

***La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire :  
une avancée pour l'aide et le développement en faveur  
d'un accès à une alimentation adéquate ?***

Marie CUQ \*

---

Dès 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies (NU) souligne que « l'aide alimentaire internationale devrait être l'objet de mesures concertées et planifiées afin d'assurer aux pays un flux régulier de produits alimentaires »<sup>1</sup>. Dans cette perspective, un mécanisme multilatéral pour l'aide alimentaire fut créé à destination des populations dans le besoin - le Programme alimentaire mondial (PAM). En pratique, le PAM envoie des équipes auprès des populations pour « identifier la quantité de vivres nécessaires, le nombre de bénéficiaires et la durée de l'urgence », puis il « élabore une opération d'urgence [...] » et « lance un appel à la communauté internationale pour récolter des fonds et de l'aide alimentaire »<sup>2</sup>. Principalement financé par les Etats, le PAM fournit près d'un quart de l'aide alimentaire et constitue actuellement, dans un contexte généralisé de baisse de l'aide, le « plus grand pourvoyeur » mondial<sup>3</sup>. Dans son fonctionnement, il est toutefois confronté à des défis tenant au fondement volontaire des contributions des Etats dont la fourniture s'est souvent réalisée « à contretemps » des besoins des populations<sup>4</sup>. En effet, les Etats octroient

---

\* Doctorante au Centre de droit international de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. Ancienne assistante de recherche auprès du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation.

<sup>1</sup> Rés. 2155 (XXX) de l'Assemblée générale des NU, 22 novembre 1966, 4<sup>ème</sup> considérant, [<http://www.un.org/>].

<sup>2</sup> J.-M. THOUVENIN et C. PHILIPPE, « Le droit à l'alimentation », in *Droit international social* (J.-M. THOUVENIN et A. TREBILCOCK dir.), Bruylant, 2013, p. 1708, par. 39.

<sup>3</sup> A. MAHIOU, « Sécurité alimentaire », Introduction in *La sécurité alimentaire* (A. MAHIOU et F. SNYDER dir.), Académie du Droit international de La Haye, 2006, pp. 25 et 26.

<sup>4</sup> Rapport d'O. DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des NU pour le droit à l'alimentation, *Le rôle de la coopération en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante : de la charité à l'obligation*, A/HRC/10/5, 11 février 2009, par. 14.

volontiers leur aide par le biais d'un écoulement des excédents alimentaires qu'ils produisent, profitant de cette opportunité pour éviter de faire chuter les prix de ces denrées par une offre surabondante sur le marché mondial. Cette pratique rend la fourniture d'aide irrégulière et parfois inadéquate puisque non définie par les besoins des populations et des Etats bénéficiaires.

Pour faciliter son adéquation et sa prévisibilité mondiale, plusieurs Etats ont, dès 1967, adopté une Convention relative à l'aide alimentaire par laquelle ils s'engageaient à fournir une quantité annuelle minimum d'aide en faveur de pays dans l'incapacité de financer suffisamment d'importations pour satisfaire les besoins de leurs populations<sup>5</sup>. Cette première Convention fut prorogée et modifiée à plusieurs reprises, jusqu'à sa dernière version en 1999<sup>6</sup>. Sa mise en œuvre fut cependant régulièrement axée sur la recherche de nouveaux débouchés pour l'écoulement des stocks alimentaires des Etats fournisseurs d'aide et ne prenait pas assez en compte les besoins des populations bénéficiaires. Elle peinait également à minimiser les effets perniciose de l'aide sur les politiques agricoles des Etats bénéficiaires. En proposant des denrées à titre gratuit ou à un prix inférieur au marché, l'aide alimentaire peut en effet désorganiser les marchés régionaux de consommation et décourager les producteurs locaux d'aliments<sup>7</sup>.

Du fait de la succession de crises alimentaires dans les années 2000, il devenait urgent d'améliorer les modalités de l'aide et de porter une attention plus grande aux besoins en développement des Etats bénéficiaires<sup>8</sup>. En 2012, après huit années de négociations, les Etats adoptèrent la Convention relative à l'assistance alimentaire dont l'objectif se définit à la fois comme celui de « sauver des vies » en améliorant les modalités de l'aide alimentaire mais également « de réduire la faim ainsi que d'améliorer

---

<sup>5</sup> *Convention relative à l'aide alimentaire du 15 octobre 1967*, RTNU, vol. 727, p. 199.

<sup>6</sup> Elle fut elle-même prorogée jusqu'au 30 juin 2012 : *Convention relative à l'aide alimentaire du 13 avril 1999*, Londres, RTNU, vol. 2073, p. 135. (Parties : Argentine, Australie, Canada, Commission européenne et ses Etats membres, Japon, Norvège, Suisse, Etats-Unis).

