dans l'exécution des programmes lors du lancement de la procédure dite de l'opérateur unique et parfois dans la signature des accords avec les Etats bénéficiaires. Quoi qu'il en soit, les programmes 1999 et 2000 n'ont pu être achevés qu'en 2001 et 2002.

Ces délais et la lourdeur des procédures affectent l'efficacité des fonds mobilisés par notre pays dans le cadre européen.

---

<sup>1</sup> *Loi de finances pour 2002, aide au développement, rapport spécial, tome III, annexe 2, 2001-2002).*

## CONCLUSION

Selon les estimations les plus récentes, la population mondiale devrait passer de 5,7 milliards à 8,7 milliards entre les années 1990 et 2030, dont 7 milliards dans les pays en développement. Or, la disponibilité en terres arables régresse. L'intensification de la production agricole pèse sur les ressources naturelles dont on mesure mieux aujourd'hui qu'elles ne sont pas inépuisables.

Dans ces conditions, l'on ne saurait se reposer sur l'espoir d'une réduction obligée de la faim dans le monde. Le ralentissement de la diminution de la malnutrition observé par la FAO du nombre de personnes sous-alimentées au cours de la dernière décennie constitue, à cet égard, une première alarme.

Sans doute, l'amélioration de la situation alimentaire des pays du Sud implique-t-elle une politique de développement d'ensemble appuyée par une réelle mobilisation financière de la communauté internationale. Il n'en reste pas moins que, dans ce cadre, l'aide alimentaire continue de représenter un enjeu important. A cet égard, les modifications apportées à la convention de Londres traduisent un effort d'adaptation positif du dispositif mis en œuvre par les bailleurs de fonds. C'est pourquoi votre commission vous invite à approuver le présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 15 mai 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Jean-Guy Branger s'est interrogé sur les moyens de contrôler les conditions de distribution de l'aide alimentaire. M. Xavier de Villepin, président, et M. Guy Penne, rapporteur, ont manifesté un certain scepticisme sur l'efficacité de l'aide extérieure communautaire en général.

M. Robert Del Picchia a regretté que les surplus liés à la production céréalière ne soient pas utilisés dans le cadre de l'aide alimentaire.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que l'amélioration de la production agricole dans les pays en développement passait par une plus grande ouverture des marchés des pays occidentaux. A cet égard, il s'est inquiété de la décision prise par le président des Etats-Unis d'augmenter les subventions agricoles en faveur des producteurs américains. Il a relevé enfin le mécontentement croissant suscité au sein des pays du Sud qui sont de grands producteurs agricoles, par les protectionnismes américain et européen et notamment par les positions adoptées par la France.

A la suite de ce débat, la commission a alors adopté le projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée la ratification de la convention relative à l'aide alimentaire, faite à Londres le 13 avril 1999 et dont le texte est annexé à la présente loi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 133 (2001-2002).