

8646

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation de la Suisse au programme alimentaire mondial FAO/ONU

(Du 14 décembre 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par lettres du 11 juin 1962, l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont invité tous leurs Etats membres à participer à un programme alimentaire mondial. La Suisse, en tant que membre de la FAO, a été également invitée à apporter sa contribution. Nous avons l'honneur de vous faire part des considérations qui nous conduisent à vous recommander cette participation.

1. Le problème

L'idée d'un programme alimentaire mondial est née de la constatation de la coexistence de vastes masses humaines affamées ou mal nourries et de réserves alimentaires considérables.

En général, les experts estiment qu'environ la moitié de la population du globe souffre de la faim ou de la malnutrition. D'après une enquête de la FAO, 300 à 500 millions d'hommes sont gravement sous-alimentés, tandis qu'un milliard d'autres sont affectés, à des degrés divers, de malnutrition.

En revanche, certains pays industrialisés, ceux d'Amérique du Nord en particulier, ainsi que certains pays d'Europe, tels que la France, les Pays-Bas et le Danemark, produisent chaque année plus de denrées alimentaires qu'ils n'en consomment et accumulent des excédents très importants. La FAO estime que, dans la période allant de l'été 1960 à l'été 1965, la valeur des excédents produits par l'agriculture américaine sera de 12 500 millions de dollars. A ces chiffres s'ajoutent les excédents produits dans d'autres pays.

Or, une partie seulement des excédents alimentaires sont acheminés vers des pays qui souffrent d'insuffisance alimentaire. Le reste est mis en

Dodis

réserve. Cet état de choses est le résultat des conditions actuelles du marché et, en particulier, de la disproportion qui existe entre les prix des denrées alimentaires et le pouvoir d'achat des populations qui en manquent.

Il n'existe actuellement pas de coordination entre les pays qui s'efforcent d'écouler des excédents alimentaires. Le programme alimentaire mondial cherche à créer une situation plus satisfaisante, dans laquelle ces excédents seraient, sous la responsabilité de la communauté internationale, affectés à la lutte contre les crises de sous-nutrition, la sous-nutrition et la malnutrition chroniques, ainsi qu'au progrès économique des pays en voie de développement.

Le programme alimentaire mondial se distingue donc nettement, par les moyens qu'il utilise, de la campagne mondiale contre la faim que la FAO a lancée en 1960 et qui doit se poursuivre au moins jusqu'en 1965. La « campagne », elle, a pour objectif d'attirer l'attention du public sur le problème de la faim, d'encourager la recherche et la réflexion et, par un effort concerté, de porter remède aux causes des déséquilibres actuels, notamment en stimulant la production agricole dans les pays en voie de développement.

Le programme alimentaire mondial ne fait donc pas double emploi avec la « campagne », bien que tous deux contribuent à la lutte contre la faim.

2. Le programme alimentaire mondial: son origine

L'origine de ce programme remonte à une résolution de la neuvième assemblée générale des Nations Unies qui, le 14 décembre 1954, demandait au directeur général de la FAO un rapport sur les moyens d'élever les niveaux de production et les normes de consommation des produits alimentaires en de nombreuses régions du monde et d'éviter que les prix agricoles ne subissent des fluctuations à court terme trop importantes. Elle lui demandait d'encourager à cette fin l'utilisation rationnelle des excédents agricoles.

Ce rapport fut publié en 1956, mais il ne fut pas suivi d'action avant la quinzième assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci, le 27 octobre 1960, invita la FAO « à établir au plus tôt des procédures en vue de rendre disponibles, à des conditions mutuellement acceptables, des quantités aussi importantes que possible de produits alimentaires excédentaires, à titre de mesure intérimaire contre la faim ». Dans sa résolution, l'assemblée générale précisait que ces procédures devaient être compatibles avec le développement rationnel de l'agriculture et être établies sans préjudice des accords bilatéraux conclus à cette fin. L'assemblée générale demandait aussi à la FAO d'entreprendre une étude ayant pour objet la mobilisation des excédents alimentaires disponibles et leur distribution dans des régions qui en auraient le plus urgent besoin.

