

30 avril 1975

Réponse de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies pour
l'alimentation et l'agriculture (FAO) concernant l'Engagement inter-
national sur la sécurité alimentaire mondiale

Département de l'économie publique. Proposition du 21 avril
1974 (annexe)

Département politique. Co-rapport du 25 avril 1975 (adhésion)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 24 avril
1975 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. L'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale est souscrit, en remettant au Directeur général de la FAO le texte suivant:

"La Confédération suisse souscrit à l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale que vous lui avez soumis par votre lettre du 17 janvier 1975. A cet égard, nous nous permettons de préciser ce qui suit:

La situation géographique de la Suisse, sa dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires ainsi que sa politique de neutralité permanente ont rendu nécessaire l'application de mesures autonomes pour assurer, en tout temps, l'approvisionnement du pays. Nous relevons que les objectifs de ces mesures vont dans le sens des buts visés par l'Engagement international proposé. La politique suisse en matière de réserves obligatoires, qui est basée sur des dispositions constitutionnelles et légales spécifiques, prévoit le recours à ces réserves en cas de crise entravant les importations et mettant en danger l'approvisionnement du pays.

Par ailleurs, la Suisse est prête, dans le cadre de ses programmes de coopération au développement, bilatérale et multilatérale, à considérer une assistance à des pays en développement désireux de mettre sur pied un programme national de stockage chaque fois que cela paraîtra judicieux.

En ce qui concerne le système d'information, les autorités suisses sont disposées à fournir, comme par le passé, dans le cadre des dispositions légales pertinentes, les informations dont elles disposent.

La Suisse, enfin, entend participer activement aux consultations intergouvernementales sur la sécurité alimentaire et s'engage à coopérer avec les autres Etats, dans toute la mesure de ses possibilités, en vue d'assurer une meilleure sécurité alimentaire mondiale."

2. Le chef du département politique est chargé de notifier le texte ci-dessus au Directeur général de la FAO.
3. La division de l'agriculture du département de l'économie publique est chargée d'assurer la participation de la Suisse à cet engagement en collaboration avec les services intéressés de l'administration fédérale.

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- EVD 20 (GS, ALw) pour exécution
- EPD 12 (DIO, DV) pour exécution avec les pouvoirs
- FZD 14 (FV 9, EGV 5) pour connaissance
- EFK 2 pour connaissance
- FinDel 2 " " "

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

SAWANT

3003 Berne, le

Distribué

Au Conseil fédéral

Réponse de la Suisse à
l'Organisation des Nations Unies pour
l'alimentation et l'agriculture (FAO) concernant
l'Engagement international sur la
sécurité alimentaire mondiale

I. INTRODUCTION

Alarmé par la réduction rapide des stocks céréaliers dans les grands pays producteurs à la suite de mauvaises récoltes et d'achats massifs de l'URSS et de la Chine, ainsi que par la situation alimentaire précaire dans beaucoup de pays en développement, le Directeur général de la FAO a soumis à la soixantième session du Conseil (juin 1973) une proposition visant à établir des politiques nationales concertées de stockage pour une meilleure sécurité d'approvisionnement sur le plan mondial.

Un projet d'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale a été présenté à la 17ème Conférence de la FAO et subséquemment examiné par un groupe de travail ad hoc et le Comité des produits. La Conférence mondiale de l'alimentation a souscrit aux principes contenus dans ce projet et le Conseil de la FAO, lors de sa session de novembre 1974, a adopté le texte définitif de l'Engagement et invité par sa résolution 1/64 le Directeur général à le soumettre aux gouvernements.

- 2 -

Par lettre datée du 17 janvier 1975, le Directeur général invite les Etats membres de la FAO à l'informer de leurs décisions et à lui indiquer les mesures qu'ils envisagent de prendre eu égard à l'Engagement.

Copies de la lettre, de la résolution 1/64 et du texte de l'Engagement, sont annexées à la présente proposition.

II. CONTENU DE L'ENGAGEMENT

A. Considérations générales

Par sa proposition, le Directeur général vise tout d'abord à faire accepter la notion de "sécurité alimentaire mondiale" sur le plan international. Des tentatives semblables qui l'ont précédée ont échoué parce que l'on préconisait des stocks gérés par un organisme international (banque alimentaire). Une telle solution étant politiquement et pratiquement difficilement réalisable, le Directeur général a limité sa proposition à des objectifs plus modestes mais acceptables sur le plan politique. Elle représente déjà un pas important vers des mesures internationales pour assurer la sécurité alimentaire mondiale.