<sup>7</sup> O. DE SCHUTTER, *op.cit.*, par. 30.

<sup>8</sup> Par ex. en ce sens : O. DE SCHUTTER, *op.cit.*, pars. 30 à 35 ; A. MAHIOU, *op.cit.*, pp. 26 et 27.

La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire : une avancée pour l'aide et le développement en faveur d'un accès à une alimentation adéquate ?

la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des populations les plus vulnérables »<sup>9</sup> par des mesures qui contribuent à plus long terme au développement des Etats. Son objectif ambitieux et particulièrement adapté aux besoins actuels de nombreux pays contraste toutefois avec l'analyse de son contenu. Les modalités de l'assistance alimentaire ne connaissent qu'une amélioration à géométrie variable (I) tandis que la Convention limite elle-même la portée de ses dispositions en exigeant leur compatibilité avec le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en particulier avec les futurs aboutissements des négociations commerciales agricoles (II).

### I.- L'amélioration contrastée des modalités de l'assistance alimentaire

L'aide en nature est le moyen classiquement utilisé par les Etats donateurs. Au fur et à mesure de sa mise en œuvre, il a été souligné l'importance d'une meilleure adéquation de celle-ci avec les besoins alimentaires des bénéficiaires. À l'origine, la Convention de 1967 fixait un montant d'aide attribué exclusivement sous forme de blé<sup>10</sup>. Avec l'adoption de la Convention de 1999, l'aide ne concernait plus uniquement le blé, mais également d'autres céréales, le riz, les légumineuses, les huiles comestibles, la poudre de lait, le sucre et les tubercules comestibles (manioc, pommes de terre, etc.)<sup>11</sup>. Dans un sens favorable, la Convention de 2012 marque une nouvelle extension des produits admissibles puisque l'aide concerne désormais tous les « produits destinés à la consommation humaine » conformes aux législations de l'Etat bénéficiaire, aux normes internationales relatives à la salubrité et à la qualité alimentaires et aux besoins nutritionnels dans les situations d'urgence<sup>12</sup>. Une attention accrue est donc portée à la qualité de l'aide en nature, que ce soit en termes d'innocuité,

---

<sup>9</sup> Art. 1 de la Convention relative à l'assistance alimentaire, Londres, 25 avril 2012, [<http://treaties.un.org>]. (Parties : Autriche, Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Japon, Suisse et UE). Les Etats bénéficiaires sont ceux inscrits sur la liste de l'aide publique au développement de l'OCDE : art. 4 de la Convention de 2012, *précit.*

<sup>10</sup> Art. II par. 1 de la *Convention relative à l'aide alimentaire de 1967, précit.*

<sup>11</sup> Art. IV a) de la Convention de 1999, *précit.*

<sup>12</sup> Art. 4 par. 3 de la Convention de 2012, *précit.*

d'apports nutritionnels et d'adéquation culturelle. Cependant, la Convention de 2012 ne va pas jusqu'à fournir une liste précise des aliments admis et prévoit seulement qu'une liste sera adoptée ultérieurement par les Etats<sup>13</sup>. De même, elle ne fixe plus directement de montants chiffrés des engagements étatiques qui feront également l'objet d'une décision annuelle des Etats<sup>14</sup>. Ces dispositions rendent moins prévisibles le contenu et le montant de cette aide au détriment des intérêts des bénéficiaires<sup>15</sup>. Au surplus, la Convention ne définit pas les engagements étatiques en fonction des besoins identifiés des bénéficiaires. Cette proposition avait pourtant été soutenue par plusieurs auteurs et instances internationales comme un outil intéressant pour améliorer l'efficacité de l'aide<sup>16</sup>. La Convention de 2012 ne diffère pas de la Convention de 1999 sur ce point puisque les engagements des Etats peuvent toujours, selon leur propre intérêt, être exprimés en valeur et/ou en quantité (en tonnes de blé ou son équivalent en d'autres aliments)<sup>17</sup>. Enfin, la Convention de 2012 ne semble pas suffisamment tirer les conséquences de la fluctuation des prix des produits agricoles sur la quantité d'aide alimentaire fournie. Déjà la Convention de 1999 autorisait les Etats à fournir jusqu'à 5 % du total de leurs engagements annuels en aide lorsque les prix des aliments étaient bas sur le marché mondial<sup>18</sup>. Cet étalement de leur obligation annuelle leur permettait, lorsque les cours mondiaux remontaient, d'être dispensés de la fourniture d'aide et d'orienter les produits vers un écoulement commercial. Seulement, c'est au moment où les prix sont au plus haut qu'une aide est particulièrement importante pour des Etats dans l'incapacité de financer suffisamment d'importations

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Art. 5 pars. 4, 5 et 6 de la Convention de 2012, *précit.* Les Etats ont fixé le montant de leur engagement annuel le 15 février 2013, v. Summary Record of the 1<sup>st</sup> Session of the Food Assistance Committee, doc. SR(FAC1).

