

N° 6590²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention relative
à l'assistance alimentaire, faite à Londres, le 25 avril 2012**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(13.1.2014)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Luc FRIEDEN, Gusty GRAAS, Jean-Claude JUNCKER, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 15 juillet 2013.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 8 octobre 2013.

Au cours de sa réunion du 16 décembre 2013, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 13 janvier 2014, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

*

II. EXAMEN DU PROJET DE LOI**Introduction**

La première Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), qui est entrée en vigueur en 1967, visait à écouler, de façon coordonnée et acceptable, les excédents agricoles des pays développés vers les pays en développement dans le besoin. Elle a été renouvelée plusieurs fois au fil du temps, sans cependant que ses composantes essentielles aient été modifiées. La CAA de 1999, qui devait initialement s'appliquer jusqu'à 2002, a été prorogée à cinq reprises, malgré les critiques croissantes formulées à son encontre. Des renégociations formelles ont été retardées en attente des résultats des négociations sur l'agriculture dans le cadre du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et plus particulièrement celles portant sur l'aide alimentaire. La Convention relative à l'aide alimentaire revêt une importance particulière car elle représente le seul instrument juridique permettant d'assurer une quantité minimale d'aide alimentaire.

En octobre 2010, le Département du Développement Economique et Social de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) note que la Convention n'est plus adaptée

aux besoins d'aujourd'hui en matière d'aide alimentaire. En effet, la CAA, au lieu de s'attaquer aux causes de la faim, ne couvrait que les besoins alimentaires d'urgence, sans proposer de solutions durables. Selon les experts de la FAO, les interventions devraient avoir un horizon à plus long terme et s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire. Ces réponses globales comprennent des mesures visant à accroître la productivité agricole, en soutenant les circuits de commercialisation et la fourniture d'intrants de base pour la production alimentaire.

Le document précité de la FAO constate que près de 80 pour cent de l'aide totale est destinée à des mesures d'urgence, contre moins de 20 pour cent en 1990. Bien que ce changement ne soit pas surprenant en raison de l'augmentation marquée des crises alimentaires, il montre tout de même que les interventions étaient trop souvent axées sur la résolution des symptômes des situations d'urgence, et non sur leurs causes.¹

Une des faiblesses majeures de la Convention de 1999 était le système dépassé de comptabilité des quantités de nourriture fournies. Les contributions en argent pour assister d'autres pays à exporter de l'aide alimentaire n'étaient pas prises en compte, ce qui décourageait des pays du Nord à assister un pays du Sud à fournir une aide alimentaire à un autre pays du Sud. Une autre faiblesse de la Convention résidait dans l'attention insuffisante portée à l'efficacité de l'aide.

La Convention relative à l'assistance alimentaire

Le 14 décembre 2010, les parties à la CAA de 1999 sont convenues de négocier une nouvelle convention dont l'objectif serait de fournir une assistance alimentaire appropriée et efficace aux populations vulnérables en fonction des besoins identifiés. Ces négociations ont abouti le 25 avril 2012 à la présente Convention relative à l'assistance alimentaire.

Ouverte à la signature auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, la Convention est entrée en vigueur le 1er janvier 2013, étant donné que six signataires (le Canada, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, le Japon, la Suisse et l'Union européenne) ont déposé, conformément à l'article 15 de la CAA, leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation jusqu'au 30 novembre 2012. La ratification de la Convention par la Finlande (décembre 2012) et par l'Autriche (janvier 2013) porte le nombre de Parties à la Convention à huit. Le Luxembourg a signé cette Convention le 24 septembre 2012 à New York.

Aux termes de son article 1er, la CAA de 2012 „a pour objectifs de sauver des vies, de réduire la faim ainsi que d'améliorer la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des populations les plus vulnérables en: a) répondant aux besoins alimentaires et nutritionnels des populations les plus vulnérables au moyen des engagements pris par les Parties de fournir une assistance alimentaire qui améliore l'accès à des aliments adéquats, sûrs et nutritifs, et qui en favorise la consommation; b) faisant en sorte que l'assistance alimentaire fournie aux populations les plus vulnérables soit adaptée, opportune, efficace, efficiente et fondée sur les besoins et des principes communs; c) facilitant l'échange d'information, la coopération et la coordination, de même qu'en offrant un forum aux débats en vue d'améliorer l'utilisation efficace, efficiente et cohérente des ressources des Parties pour répondre aux besoins“.

