

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et
du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la convention relative à l'assistance alimentaire

NOR : MAEJ1400912L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

La Convention relative à l'assistance alimentaire a été signée par la France le 2 novembre 2012 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La Convention compte actuellement quatorze signataires : Australie, Autriche, Bulgarie, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Japon, Luxembourg, Portugal, Suisse et Union européenne. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2013. L'article XV de la Convention prévoyait son entrée en vigueur à cette date si, au 30 novembre 2012, cinq des signataires avaient déposé leur instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation (6 signataires avaient déposé leur instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation au 30 novembre 2012 : l'Union européenne, le Canada, le Danemark, le Japon, la Suisse et les États-Unis).

Cette Convention se substitue à la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) de 1999, issue du renouvellement à plusieurs reprises de la Convention relative à l'aide alimentaire créée en 1967 sous la forme d'un accord international. Dans le cadre de cet accord, les pays développés disposant d'excédents agricoles s'engageaient à fournir aux pays en développement qui en avaient besoin un niveau minimum d'aide alimentaire (des céréales notamment).

À l'issue du dernier renouvellement de 1999, de nombreux pays, membres de la CAA, ont estimé que la Convention ne répondait plus aux exigences et pratiques de l'assistance alimentaire et qu'il convenait de la modifier. La majorité des donateurs est en effet passée d'une aide alimentaire en nature à une stratégie d'assistance comprenant une multiplicité de réponses à l'insécurité alimentaire, et, dans les faits, entre 1999 et 2008, les livraisons réelles d'aide alimentaire en nature dans le cadre de la CAA ont baissé de 15 à 6,8 millions de tonnes.

La France et l'Union européenne souhaitent renégocier ce texte pour l'adapter au contexte actuel, en faisant notamment évoluer son objectif d'une logique de gestion de surplus agricoles à une contribution à la sécurité alimentaire mondiale via la fourniture d'assistance alimentaire aux plus vulnérables, particulièrement dans les situations de crise, de transition et de fragilité.

Les objectifs de la nouvelle Convention visent à une meilleure intégration de l'aide alimentaire dans le cadre global de l'appui à la sécurité alimentaire. La Convention entend contribuer à l'amélioration à long terme de la sécurité alimentaire et à promouvoir les capacités de résistance des populations, via la fourniture d'assistance alimentaire aux plus vulnérables, particulièrement dans les situations de crise, de transition et de fragilité. Elle contribue à faire évoluer les pratiques vers des réponses plus ciblées sur les besoins et à maintenir les lignes budgétaires correspondantes des donateurs et, en conséquence, la capacité de mobilisation internationale de l'aide alimentaire (chaque Partie prend en effet un « engagement annuel minimum »).

Elle élargit la palette d'interventions éligibles afin de prendre en compte la diversité d'outils, autre que l'aide alimentaire en nature, qui peuvent s'avérer plus efficaces et mieux adaptés aux besoins des populations : bons d'achat, transferts monétaires, semences, interventions vétérinaires, etc. Elle permet également de faire évoluer la nature des engagements et exprimer ceux-ci en valeur monétaire plutôt qu'en volume (tonnes équivalent céréales).

Elle privilégie le caractère humanitaire de l'assistance alimentaire puisqu'elle porte sur des activités à court terme d'un an au maximum : chaque Partie à la Convention prend un « engagement annuel minimum » exprimé en termes de valeur ou de quantité.

En outre, la Convention incite à fournir l'assistance alimentaire en se fondant strictement sur les besoins identifiés selon des critères objectifs et en tenant compte du contexte local. Par ailleurs, elle promeut le respect des principes humanitaires, encourage les achats d'aliments sur les marchés locaux ou régionaux et reflète les préoccupations nutritionnelles dans le cadre de l'assistance alimentaire. Elle prévoit également des outils de suivi et d'évaluation adéquats et favorise le partage des meilleures pratiques.

Enfin, elle donne la priorité aux pays les moins avancés et aux pays à faible revenu dans l'allocation de l'aide alimentaire

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

- Conséquences économiques
Sans objet
- Conséquences financières

L'article V de la Convention dispose que chaque Partie accepte de prendre un engagement annuel minimum en matière d'assistance alimentaire. Celui-ci est exprimé en termes de valeur ou de quantité. La France a annoncé, pour 2013-2015, un « engagement annuel minimum » de 35 millions d'euros en matière d'assistance alimentaire. Il s'agit d'un montant constant depuis 2009. À titre de comparaison, l'engagement annuel minimum de l'Union européenne devrait se monter à une hauteur de 200 millions d'euros et celui de la Finlande à 6 millions d'euros. Ce montant correspond à l'aide alimentaire programmée mobilisée chaque année par le Département (Direction des Biens publics mondiaux et du développement, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats) sur les crédits du programme 209. La Convention engage donc les finances de l'État et à ce titre doit faire l'objet d'une approbation parlementaire.