<sup>15</sup> J. CLAPP and C. STUART CLARK, "The 2012 Food Assistance Convention: Is a Promise Still a Promise?", May 2012, [<http://triplecrisis.com>].

<sup>16</sup> V. O. DE SCHUTTER, *op.cit.*, pars. 16 et 17.

<sup>17</sup> Art. III b) de la Convention de 1999, *précit.* ; Art. 5 par. 2 de la Convention de 2012, *précit.*

<sup>18</sup> Art. VI c) de la Convention de 1999, *précit.*

La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire : une avancée pour l'aide et le développement en faveur d'un accès à une alimentation adéquate ?

alimentaires pour satisfaire les besoins nationaux<sup>19</sup>. Sur cette question, la Convention de 2012 ne prévoit pas non plus de dispositions pour inciter les Etats à fournir cette aide à contretemps.

A côté de l'aide en nature, la Convention de 2012 est surtout présentée comme novatrice car elle permet aux Etats donateurs de recourir à d'autres actions au titre de l'assistance alimentaire. Les Etats peuvent, par exemple, effectuer des achats d'aliments sur les marchés locaux et régionaux des Etats bénéficiaires<sup>20</sup>. Cela permet de minimiser les effets négatifs d'une aide extérieure en maintenant, par le rachat des surplus régionaux, la viabilité d'une offre locale en aliments. Le développement agricole et rural des Etats bénéficiaires est ainsi mieux considéré. Les Etats donateurs peuvent également « monétiser » leur aide c'est-à-dire proposer à l'achat des denrées à des prix subventionnés en vue de leur vente à moindre coût dans le pays bénéficiaire pour financer des projets de développement<sup>21</sup>. Cette assistance peut également, par le biais de projets d'aide à la production locale d'aliments, contribuer à atténuer la trop grande dépendance des Etats bénéficiaires aux importations internationales. Mais, en réalité, la Convention de 1999 prévoyait déjà cette diversité d'actions puisque les Etats pouvaient choisir parmi des « dons de produits alimentaires ou dons en espèces devant servir à l'achat de produits alimentaires pour ou par le pays bénéficiaire », des « ventes de produits alimentaires contre monnaie du pays bénéficiaire [...] » ou des « ventes de produits alimentaires à crédit »<sup>22</sup>. Du fait de cette simple reprise, certains auteurs ont considéré que la Convention de 2012 se contentait d'entériner, sous l'intitulé « assistance alimentaire », ce qui existait déjà sous la Convention de 1999<sup>23</sup>. D'autres

---

<sup>19</sup> En 2007-2008, il a cependant été constaté une chute brutale des volumes d'aide au moment où les prix des produits agricoles étaient au plus haut sur les marchés : O. De Schutter, *op.cit.*, par. 14.

<sup>20</sup> Art. 2 b) iii) de la Convention de 2012, *précit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 2 b v).

<sup>22</sup> Art. IX a) et e) i) de la Convention de 1999, *précit.*

<sup>23</sup> J. L. VIVERO POL, "Analysis of the new Food Assistance Convention 2012: Do we need it?" July 2012, [<http://hungerpolitics.wordpress.com>]; E. CLAY, "What's the use of the 2012 Food Assistance Convention?" June 2012, [<http://www.odi.org.uk/>].

ont minimisé son caractère innovant en soulignant que « [l]e fort accent mis sur les mesures de secours à court terme, combiné avec un soutien limité à l'agriculture locale, est non seulement moins efficace pour surmonter les causes structurelles de l'insécurité alimentaire, mais il pourrait même décourager les investissements dans l'agriculture et la production alimentaire nationale »<sup>24</sup>. Le contenu de cette Convention ne serait donc pas à la hauteur des attentes exprimées en faveur du développement des Etats bénéficiaires. Plusieurs auteurs s'interrogent même sur la pertinence de l'adoption de cette Convention qui, selon eux, laisse une trop grande liberté aux Etats dans le choix des modalités de l'assistance et atténue fortement le contenu des obligations étatiques<sup>25</sup>. Les critiques portent enfin sur une disposition du texte de 2012 précisant que la Convention « n'a pas pour effet de déroger aux obligations existantes ou futures qui s'appliquent entre les Parties dans le cadre de l'OMC. En cas de conflit entre de telles obligations et la présente Convention, les premières l'emportent »<sup>26</sup>. Cette exigence de respect du droit de l'OMC influe pourtant directement sur la portée de la Convention du fait d'un encadrement particulièrement strict de l'assistance alimentaire au sein de l'OMC.

