

N° 411

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'acte constitutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ensemble une annexe),

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 243 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ACTE CONSTITUTIF	7
A. UNE INSTITUTION SPÉCIALISÉE	7
B. LES MISSIONS.....	7
C. LES ORGANES	8
II. UNE ORGANISATION EN DIFFICULTÉ	9
A. UNE SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE.....	9
B. QUELLE PLACE AU SEIN DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS- UNIES ?	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROJET DE LOI	17
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	19

Mesdames, Messieurs,

L'acte constitutif de l'Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture, plus connue sous le sigle anglais de FAO, a été signé par la France à Québec le 16 octobre 1945.

Cette organisation constitue un lieu d'expertise reconnu sur les questions de nutrition, d'alimentation et d'agriculture et elle est la source d'une production normative tout à fait précieuse dans des domaines décisifs (*Codex alimentarius*, ressources phytogénétiques).

Alors que la France est présente et très active au sein de l'Organisation, la ratification française de l'acte constitutif n'est toujours pas intervenue.

Déposé sur le bureau du Sénat le 14 février 2007, le présent projet de loi vise à réparer cet oubli.

Après avoir exposé les organes et les missions de l'Organisation, tels que définis par l'Acte constitutif, votre rapporteur évoquera les difficultés de cette organisation au sein de la nébuleuse des institutions spécialisées des Nations-unies.

I. L'ACTE CONSTITUTIF

A. UNE INSTITUTION SPÉCIALISÉE

La FAO est une institution spécialisée du système des Nations unies au sens de l'article 57 de la Charte selon lequel « *les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63* ».

L'Organisation compte 190 membres, dont 45 membres dits « originaires » parmi lesquels figure la France.

La qualité de membre est ouverte aux organisations économiques régionales possédant des compétences transférées dans les domaines d'action de la FAO, y compris le pouvoir de prendre des décisions qui engagent ces Etats membres. La Communauté européenne est membre de l'Organisation.

B. LES MISSIONS

Les fonctions principales de l'organisation, définies à l'article 1er sont les suivantes :

- un rôle d'information sur l'agriculture, l'alimentation et la nutrition dans le monde, l'agriculture étant entendue comme englobant les pêches, les produits de la mer, les forêts et les produits bruts de l'exploitation forestière ;
- un rôle d'enceinte de négociation de textes internationaux relatifs à l'alimentation ;
- un rôle d'appui à la décision nationale ou multilatérale en matière agricole ;
- une mission d'assistance technique;
- un rôle d'appui à la recherche en matière de nutrition, d'alimentation et d'agriculture
- un rôle de lutte contre la faim et la malnutrition.

Encore aujourd'hui, l'équilibre entre ces différentes missions suscite des débats entre les tenants d'un rôle « normatif » de l'organisation, les pays développés, et ceux d'un rôle privilégié d'appui au développement avec des déclinaisons opérationnelles.

Parmi les textes adoptés par la FAO, on peut citer la convention internationale pour la protection des végétaux ou le traité international sur les ressources phytogénétiques. Établi conjointement avec l'OMS, le codex alimentarius élabore des normes alimentaires internationales décisives pour la

sécurité alimentaire des aliments, domaine dans lequel la France est très active.

La mission de la FAO reste d'actualité : la production alimentaire a suivi de près la croissance d'une population mondiale ayant triplé et la proportion de personnes souffrant de la faim, qui était de 35 pour cent en 1960, a été ramenée à 13 pour cent en 2000-2002. Pour autant, plus de 800 millions de personnes, soit une personne sur huit, souffrent encore de la faim.

C. LES ORGANES

L'acte constitutif de la FAO prévoit, de façon classique, les organes directeurs de l'institution.

La FAO est dirigée par la **Conférence des nations membres**, qui se réunit tous les deux ans pour passer en revue le travail effectué par l'Organisation et pour approuver un Programme de travail et budget pour l'exercice biennal suivant. Les Etats y sont placés sur un pied d'égalité.

A la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, la Conférence peut approuver et soumettre à l'examen des Etats membres des conventions et accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture.

La Conférence élit un **Conseil** de 49 Nations membres qui joue le rôle d'organe intérimaire. Les membres sont élus pour trois ans, par rotation.

La Conférence ou le Conseil peuvent établir des commissions, des comités et des groupes de travail et convoquer des conférences générales, régionales, techniques...

La Conférence élit également un **Directeur général** à la tête de l'organisation. Le Directeur général actuel, le sénégalais Jacques Diouf, élu en 1994, a entamé un troisième mandat en janvier 2006. Suite à une réforme récente, le directeur général est nommé par la Conférence pour un mandat de six ans et n'est rééligible qu'une seule fois pour un mandat de quatre ans.

La FAO se compose de huit départements: Agriculture et protection des consommateurs, Développement économique et social, Pêches et aquaculture, Forêts, Ressources humaines, financières et matérielles, Connaissances et communication, Gestion des ressources naturelles et de l'environnement et Coopération technique.