Le directeur général de la FAO chargea un comité d'experts d'entreprendre une étude, laquelle fut soumise à un comité consultatif intergou-

vernemental en avril 1961. En novembre 1961, la onzième conférence de la FAO décidait, sous réserve de l'accord de l'assemblée générale des Nations Unies, que la FAO et les Nations Unies entreprendraient conjointement, sur une base expérimentale, un programme initial de trois ans. Un mois plus tard, l'assemblée générale des Nations Unies approuvait cette décision.

L'organisation et le règlement du programme alimentaire mondial furent ensuite mis au point par le comité intergouvernemental, dont la composition est donnée plus loin.

3. Analyse du programme alimentaire mondial FAO/ONU. Le fonds

Le programme, de caractère expérimental, qui entrera en application le 1^{er} janvier 1963 et dont la durée a été fixée à trois ans, reposera sur les contributions volontaires des gouvernements. Ces contributions constitueront un fonds dont le montant avait été fixé à 100 millions de dollars. Elles devront être fournies sous la forme de produits appropriés, d'espèces et de services acceptables. L'objectif était d'obtenir en espèces le tiers au moins du total des contributions. Cette proportion paraissait nécessaire pour l'administration et l'exploitation du programme (entreposage, transports, et, pour autant que les moyens le permettent, achats de denrées).

Pour les contributions en produits, la FAO a établi une liste de denrées qui pourraient convenir au programme. Cette liste comprend des céréales, telles quelles ou traitées (blé, riz, maïs, sorgho, avoine et orge), des légumineuses et noix (légumes secs, arachides, fèves de soja, produits à base de soja, farine d'oléagineux dégraissés), des produits d'origine animale (lait écrémé en poudre, lait entier en poudre ou en boîtes, fromages, poisson séché, poisson en boîtes, concentrés protéiques à base de poisson, poudre d'œufs, viande séchée ou en boîtes), des matières grasses (huiles végétales comestibles, beurre et autres graisses animales comestibles, matières grasses traitées, margarine, graisses culinaires), des produits divers (sucre raffiné ou brut, préparations alimentaires, fruits ou légumes en boîtes ou séchés, y compris les confitures, jus de fruits, dattes, café, cacao et thé), ainsi que d'autres produits acceptables comme aliments du bétail (tourteaux, céréales, fourragères, issues).

La valeur des contributions en produits sera calculée sur la base des prix en vigueur sur le marché mondial au moment de la promesse de contribution. Si ces prix ont changé au moment de la livraison, un ajustement des quantités à livrer sera effectué pour que la valeur courante corresponde à la somme promise.

Les contributions en produits resteront dans le pays donateur jusqu'au moment où le programme les mobilisera; elles seront alors livrées fob, aux frais de ce pays. Le transport et l'assurance jusqu'au port du pays bénéficiaire seront payés par le fonds.

1586

Quant aux contributions en espèces, elles seront généralement effectuées en monnaie convertible, en trois tranches égales pour chacune des années du programme.

Les contributions en services appropriés pourront prendre diverses formes, notamment celle de transports maritimes.

4. Les utilisations du fonds

Il est évident qu'un programme de trois ans disposant d'un fonds de 100 millions de dollars ne peut être que relativement modeste; à titre de comparaison, nous rappelons l'estimation de la FAO relative aux excédents américains, citée en première page. Le comité intergouvernemental a défini comme suit les utilisations des ressources du programme alimentaire mondial:

- a. Faire face à des besoins alimentaires d'urgence et à des situations critiques inhérentes à la malnutrition chronique;
- b. Favoriser l'alimentation préscolaire et scolaire;
- c. Exécuter des projets pilotes utilisant les produits alimentaires pour faciliter le développement économique et social.

Pour assurer les secours d'urgence, le programme alimentaire mondial constituera des réserves dans certains des pays les plus menacés. En outre, une réserve internationale de produits sera créée en vue de crises imprévisibles.

Le choix des bénéficiaires de l'aide alimentaire mentionnée sous lettre b a été dicté par l'intérêt que représente la jeunesse pour l'avenir des pays en voie de développement, principalement les écoliers et les étudiants. L'œuvre accomplie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et par le fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) sera ainsi élargie, avec l'approbation et la collaboration de ces deux organisations.