## II.- Une portée conditionnée par l'exigence de respect du droit l'OMC

La Convention de 2012 permet aux Etats de recourir à une diversité d'actions pouvant être confondues avec un contournement des obligations des Etats membres de l'OMC. Par exemple, la « monétisation » de l'aide alimentaire peut être assimilée à une subvention aux exportations commerciales d'un Etat, soumis par principe à une obligation progressive de réduction à l'OMC<sup>27</sup>. Les Etats peuvent également octroyer des prêts conces-

---

<sup>24</sup> M. METOU BRUSIL, « Ouverture à la signature de la Convention de Londres du 25 avril 2012 relative à l'assistance alimentaire », *Sentinelle SFDI*, Bull. 306, 27 mai 2012, [www.sentinelles-droit-international.fr].

<sup>25</sup> Par le biais de nombreuses références telles que « lorsqu'il s'agit du moyen le plus efficace et le mieux adapté » : art. 2 a) de la Convention de 2012, *précit.* Pour d'autres ex. v. J. L. VIVERO POL, *op.cit.* V. aussi en ce sens : E. CLAY, *op.cit.* ; J. CLAPP and C. STUART CLARK, *op.cit.*

<sup>26</sup> Art. 3 de la Convention de 2012, *précit.*

<sup>27</sup> Art. 8 et 9 de l'Accord sur l'Agriculture (AA), Accord instituant l'OMC du 15 avril 1994, 1869 RTNU, 426.

La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire : une avancée pour l'aide et le développement en faveur d'un accès à une alimentation adéquate ?

sionnels dont la distinction avec un crédit à l'exportation pour le commerce agricole est délicate<sup>28</sup>. Pourtant, la Convention de 2012 ne prévoit pas de critères pour opérer ces distinctions, laissant le traitement de cette question aux instances de l'OMC. L'Accord sur l'Agriculture (AA) de l'OMC prévoit des dispositions en ce sens. Sur son fondement, l'aide alimentaire n'entre pas dans le champ de l'obligation de réduction des subventions à l'exportation si sa fourniture n'est pas liée « aux exportations commerciales de produits agricoles à destination des pays bénéficiaires », que son versement se réalise, dans la mesure du possible, sous forme de dons et dans le respect des principes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organization - FAO*) en matière d'écoulement des excédents<sup>29</sup>. Ces derniers principes tendent en particulier à assurer que les aides alimentaires « ne remplacent pas des importations commerciales normales »<sup>30</sup>. Pour cela, l'Etat bénéficiaire doit offrir des garanties contre la revente ou la réexpédition des produits, prouver que l'aide dont il bénéficie répond à des besoins de consommation nouveaux qui n'auraient pas pu être satisfaits par d'autres moyens que cette aide et doit maintenir, par principe, un niveau normal d'importations du produit dont il bénéficie au titre de l'aide<sup>31</sup>. L'ensemble de ces conditions encadre donc déjà strictement le bénéfice d'une aide alimentaire dans le but de maintenir les flux commerciaux internationaux.

Les exigences d'une nouvelle libéralisation du commerce mondial entraînent, en outre, un nouvel encadrement, plus restrictif, de l'assistance alimentaire. La dernière version du projet de révision de l'AA rappelle ainsi que l'aide alimentaire doit être fournie afin « d'empêcher le détournement

---

<sup>28</sup> Sur cette question, v. FAO, *Etudes de la FAO sur les aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, FAO, Rome, 2002, pp. 75 et s.

<sup>29</sup> Art. 10 : 4 a), b) et c) de l'AA, *précit.* ; Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des États membres de 1954, tels que révisés en 2000, FAO, Rome, 2001, p. 39.

<sup>30</sup> FAO, *Etudes de la FAO sur les aspects sélectionnés des négociations de l'OMC* (...), *op.cit.*, p. 73.