Le siège de l'Organisation, initialement installé à Washington, est situé à Rome depuis 1951.

II. UNE ORGANISATION EN DIFFICULTÉ

Notre pays est attaché aux deux dimensions, normative et opérationnelle, de la FAO et s'apprête à conclure un accord de coopération renforcé avec l'organisation.

Mais force est de constater que la FAO traverse une période de crise tant sur le terrain de la gestion que sur celui de son positionnement au sein de la nébuleuse des Nations-unies.

A. UNE SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE

L'organisation **emploie 3 600 personnes** dont 2 200 au siège et 1 400 dans des bureaux locaux et sur le terrain. Les bureaux locaux se décomposent en cinq bureaux régionaux, neuf bureaux sous-régionaux, cinq bureaux de liaison et soixante-quatorze bureaux nationaux à part entière.

Le **dernier budget voté s'élevait à 765 millions de dollars** pour 2006-2007. La France se situe au cinquième rang des contributeurs obligatoires avec 10,8 millions d'euros par an. La contribution à la FAO figure parmi les dix premières contributions internationales de notre pays.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES FRANÇAISES

	USD	Euros	Rang
2007	10.858.421	10.873.768	5
2006	10.858.421	10.873.768	5
2005	11.006.814	11.335.263	4
2004	11.006.814	11.335.263	4
2003	10.485.821	11.835.874	4
2002	10.485.821	11.835.874	4

Mais comme les autres institutions spécialisées des Nations-unies, la FAO fonctionne pour une large part, notamment pour le financement de ses programmes, par le biais de fonds alimentés par des contributions volontaires. En bilatéral, notre pays se situe au seizième rang des contributeurs volontaires avec 8 millions de dollars. Le montant de ses contributions volontaires a enregistré un rattrapage important entre 2004 et 2005.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES FRANÇAISES

	Euros	Rang
2006	5.800.000	NC
2005	5.700.000	10
2004	3.200.000	25
2003	1.800.000	23
2002	1.500.000	23

Toutes contributions financières confondues, si l'on prend en compte la part française de la contribution communautaire (70 millions d'euros en 2006) qui a enregistré une forte croissance dans les années récentes, la **France se situe au septième rang des donateurs.**

CONTRIBUTIONS EXTRA-BUDGÉTAIRES DE LA CE À LA FAO
2003-2006
(en million d'euros)

2003	2004	2005	2006
20,6	48,2	49,1	70,7

La FAO est dans une situation financière très difficile.

Au 31 décembre 2006, le fonds général présentait un solde négatif à hauteur de 95,6 millions d'euros sous l'effet notamment de contributions impayées (110,5 millions de dollars¹). L'Organisation a recours à l'emprunt.

Quatre Etats membres (Irak, Argentine, Etats-Unis et Yougoslavie) étaient à l'origine de près de 86 % des arriérés et 25 Etats membres avaient accumulé des arriérés tels qu'ils risquaient de perdre leur droit de vote.

L'Organisation fait actuellement l'objet d'un audit externe de grande ampleur dont les conclusions sont attendues à l'automne. La prochaine conférence de la FAO se tiendra en novembre 2007.

La France en attend des propositions sur les orientations stratégiques de l'organisation, des pistes de réformes pour l'amélioration de sa gestion et une transparence accrue des débats et processus de décision au sein de l'organisation.

De son côté, l'organisation procède à une évaluation en interne dont il faudra faire converger les conclusions avec l'audit externe pour parvenir à un constat et à des orientations de réformes partagées.

Elle a élaboré une série de propositions de réformes pour recentrer ses actions sur son cœur de compétence, la sécurité alimentaire, pour accentuer le rôle de la FAO en tant qu'organisation de renforcement des capacités, pour renforcer son rôle de coordination.

Les propositions suivantes ont été élaborées :

¹ Les arriérés sont imputables à plus de 70 % au continent américain (Nord et sud)

- Restructurer les départements et les bureaux du Siège afin d'associer plus étroitement la structure organisationnelle aux programmes et de parvenir à un meilleur équilibre au sein des unités,

- Refondre le réseau des bureaux décentralisés afin de renforcer les capacités de réaction aux besoins d'avis techniques et d'assistance aux politiques des pays en développement membres de la FAO et des organisations régionales d'intégration économique par le biais d'une décentralisation plus poussée vers les bureaux sous-régionaux, d'une accentuation du rôle des pays, d'une meilleure définition des priorités, d'une plus grande synergie avec d'autres acteurs et d'un recours accru à la coopération Sud-Sud ;

- Introduire une plus grande souplesse dans l'affectation des ressources, notamment en augmentant la proportion des fonds opérationnels par rapport à ceux des ressources humaines, et en transférant des ressources en personnel vers des ressources hors personnel.

L'Organisation fait valoir, quant à elle que, soumise à « l'austérité budgétaire », elle a perdu 25 % de ses effectifs au cours des dernières années et 87 millions de dollars de budget sur les deux derniers exercices.