Quant à l'activité décrite sous lettre c, elle a pour but de faciliter l'exécution de projets qui comportent un emploi intensif de main-d'œuvre. Il ne suffit pas, en effet, que l'aide alimentaire apporte des soulagements temporaires; dans la mesure du possible, elle doit être mise au service du développement économique et social à long terme. A cet effet, le programme alimentaire mondial recourra de préférence à la méthode suivante: les denrées données aux gouvernements seront vendues par ceux-ci aux travailleurs, aux prix du marché local, et le produit de ces ventes sera réinvesti par les gouvernements selon un accord préalable avec la FAO.

Au cours de la première année, 25 pour cent des produits seront réservés à des interventions d'urgence, y compris la création de réserves alimentaires nationales. La majeure partie des 75 pour cent restants sera réservée à l'activité prévue sous lettre c.

En poursuivant ces tâches variées, le programme alimentaire mondial sera tenu d'éviter d'apporter des perturbations à la production et aux marchés traditionnels des denrées alimentaires. Toute aide qui aurait pour effet de ralentir la production agricole locale sera écartée. D'autre part, les pays tiers qui risqueraient de subir des préjudices par l'exécution de tel ou tel projet, dans le cadre du programme, devront être consultés.

5. Les organes du programme alimentaire mondial

Un organe mixte FAO/ONU a été institué pour la mise en œuvre du programme; son siège est à Rome. Les frais de gestion et d'administration seront imputés au fonds. Un directeur exécutif sera désigné; il devra administrer le programme en consultation étroite avec le secrétaire général des Nations Unies et avec le directeur général de la FAO. Sa gestion sera contrôlée par un comité intergouvernemental composé de dix pays désignés par la FAO et de dix pays désignés par l'ONU, qui sont: l'Angleterre, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Colombie, le Danemark, les Etats-Unis, la France, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Nigéria, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Pays-Bas, la République Arabe Unie, la Thaïlande, l'Uruguay et la Yougoslavie.

6. Contributions annoncées

Le 5 septembre 1962, au siège des Nations Unies, à New York, les pays membres de l'ONU et de la FAO se réunirent en conférence pour annoncer leurs contributions. Voici le tableau des engagements qui furent pris à cette date et jusqu'au 31 octobre 1962:

	Espèces	Produits en milliers de \$	Services	Total	Quote-part au budget de la FAO
Canada	1 680	3 320	—	5 000	4,18
Etats-Unis	5-6 000	40 000	4-5 000	50 000	32,02
Italie	1 000	500	—	1 500	3,00
République fédérale d'Allemagne	—	—	—	8 000	7,64
Grande-Bretagne	2 500	2 500	(1)	5 000	10,15
Norvège	565	1 135	(2)	env. 1 700	0,60
Inde	500 (3)	—	—	500	2,72
Australie	500	1 000	—	1 500	2,22
Suède	1 000	1 000	(2)	2 000	1,74
France	750	2 250	—	3 000	7,96

(1) La contribution en espèces de ce pays doit être utilisée pour les transports maritimes; le gouvernement britannique n'exige pas que la somme entière soit consacrée à des commandes à la marine marchande de son pays, mais il se réserve le droit d'en surveiller l'utilisation, de façon que les intérêts de cette marine ne soient pas lésés.

(2) Bien que les pays scandinaves possèdent des marines marchandes importantes, ils estiment que le programme alimentaire mondial doit avoir la possibilité de retenir les offres les plus avantageuses.

(3) Un tiers de la contribution indienne est offerte en espèces, mais sous forme de roupies inconvertibles.