L'Engagement proposé par la FAO contient les éléments principaux suivants:

- la fixation de responsabilités et d'objectifs communs permettant une meilleure coordination des politiques nationales de stockage;
- des orientations en matière de constitution et d'entretien des stocks;
- des sauvegardes en cas de perturbation grave des marchés;
- la nécessité d'une assistance spéciale aux pays en développement;
- l'établissement d'un système mondial d'information;
- la concertation internationale par des consultations inter-gouvernementales;
- la possibilité d'un réexamen de l'Engagement.

B. Analyse des différents éléments de l'Engagement

1. Responsabilités et objectifs communs

Si, dans son ensemble, l'Engagement met l'accent sur la responsabilité nationale en matière de politique de stockage, la nécessité de fixer des objectifs communs et de coopérer pour leur poursuite est toutefois soulignée. D'une façon générale, on demande aux gouvernements de coopérer en vue de disposer à tout moment d'approvisionnements suffisants de manière à éviter de graves pénuries et également à atténuer les fluctuations de la production et des prix. En cas de pénurie aiguë, les nations doivent notamment s'engager à offrir, à des conditions raisonnables, leurs disponibilités dépassant le niveau minimal de sécurité. Concernant ces dispositions, il faut noter que notre système de réserves obligatoires ne prévoit pas une libération des stocks pour stabiliser les prix et que nous n'avons pas jusqu'ici réduit volontairement nos importations pour contribuer à la solution des problèmes de pénurie dans d'autres régions du monde.

Les discussions sur l'Engagement ainsi que les consultations entre grands pays producteurs et consommateurs laissent prévoir qu'en cas de pénurie, les pays les moins bien nantis exerceront une pression afin de recevoir une priorité dans les livraisons. De ce fait, nous pourrions être amenés à devoir libérer des stocks pour assurer un approvisionnement continu de notre population.

Si la Suisse s'abstenait de participer à l'Engagement sa position ne serait toutefois pas meilleure et les pays participants pourraient interpréter cette abstention comme un manque d'esprit de solidarité et de coopération. Il faut cependant relever que nos dispositions légales existantes concernant les réserves obligatoires ne nous permettraient pas de souscrire à des formules prévoyant la constitution ou la libération de stocks pour des besoins autres que ceux de notre propre sécurité d'approvisionnement. Le texte de l'Engagement étant assez imprécis à ce égard, une certaine prudence s'impose et il s'agit donc de préciser d'emblée sur quelle base nous nous proposons d'y adhérer, soit celle de notre législation en la matière.

2. Orientations en matière de constitution et d'entretien des stocks

L'Engagement énumère un certain nombre d'orientations générales pour l'établissement de politiques nationales de stockage en vue de faciliter le travail des gouvernements. La plupart de ces orientations sont similaires à celles qui servent de base aux mesures appliquées en Suisse depuis plus de vingt ans. Il est par ailleurs à noter que, pour l'instant, seul un nombre assez restreint de pays ont mis sur pied des systèmes nationaux de stockage. Afin de permettre à ces pays, notamment aux pays en développement, d'établir et de mettre en oeuvre des politiques appropriées, des directives plus précises doivent encore être élaborées, compte tenu des orientations générales sus-mentionnées. A cet effet, la FAO procède à des consultations d'experts.

3. Sauvegardes

Afin d'éviter des variations trop accentuées des marchés comme celles de ces dernières années (excédents suivis de pénurie), la mise en oeuvre des politiques de stockage exige une certaine discipline aux stades de l'établissement et de l'écoulement des réserves. En 1953, la Conférence de la FAO a recommandé aux gouvernements l'application d'une série de principes en matière d'écoulement des excédents. Depuis lors, ceux-ci ont été amendés à plusieurs reprises. Une plus stricte observation de ces principes est nécessaire pour éviter, tout en assurant la sécurité alimentaire mondiale, de mettre en danger le déroulement normal du commerce agricole.

4. Assistance spéciale aux pays en développement

Comme l'expérience nous l'a prouvé, la constitution de stocks, et plus généralement la mise en oeuvre d'une politique de stockage, représente une opération non seulement coûteuse, mais qui exige l'existence d'infrastructures adaptées et également de connaissances techniques et administratives dont ne disposent pas la plupart

des pays en développement. C'est pourquoi une assistance adéquate (aide financière, technique, alimentaire) devrait être fournie par la communauté internationale aux pays en développement désireux d'établir un système national de réserves.