Depuis 1994, la FAO procède à la restructuration la plus importante depuis sa fondation: elle décentralise ses services, rationalise ses procédures et réduit ses coûts. Parmi les principales réformes opérées, on peut citer le transfert de personnel du siège au terrain, l'augmentation croissante du nombre des experts venus de pays en développement et en transition, l'élargissement des liens avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales ou encore l'accès électronique amélioré aux documents et bases de données statistiques de la FAO.

En 2005-2006, les Gouvernements membres ont approuvé le transfert d'autres membres du personnel du siège aux bureaux décentralisés, ainsi que des mesures visant à réaliser de nouveaux gains d'efficacité et une réorganisation au siège.

Le transfert de ces personnels du siège vers les bureaux locaux témoigne d'une orientation privilégiée vers des actions de terrain alors que la rationalisation du système des Nations-unies exigerait un recentrage de l'Organisation sur sa mission d'expertise et de production normative.

B. QUELLE PLACE AU SEIN DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS-UNIES ?

Le système des Nations Unies, notamment la FAO et d'autres institutions spécialisées faisant partie du groupe initial, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), a pris de l'ampleur dans les années 60 et 70.

Parallèlement à cette expansion, de nouvelles entités ont été fondées au sein du système, notamment, dans les domaines intéressant la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1963, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1965, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 1972 et le Fonds international de développement agricole (FIDA) en 1977. De plus, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), étroitement lié au système des Nations Unies, a été créé en 1971.

À partir des années 60, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont rapidement constitué leur portefeuille pour le développement agricole et rural, et des donateurs bilatéraux ont commencé à mettre sur pied des ministères spécialisés chargés de la coopération pour le développement.

Cette expansion a conduit à une juxtaposition des organisations et des procédures dont les conséquences négatives ont été mises en relief par le rapport, rendu en novembre 2006 du Panel de haut niveau sur le système opérationnel des Nations unies. Ce rapport souligne la multiplicité des opérateurs présents sur le terrain et leur juxtaposition sans coordination, au détriment de la cohérence et de l'efficacité.

Pour ce qui concerne la FAO, la concentration sur ses missions originelles est rendue indispensable par les difficultés financières auxquelles elle est confrontée.

L'Organisation est irremplaçable comme centre d'excellence scientifique et technique sur les questions agricoles.

L'agriculture reste une activité économique et sociale dont notre pays s'attache à faire valoir la spécificité tant en termes d'emploi, d'alimentation, de flux commerciaux que de gestion des ressources naturelles.

La FAO doit pouvoir maintenir son expertise dans les domaines décisifs que sont la génétique végétale et animale, la santé des végétaux et des animaux, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, ou encore la protection et la gestion durable des ressources (halieutiques, forestières). Elle doit pouvoir contribuer au renforcement des capacités nationales de recherche dans les pays du sud, statistiques agricoles.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les domaines d'excellence de la FAO dans le domaine opérationnel sont la surveillance et la réponse aux risques animal et végétal, ce qui recouvre la veille, la préparation aux crises, l'alerte, la mobilisation des ressources internationales, la mise à disposition d'outils et de logistiques adaptés aux situations locales et le renforcement des services nationaux. Dans les autres domaines, elle pourrait transférer progressivement ses projets à d'autres opérateurs publics ou privés.

CONCLUSION

La pertinence d'une institution spécialisée dans la lutte contre la faim et la malnutrition n'est pas moindre aujourd'hui qu'en 1945. L'oubli de la ratification française de l'acte constitutif de la FAO doit être réparé.

Pour autant le système des Nations-unies a cru à tel point que sa cohérence et l'efficacité de son action sont en jeu.

La France doit donc encourager, soutenir et accompagner les processus de réforme en cours et à venir afin de donner à ses engagements multilatéraux non seulement une justification théorique mais aussi des résultats opérationnels. Elle doit en conséquence adapter le niveau de ses contributions volontaires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 25 juillet 2007.

A la suite de l'examen du rapporteur, la commission **a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.**

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'acte constitutif de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ensemble une annexe), signé le 16 octobre 1945 à Québec, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 243 (2006-2007).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

L'accord portant création de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture est intervenu dans le cadre d'une conférence tenue sous les auspices des Nations Unies en 1945. Il s'inscrit dans les efforts entrepris après la seconde guerre mondiale pour organiser la vie internationale. Il a été signé par la France à Québec le 16 octobre 1945. Compte tenu des circonstances prévalant dans notre pays à cette époque et de l'absence, dans un premier temps, d'une version française du texte, les autorités de notre pays ont cependant omis de demander au Parlement la ratification de cet accord, alors même que la France figurait parmi les membres fondateurs de cette organisation et qu'elle a toujours été depuis l'un des plus actifs contributeurs à ses activités. La procédure de ratification engagée doit permettre de réparer cet oubli, mais n'aura pas de conséquence sur l'ordre juridique interne.

¹ *Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.*