	Espèces	Produits en milliers de \$	Services	Total	Quote-part au budget de la FAO
Belgique	—	—	—	5 000	1,61
Cambodge	—	1	—	1	0,04
Finlande	—	600	(¹)	600	0,50
Chine	—	(²)	—	—	—
Autriche	—	500	—	500	0,60
Pays-Bas	453	684	222	1 360	1,35
Thaïlande	70	—	—	70	0,21
Indonésie	(³)	100	—	plus de 100	0,60
Maroc	—	(⁴)	—	—	0,19
Cuba	—	(⁵)	—	—	0,30
Nouvelle-Zélande	75	425	—	500	0,55
Chili	—	100	—	100	0,35
Saint-Siège	1	—	—	1	—
Danemark	1 000	1 000	(¹)	2 000	0,78
Japon	—	—	1 000	1 000	3,04
Irlande	240	600	—	840	0,19
Ghana	Participation promise, mais non précisée				0,12
Philippines	(pesos 200)		(pesos 100) (pesos 300)		0,54
Yougoslavie	Participation promise, mais non précisée				0,51
Nigéria	Participation promise, mais non précisée				0,28
Tunisie	Participation promise, mais non précisée				0,07
Turquie	Participation promise, mais non précisée				0,54
Pakistan	—	—	530 (⁶)	530	0,56
Roumanie	—	—	(⁷)	—	0,43
Grèce	Participation promise, mais non précisée				0,31
Brésil	Participation promise, mais non précisée				1,38
République Dominicaine	Promesse de participation symbolique				0,07
Cameroun	—	—	—	4	0,04
Rhodésie	—	—	—	1	—
Union sud-africaine	Participation promise, mais non précisée				0,71
République Arabe Unie	Participation promise, mais non précisée				0,40
Chypre	Participation promise, mais non précisée				0,04
Somalie	Participation promise, mais non précisée				0,04
	14 à 15 334 (⁸)	55 715	5 à 6 752	90 807	

(¹) Bien que les pays scandinaves possèdent des marines marchandes importantes, ils estiment que le programme alimentaire mondial doit avoir la possibilité de retenir les offres les plus avantageuses.

(²) 5 tonnes de sucre, 5 tonnes de riz.

(³) L'Indonésie a promis d'apporter une contribution en espèces, mais n'en a pas fait connaître le montant.

(⁴) 50 tonnes de poisson séché.

(⁵) 5 000 tonnes de sucre.

(⁶) Ce montant pourra être utilisé pour des transports et des services au Pakistan même.

(⁷) 250 000 Lei pour la formation d'experts en Roumanie.

(⁸) Dont une partie en transports maritimes.

7. Participation de la Suisse

La Suisse fut représentée à la conférence du 5 septembre 1962 par son observateur auprès des Nations Unies. Ce dernier n'annonça aucune contribution, mais témoigna de l'intérêt du Conseil fédéral pour le programme alimentaire mondial et promit que la possibilité d'une contribution serait examinée de façon bienveillante. Il attira toutefois l'attention de la conférence sur le fait que les excédents de lait produits par l'agriculture suisse sont, depuis plusieurs années, mis à la disposition d'œuvres d'entraide internationales telles que le fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) et la ligue des sociétés de la Croix-Rouge.

La participation de la Suisse doit être examinée à la lumière des considérations suivantes :

La Suisse produit peu d'excédents agricoles; les plus importants consistent en produits laitiers. Or, les dons de produits laitiers effectués en vertu des arrêtés du Conseil fédéral des 23 février 1960 et 25 avril 1960 ont atteint, en 1960, une valeur de 3,5 millions de francs, en 1961, de 3,9 millions; les livraisons envisagées pour l'année 1962, sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 25 avril 1960, ainsi que de l'arrêté fédéral du 12 décembre 1961, auront une valeur de 5,6 millions de francs. Au total, les dons de produits laitiers effectués par la Suisse durant la période quadriennale 1960-1963 représenteront une somme de 17 millions de francs, soit environ 4 millions de dollars.

Ces dons ont soulagé de nombreuses misères. Ils sont devenus des éléments essentiels des programmes d'entraide des institutions intéressées (Croix-Rouge suisse, comité international de la Croix-Rouge, ligue des sociétés de la Croix-Rouge, Caritas, œuvre de secours des Eglises évangéliques de Suisse, œuvre suisse d'entraide ouvrière, FISE, l'office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), fédération luthérienne mondiale, «American Joint Distribution Committee», CARE). Nous nous proposons de poursuivre ces dons au moins jusqu'à la fin de la période à laquelle s'applique l'arrêté fédéral du 12 décembre 1961 (fin 1963). Toutefois, cela ne saurait justifier une abstention de notre part à l'égard du programme alimentaire mondial. Au contraire, nous estimons que notre pays, en période de grande activité économique, devrait appuyer dans la mesure de ses moyens cette entreprise universelle de lutte contre la faim et, à cet effet, intensifier les efforts qu'il a faits dans le passé.