En ce qui nous concerne, nous devons reconnaître cette nécessité, mais nous ne pouvons guère, dans le court terme, envisager une aide supplémentaire à cet effet. Pour l'instant, il conviendra cependant, dans le cadre de notre programme actuel et compte tenu de notre expérience dans ce domaine, de prévoir une assistance financière, technique ou alimentaire aux pays en développement chaque fois que cela paraîtra opportun.

5. Système d'information

Un système d'information complet et précis est un facteur essentiel pour la concertation internationale sur la sécurité alimentaire mondiale. Les gouvernements seront appelés à fournir des renseignements sur le niveau des stocks, les programmes de stockage, les disponibilités exportables et la demande d'importation ainsi que l'état des cultures.

L'Engagement prévoit de donner un caractère confidentiel aux informations ainsi recueillies, en limitant la distribution aux pays souscripteurs. Cet élément de confidentialité est toutefois relatif, vu le nombre élevé de pays qui devraient souscrire à l'Engagement.

En Suisse, les informations sur les réserves obligatoires ne sont pas publiées, exception faite pour les céréales panifiables où la loi elle-même en fixe le niveau. Il faut cependant noter que les statistiques publiées par le Secrétariat des paysans suisses font état des stocks totaux en début et fin de campagne pour chacune des principales céréales. L'efficacité du système d'information dépendant très largement de la participation des pays, la Suisse se doit de fournir des informations aussi complètes et précises que possible, tout en sauvegardant au mieux le caractère confidentiel des données intéressant la défense nationale économique.

6. Consultations intergouvernementales

Les consultations intergouvernementales prévues dans l'Engagement sont indispensables pour plusieurs raisons. Elles doivent permettre tout d'abord de suivre l'évolution de la production et de la consommation alimentaires dans le monde. De plus, lors de ces consultations, il sera possible d'évaluer le niveau mondial des stocks et, fonction très importante, d'examiner la cohérence des renseignements fournis. Il s'agira enfin de discuter les actions à entreprendre à court et à long terme pour éviter des difficultés prévisibles.

La Conférence mondiale de l'alimentation a adopté, en novembre 1974, une résolution qui préconise, entre autres, à la FAO d'établir un Comité de la sécurité alimentaire mondiale au sein duquel les consultations susmentionnées doivent avoir lieu. Une décision de l'Assemblée générale de la FAO, qui se tiendra en novembre prochain, est encore nécessaire à cet effet. En attendant, les consultations s'effectueront sur une base ad hoc, sur invitation de la FAO. L'Union soviétique, non membre de cette dernière, est également conviée à y participer.

7. Réexamen de l'Engagement

Afin de ne pas préjuger des travaux engagés dans d'autres enceintes (négociations commerciales multilatérales du GATT, activités au sein de la CNUCED, Accord international sur le blé), une clause de réexamen de l'Engagement a été prévue. Cette approche est conforme au désir de beaucoup de pays de voir une meilleure coordination entre les travaux des diverses organisations internationales et d'éviter les doubles emplois.

III. ETAT DES ADHESIONS

En date du 10 avril 1975, le Directeur général de la FAO avait reçu vingt-cinq réponses à sa demande adressée aux divers pays de l'informer de leurs décisions relatives à l'Engagement. Vingt-trois d'entre elles étaient positives, notamment celles des Etats-Unis et des pays membres de la Communauté Economique Européenne à l'exception de la France qui n'avait pas encore fait connaître ses intentions. La République Populaire de Chine a indiqué qu'elle ne participerait pas à l'Engagement alors que la Hongrie a fait savoir qu'elle n'était pas en mesure de fournir une réponse.

IV. CONCLUSIONS

Comme l'a souligné la Conférence mondiale de l'alimentation, l'Engagement soumis par la FAO aux gouvernements représente une tentative louable d'entériner la notion de sécurité alimentaire mondiale et de la concrétiser dans un concept très large et politiquement acceptable. Juridiquement, cet Engagement n'est pas un accord international liant les pays signataires à des obligations concrètes. Il s'agit davantage d'un engagement moral à collaborer en vue d'assurer un meilleur équilibre de la situation alimentaire mondiale.