<sup>31</sup> Art. 4 et art. 7 des Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents, *précit.*

commercial »<sup>32</sup>. Les Etats doivent fournir l'aide sans qu'elle soit liée aux exportations commerciales<sup>33</sup>. Elle ne doit pas servir « aux objectifs de développement des marchés des Membres donateurs » et sera, dans la mesure du possible, achetée auprès « de sources locales ou régionales »<sup>34</sup>. L'aide devra aussi être fournie sans pouvoir raisonnablement prévoir « que cela causerait, un effet défavorable sur la production locale ou régionale » et devra se baser sur une évaluation des besoins de l'Etat bénéficiaire<sup>35</sup>. En cela, ce projet intègre les dernières orientations concernant l'efficacité de l'assistance alimentaire en portant une attention aux besoins nutritionnels des populations et aux exigences de développement des Etats. Mais le projet précise surtout que seule l'aide d'urgence peut être exclue de l'obligation de réduction des subventions à l'exportation et cela, seulement si elle est fournie sous forme de vivres et répond à un appel d'une institution internationale ou d'un Etat<sup>36</sup>. Selon l'OMC, ces critères permettent de vérifier « s'il existe un besoin authentique d'aide alimentaire » et, par là, de distinguer cette aide des détournements commerciaux<sup>37</sup>. Les actions d'assistance alimentaire, y compris les aides en nature, qui ne relèvent pas de situations d'urgences seront donc assimilées à des subventions à l'exportation soumises, à l'OMC, à des obligations de réduction substantielle<sup>38</sup>. A cela s'ajoute que la « monétisation » de cette assistance alimentaire sera, par principe, prohibée sauf à l'intention des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires pour « financer le transport intérieur et la livraison de l'aide » ou « l'achat d'intrants agricoles destinés à des producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées »<sup>39</sup>. Tout cela restreint donc largement la possibilité,

---

<sup>32</sup> Art. 1, annexe L du Projet révisé de modalités concernant l'agriculture, 6 décembre 2008, TN/AG/W/4/Rev.4.

<sup>33</sup> *Ibid.*, art. 2 c).

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 2 b) et d).

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 3 et art. 6 a) et b).

<sup>36</sup> *Ibid.*, art. 6 a) et b).

<sup>37</sup> V. le site de l'OMC, *Le premier projet révisé de "modalités" sur l'aide alimentaire*, [<http://www.wto.org>].

<sup>38</sup> Art. 11, annexe L du Projet révisé de modalités concernant l'agriculture, *précit.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, art.12.



La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire : une avancée pour l'aide et le développement en faveur d'un accès à une alimentation adéquate ?

pour les Etats parties à la Convention de 2012, d'orienter durablement l'assistance alimentaire vers l'établissement de projets de développement au profit des Etats bénéficiaires.

Du fait de cette restriction annoncée, plusieurs pays en développement ont demandé à l'OMC un assouplissement des règles concernant, cette fois, l'aide alimentaire nationale c'est-à-dire précisément le soutien de l'Etat à l'achat d'aliments auprès de producteurs nationaux en vue de constituer des réserves alimentaires nationales<sup>40</sup>. Sur ce point, les Etats membres de l'OMC, réunis à Bali début décembre 2013, ont réussi à s'entendre sur l'établissement d'un mécanisme provisoire de détention de stocks publics à des fins d'aide nationale<sup>41</sup>. Si cette solution reste provisoire, elle permet à court terme de répondre aux besoins urgents de nombreux pays en développement. L'état des négociations concernant l'assistance alimentaire internationale n'a pas connu ces mêmes avancées. Bien que la Convention de 2012 tente de recentrer les modalités de fourniture de l'aide sur les besoins des bénéficiaires et de préciser les modes d'action en faveur de considérations plus structurelles liées au développement des pays bénéficiaires, cela ne semble pas encore suffisant aux négociateurs de l'OMC pour entamer de nouvelles discussions en vue d'un encadrement assoupli de l'assistance alimentaire<sup>42</sup>. En tout état de cause, l'aboutissement de ces négociations se fera sans doute, comme pour l'aide alimentaire nationale, sur la base d'un compromis *a minima* plutôt que vers l'établissement de réponses ambitieuses au profit d'Etats confrontés à de nombreux défis pour assurer une alimentation adéquate à leur population.

---

<sup>40</sup> OMC, Communication de l'Inde au nom de la coalition G-33, 14 novembre 2012 présentée lors de la réunion informelle du Conseil général de l'OMC le 25 février 2013 [<http://www.wto.org>].

<sup>41</sup> Projet de décision ministérielle « Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire », 6 décembre 2013, doc. WT/MIN(13)/W/10. V. ICTSD, « Un accord historique qui fera avancer l'OMC et l'économie mondiale », *Passerelles*, 7 décembre 2013 [<http://ictsd.org/>].

<sup>42</sup> Projet de décision ministérielle « Concurrence à l'exportation », 6 décembre 2013, doc. WT/MIN(13)/W/12.