Quelle est la forme que devrait revêtir la participation de la Suisse ?

Si nos dons de lait aux œuvres d'entraide citées plus haut se poursuivent avec la même ampleur, il n'est pas probable qu'au cours des trois prochaines années des excédents de lait puissent être mis à la disposition du programme alimentaire mondial. Cependant, on ne peut non plus le prédire avec certitude. D'autre part, nous voudrions nous réserver la possibilité de transférer au programme alimentaire mondial, à partir du moment où l'arrêté fédéral

du 12 décembre 1961 cessera ses effets, une partie de nos dons de lait. C'est pourquoi il convient, à notre avis, qu'en annonçant notre contribution, nous nous réservions la possibilité d'en verser une partie sous forme de produits.

Nous avons examiné aussi s'il serait possible qu'une partie de la contribution prenne la forme de services et en particulier celle de transports maritimes. L'association des armateurs suisses nous a fait savoir qu'elle aurait un intérêt à pouvoir effectuer des transports maritimes au service du programme alimentaire mondial, «pour autant que les pays qui fournissent les marchandises ne se réservent pas eux-mêmes cette faculté et sous réserve de connaître les dispositions réglant en particulier le mode de distribution et de rémunération des transports maritimes». Or, comme on l'a vu plus haut, les offres de transports maritimes déjà reçues par le programme alimentaire mondial, notamment celles des pays qui donnent des produits, ont tendance à dépasser les besoins, alors que les contributions en espèces sont insuffisantes. Conscients de cette situation, certains Etats disposant d'une importante marine marchande ont d'ailleurs renoncé à poser des exigences qui limiteraient la liberté d'action du programme alimentaire mondial en matière de transports maritimes et qui le contraindraient à renoncer aux conditions les plus favorables du marché. En conséquence, nous avons estimé que la Suisse ne devrait pas poser la condition qu'une partie de sa contribution soit affectée à des transports maritimes effectués par des navires suisses. Nous exprimerons néanmoins le désir que des appels d'offres soient adressés aux armateurs de tous les pays qui apportent des contributions en espèces et que soit examinée la possibilité d'une répartition géographique équitable des commandes.

Au surplus, il convient de remarquer que le versement de contributions en espèces est particulièrement utile au programme alimentaire mondial, étant donné que les contributions des grands pays producteurs d'excédents consistent principalement en produits.

8. Montant de la contribution suisse

Pour fixer le montant de notre contribution, nous avons tenu compte de l'effort accompli par les pays qui nous sont comparables — Suède, Danemark, Pays-Bas, Norvège. Nous nous sommes rappelé également que notre part au budget de la FAO est actuellement de 1,27 pour cent. Ces considérations nous ont amenés à la conclusion que notre participation au programme alimentaire mondial devrait s'élever à un montant d'un million de dollars pour la durée du programme. Cette contribution serait mise à la disposition du directeur du programme en trois tranches égales, au cours des années 1963, 1964 et 1965. Selon un désir du comité intergouvernemental, le solde non utilisé au 31 décembre 1965 pourrait être versé en 1966.

Nous n'avons pas d'observation à faire sur la constitutionnalité du projet.

Nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet d'arrêté ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 14 décembre 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

1592

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

**la participation de la Confédération au programme alimentaire
mondial FAO/ONU**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 14 décembre 1962,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à verser un montant de un million de dollars des Etats-Unis au fonds du programme alimentaire mondial FAO/ONU. Un crédit correspondant est ouvert à cet effet. Cette contribution sera mise à la disposition du directeur du programme en trois tranches égales, au cours des années 1963, 1964 et 1965. Le solde non utilisé au 31 décembre 1965 pourra être versé en 1966.

² Une partie de la contribution pourra être affectée soit à la livraison de produits agricoles du pays, soit à la fourniture de services, si cela paraît opportun et peut se faire à des conditions satisfaisantes.

Art. 2

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.