Les Etats-Unis ont préconisé, par ailleurs et dans un autre contexte, des négociations entre principaux pays producteurs et consommateurs visant à réaliser un accord sur les réserves de céréales permettant d'assurer une meilleure sécurité d'approvisionnement et une évolution plus harmonieuse du marché mondial. Ces négociations pourraient avoir des résultats positifs pour l'ensemble des pays, y compris les petits pays comme la Suisse qui n'y participent pas. Mais en tout état de cause, l'Engagement FAO conserve sa valeur, notamment pour les pays d'importance secondaire, les informations et l'assistance qui en découlent devant faciliter le développement ou l'ajustement de leur production ainsi que la stabilisation de leur marché national.

L'Engagement proposé par la FAO et l'accord préconisé par les Etats-Unis sont, ^{donc} dans une certaine mesure, complémentaires. Il faut aussi reconnaître, à cet égard, que l'équilibre des marchés est une condition à la sécurité d'approvisionnement et que cet équilibre est plus facilement réalisable, tout au moins dans un premier stade, en limitant le nombre des interlocuteurs aux principaux intéressés ayant la plus grande influence sur le commerce. De son côté, l'Engagement FAO n'est par ailleurs pas seulement limité aux aspects commerciaux des politiques de stockage, mais couvre un vaste éventail de problèmes techniques. De ce fait, les consultations intergouvernementales devraient aider les gouvernements à trouver des solutions nouvelles sur le plan des politiques de production, de commercialisation et de stockage, pour assurer un meilleur équilibre alimentaire sur le plan national.

V. CONSULTATIONS

Les services suivants de l'administration fédérale ont été consultés et ont donné leur accord:

Département politique:

- Direction des organisations internationales
- Coopération technique
- Direction du droit international public

Département de justice et police

Département des finances et des douanes

- Administration des blés.

VI. PROPOSITION

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous

proposer:

1. De souscrire à l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale en remettant au Directeur général de la FAO le texte suivant:

"La Confédération suisse souscrit à l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale que vous lui avez soumis par votre lettre du 17 janvier 1975. A ce égard, nous nous permettons de préciser ce qui suit:

La situation géographique de la Suisse, sa dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires ainsi que sa politique de neutralité permanente ont rendu nécessaire l'application de mesures autonomes pour assurer, en tout temps, l'approvisionnement du pays. Nous relevons que les objectifs de ces mesures vont dans le sens des buts visés par l'Engagement international proposé. La politique suisse en matière de réserves obligatoires, qui est basée sur des dispositions constitutionnelles et légales spécifiques, prévoit le recours à ces réserves en cas de crise entravant les importations et mettant en danger l'approvisionnement du pays.

Par ailleurs, la Suisse est prête, dans le cadre de ses programmes de coopération au développement, bilatérale et multilatérale, à considérer une assistance à des pays en développement désireux de mettre sur pied un programme national de stockage chaque fois que cela paraîtra judicieux.

En ce qui concerne le système d'information, les autorités suisses sont disposées à fournir, comme par le passé, dans le cadre des dispositions légales pertinentes, les informations dont elles disposent.

- 10 -

La Suisse, enfin, entend participer activement aux consultations intergouvernementales sur la sécurité alimentaire et s'engage à coopérer avec les autres Etats, dans toute la mesure de ses possibilités, en vue d'assurer une meilleure sécurité alimentaire mondiale."

2. De charger le Chef du Département Politique Fédéral de notifier le texte ci-dessus au Directeur général de la FAO.
3. De charger la Division de l'agriculture du DFEP d'assurer la participation de la Suisse à cet Engagement en collaboration avec les services intéressés de l'administration fédérale.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

Extrait du procès-verbal:

Chancellerie fédérale pour l'Etat (affaires)

Ministère de l'économie publique (affaires)

Ministère des affaires à la Division de l'agriculture

Ministère politique, pour notifier

Ministère des organisations internationales (affaires techniques)

Ministère du droit international (affaires)

Ministère des finances et des douanes

Ministère de l'agriculture, pour notifier

- 11 -

Annexes:

- Lettre du Directeur général de la FAO
- Résolution 1/64 Conseil FAO novembre 1974
- Texte de l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale

Pour co-rapport:

- Département politique
- Département des finances et des douanes

Extrait du procès-verbal:

- Chancellerie fédérale pour l'établissement des pouvoirs
(5 exemplaires)
- Département de l'économie publique, pour exécution
(20 exemplaires)
(10 exemplaires à la Division de l'agriculture)
- Département politique, pour notification au Directeur général de la FAO
 - Direction des organisations internationales
 - Coopération technique
 - Direction du droit international public, pour information
(5 exemplaires chacun)
- Département des finances et des douanes
 - Administration des blés, pour information
(5 exemplaires)