La Convention reflète une vision modernisée de l'assistance alimentaire. Elle vise à répondre, de façon efficace et efficiente, aux besoins alimentaires et nutritionnels de populations vulnérables en allant au-delà de la simple fourniture d'aide alimentaire. L'indicateur le plus visible de cette évolution est le changement de l'intitulé, qui reflète le passage d'une simple aide à une assistance allant au-delà des apports en alimentation, en allongeant notamment la liste des activités admissibles au titre de l'engagement annuel minimum.

Dans son article 2, la Convention énumère les principes généraux d'assistance alimentaire, les principes d'une assistance alimentaire efficace, les principes relatifs à la fourniture de l'assistance alimentaire et les principes de responsabilisation en matière d'assistance alimentaire. Ainsi, une assistance alimentaire doit être fournie „seulement lorsqu'il s'agit du moyen le plus efficace et le mieux adapté pour répondre aux besoins alimentaires ou nutritionnels des populations les plus vulnérables“. Lors de la fourniture d'une assistance alimentaire, il y a lieu de tenir compte „des objectifs de réha-

¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Département du Développement Economique et Social: „Adapter la Convention relative à l'aide alimentaire aux réalités du XXIe siècle“, Perspectives Economiques et Sociales – Synthèses n° 11, octobre 2010, <http://www.fao.org/docrep/013/al935f/al935f00.pdf>.

bilitation et de développement à long terme des pays bénéficiaires, tout en soutenant l'objectif plus large d'assurer la sécurité alimentaire, lorsque cela est approprié“.

Lorsqu'elles fournissent et livrent une assistance alimentaire aux populations les plus vulnérables, les Parties sont appelées en outre „à coopérer, à coordonner et à échanger l'information pour améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes d'assistance alimentaire ainsi que la cohérence entre l'assistance alimentaire et les domaines et instruments de politique connexes“. Les aliments et les autres composantes de l'assistance alimentaire seront achetés sur les marchés locaux ou régionaux, lorsque cela est possible et approprié. En effet, ces achats sont généralement moins onéreux et disponibles plus rapidement, tout en appuyant l'agriculture locale. Le texte prévoit également de limiter la monétisation de l'assistance alimentaire aux situations où un tel besoin aura été clairement identifié.

La nouvelle Convention instaure une gouvernance plus transparente et participative. Alors qu'avec la CAA de 1999, les délibérations du Comité de l'assistance alimentaire se passaient sous huis clos, elles seront désormais ouvertes aux pays bénéficiaires, aux agences internationales et à la société civile. L'obligation incombant aux donateurs de faire du monitoring, des évaluations et des communications régulières et de façon transparente sur les résultats de leurs activités en matière d'assistance alimentaire témoigne de l'attention accordée aux principes de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement.

L'article 4 définit les notions de „pays admissible“, de „populations vulnérables admissibles“, de „produits admissibles“, d'„activités admissibles“ et de „coûts associés admissibles“. Ainsi, un „pays admissible“ correspond à „tout pays inscrit sur la Liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ou de tout autre pays désigné dans les Règles de procédure et de mise en œuvre“. Les „populations vulnérables admissibles“ au sens de la convention sont les „populations vulnérables de tout pays admissible“. Par „produits admissibles“ la Convention entend les „produits destinés à la consommation humaine qui sont conformes aux politiques et aux dispositions législatives nationales pertinentes du pays où se déroulent les opérations, y compris, le cas échéant, aux normes internationales applicables en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, ainsi que des produits qui contribuent à la satisfaction des besoins alimentaires et à la protection des moyens de subsistance dans les situations d'urgence et de redressement rapide. La liste des produits admissibles est fournie dans les Règles de procédure et de mise en œuvre.“ Les activités éligibles au titre de l'engagement annuel comprennent: „a) la fourniture et la distribution de produits admissibles; b) la fourniture de fonds en espèces et de bons d'achat alimentaire; c) des interventions nutritionnelles“.

Les „coûts associés admissibles“ aux fins de l'exécution de l'engagement annuel minimum d'une Partie „sont limités aux coûts directement liés à la prestation des activités admissibles“. L'éligibilité de certains coûts (frais de transport, frais administratifs, frais de communication et de coordination des opérations humanitaires, etc.) et le formulaire à remplir chaque année par les Parties font encore l'objet de discussions au sein du Comité de l'assistance alimentaire.

La présente Convention prévoit enfin que chaque Partie prend un engagement annuel en matière d'assistance alimentaire appelé „engagement annuel minimum“. Cet engagement peut être exprimé en termes de quantité ou de valeur, voire d'une combinaison des deux. Chaque Partie devra communiquer son engagement au Secrétariat au plus tard trois mois après son adhésion. Au cours des années suivantes, les Parties avisent le Secrétariat de tout changement de leur engagement annuel minimum pour les années subséquentes au plus tard le quinze décembre de l'année qui précède le changement. La nouvelle Convention souligne également le fait que l'assistance alimentaire représente une forme de subvention non liée, c'est-à-dire non liée à une production dans les Etats donateurs.