- Conséquences sociales

Sans objet

- Conséquences environnementales

Sans objet

- Conséquences juridiques

. Articulation avec le cadre juridique existant

Au niveau international, l'effort pour réduire la pauvreté et éradiquer la faim a été affirmé par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa Déclaration du Millénaire adoptée en 2000. La Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire de 2009 a également stipulé l'effort pour éradiquer la faim, de même que le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation adopté à Rome en 1996. En outre, les engagements pris par les pays donateurs et bénéficiaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement ont été énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) adoptée en 2005.

Au niveau européen, l'Union a signé la Convention relative à l'assistance alimentaire, celle-ci permettant de réaliser les objectifs relatifs à l'aide humanitaire visés à l'article 214, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'Union était également partie à la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999. Les orientations de la Convention sont conformes à la politique de l'Union en matière d'assistance alimentaire, et en particulier aux Conclusions du Conseil sur l'assistance alimentaire à caractère humanitaire adoptées le 10 mai 2010. La nouvelle Convention d'assistance alimentaire adoptée à Londres doit permettre d'améliorer l'efficacité des actions d'assistance et le travail commun de l'ensemble des acteurs impliqués, en préservant des vies, protégeant les moyens de subsistance et en renforçant les capacités de résistance des populations confrontées à des crises alimentaires.

L'aide alimentaire est un sujet qui figure dans l'Accord relatif à l'agriculture de l'OMC de 1994. Cet accord fixe des règles quant à sa prise en compte dans les engagements et notamment en matière de subventions à l'exportation. Il est prévu que toute question relative à ces règles soit traitée par le Comité de l'agriculture, institué en vertu de cet accord. La présente convention d'aide alimentaire n'a aucun mandat pour influencer ou déroger sur les obligations figurant dans cet accord. Par ailleurs en cas de différend, c'est ce comité de l'agriculture qui reste seul compétent.

- Conséquences administratives

Les dispositifs prévus par la Convention (Comité d'aide alimentaire, élaboration de rapports annuels par chaque Partie) sont déjà en place. Il s'agit en effet des mêmes dispositifs que ceux prévus par la Convention d'aide alimentaire de 1999. Le Secrétariat du Conseil international des céréales (CIC) continue d'agir en tant que Secrétariat du Comité. Le CIC est une organisation intergouvernementale spécialisée dans les échanges de céréales et d'oléagineux. Il administre la Convention sur le commerce des céréales de 1995. Le Secrétariat du CIC assure les services administratifs du Conseil international des céréales. Il constitue une source indépendante de renseignements et d'analyses faisant autorité sur l'évolution des marchés mondiaux des céréales et des oléagineux.

Cette nouvelle Convention n'entraîne aucune modification du cadre institutionnel et administratif de mise en œuvre de l'aide alimentaire. Celle-ci continue d'être affectée par le

Comité interministériel de l'Aide alimentaire, qui réunit le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de l'Agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, le Ministère de l'Économie et des Finances et l'Agence française de développement.

III. - Historique des négociations

Lors du dernier renouvellement de 1999, de nombreux pays, notamment l'Union européenne et la France, membres de la CAA, estimaient que la Convention ne répondait plus aux exigences et pratiques de l'assistance alimentaire et qu'il convenait de la modifier. La décision de modification a toutefois été différée afin d'attendre l'issue des négociations du programme de Doha pour le développement.

Le Comité de l'aide alimentaire, chargé de l'administration de la Convention, a décidé en juin 2009 d'entamer des travaux en vue d'établir une nouvelle CAA. Dans l'attente de l'aboutissement des négociations de la nouvelle Convention, la CAA de 1999 a été prorogée jusqu'au 30 juin 2012.

La nouvelle Convention a finalement été adoptée à Londres le 25 avril 2012.

IV. - État des signatures et ratifications

La Convention a été adoptée le 25 avril 2012.

Elle a été ouverte à la signature du 11 juin 2012 au 31 décembre 2012.

Elle a été signée par la France le 2 novembre 2012.

Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. L'article XV de la Convention prévoyait son entrée en vigueur à cette date si, au 30 novembre 2012, cinq des signataires avaient déposé leur instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Au 16 mars 2014, 14 États ont signé la Convention (Ratification, Approbation (AA), Acceptation (A)) :

Participant	Signature	Ratification
Australie	21 Déc. 2012	
Autriche	8 Nov. 2012	29 Jan. 2013
Bulgarie	25 Sep. 2012	
Canada	6 Sep. 2012	23 Nov. 2012
Danemark	2 Oct. 2012	6 Nov. 2012 AA
Union européenne	1 Août 2012	
Finlande	21 Déc. 2012	21 Déc. 2012 A
France	2 Nov. 2012	
Grèce	26 Sep. 2012	
Japon	24 Juil. 2012	24 Juil. 2012 A
Luxembourg	24 Sep. 2012	
Portugal	6 Sep. 2012	
Suisse	10 Oct. 2012	10 Oct. 2012
États-Unis d'Amérique	26 Sep. 2012	

V. - Déclarations ou réserves

Sans objet