L'engagement annuel minimum du Luxembourg

Les auteurs du projet de loi estiment qu'il serait opportun que le Luxembourg prenne un engagement annuel minimum en termes de valeur, en euros, étant donné que la plupart des contributions versées sont versées en euros, et que le Luxembourg n'effectue plus – sauf cas exceptionnel – de dons céréaliers en nature.

Pour calculer cet engagement, il faudra tenir compte des règles d'éligibilité précitées contenues dans l'article 4 de la Convention. Afin d'être éligibles, les contributions peuvent être faites de manière bilatérale, par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales, d'autres organisations internationales ou d'autres partenaires en matière d'assistance alimentaire, à l'exclusion toutefois des autres

Parties. Ainsi, le Luxembourg pourra faire valoir la plupart de ses contributions au Programme alimentaire mondial, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, au Fonds International pour le Développement de l'Agriculture et aux organisations non gouvernementales actives en matière d'assistance alimentaire (Fondation Caritas Luxembourg, Care in Luxembourg, SOS Villages d'Enfants Monde, Médecins sans Frontières, Croix-Rouge luxembourgeoise, SOS Faim, Chrétiens pour le Sahel, Fondation Luxembourgeoise Raoul Follereau, etc.).

Chaque année, au plus tard le 31 mars, le Luxembourg devra présenter un rapport annuel au Secrétariat précisant comment l'engagement annuel minimum pris au titre de la Convention a été rempli. Sous l'ancienne Convention de 1999, le Programme alimentaire mondial établissait les rapports pour la plupart des Parties, y compris pour le Luxembourg. Le Comité n'a pas encore décidé si le Programme alimentaire mondial continuera à soutenir les Parties dans la rédaction de leur rapport.

A l'occasion des réunions du groupe de travail „Aide humanitaire et alimentaire“ du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles en janvier et février 2013, la Commission européenne (CE) a conseillé aux Etats membres d'adopter une approche prudente: le niveau du premier engagement sera la base des engagements futurs et il sera plus aisé d'afficher une hausse qu'une baisse de l'engagement dans les années à venir. La CE basera son engagement initial sur l'équivalent de 80 pour cent de son budget „aide alimentaire“ de l'année 2012; cette première année lui permettra d'acquérir de l'expérience en matière d'éligibilité des contributions et des frais annexes et permettra d'ajuster l'engagement pour l'année suivante.

Ainsi, le gouvernement luxembourgeois s'est proposé de déterminer son engagement comme suit: quatre-vingt pour cent des contributions annuelles au Programme alimentaire mondial (PAM), déduction faite des contributions n'ayant pas de lien direct avec l'assistance alimentaire (télécommunications dans l'urgence, prévention de catastrophes, renforcement des capacités du PAM dans le domaine du changement climatique), soit 3,960 millions d'euros. Le Luxembourg soutenant également de nombreux projets d'ONG luxembourgeoises en matière d'assistance alimentaire et nutritionnelle, pour un montant annuel dépassant un million d'euros, le Luxembourg pourrait prendre un engagement initial de quatre millions d'euros pour l'exercice 2013, en adoptant une approche prudente. Une fois que les services compétents du Ministère des Affaires étrangères auront réalisé leur premier rapport et que celui-ci aura été validé par le Secrétariat, ces services disposeront d'une première expérience en matière d'éligibilité des contributions luxembourgeoises et seront à même de définir l'engagement suivant avec plus de précision. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration marque son accord avec cette proposition.

*

III. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 8 octobre 2013, le Conseil d'Etat présente l'objet de la Convention et propose de remplacer l'intitulé „Projet de loi portant approbation de la Convention relative à l'assistance alimentaire, faite à Londres, le 25 avril 2012“ par „Projet de loi portant approbation de la Convention des Nations Unies relative à l'assistance alimentaire, signée à Londres, le 25 avril 2012“. Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article unique: „**Article unique.** Est approuvée la Convention des Nations Unies relative à l'assistance alimentaire, signée à Londres, le 25 avril 2012.“ La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration décide de maintenir les textes initiaux de l'intitulé et de l'article unique du projet de loi, qui correspondent exactement à ce qui est contenu dans le texte de la Convention.

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
portant approbation de la Convention relative
à l'assistance alimentaire, faite à Londres, le 25 avril 2012

Article unique. Est approuvée la Convention relative à l'assistance alimentaire, faite à Londres, le 25 avril 2012.

Luxembourg, le 13 janvier 2014

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL

