

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

VINGT-DEUXIÈME SESSION

Documents officiels



**DEUXIÈME COMMISSION, 1162^e
SÉANCE**

Mercredi 29 novembre 1967,
à 15 h 20

NEW YORK

SOMMAIRE

Page

Point 47 de l'ordre du jour:

Assistance alimentaire multilatérale:

a) Programme d'études sur l'assistance alimentaire multilatérale: rapport du Secrétaire général;

b) Examen du Programme alimentaire mondial 329

Président: M. Jorge Pablo FERNANDINI
(Pérou).

POINT 47 DE L'ORDRE DU JOUR

Assistance alimentaire multilatérale (A/6703, chap. IV, sect. I et II; A/6823):

a) Programme d'études sur l'assistance alimentaire multilatérale: rapport du Secrétaire général (E/4352 et Add.1);

b) Examen du Programme alimentaire mondial (A/C.2/238, A/C.2/240)

1. M. BOERMA (Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial) rappelle qu'à la différence du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les contributions au Programme alimentaire mondial ont porté jusqu'ici sur des périodes de trois ans. Les contributions versées pour la période triennale en cours s'élèvent à quelque 169 millions de dollars et sont donc bien en deçà de l'objectif de 275 millions de dollars. Malgré ces résultats décevants, le Programme a fourni dans 58 cas des secours d'urgence d'un coût total supérieur à 44 millions de dollars. Cependant, les activités ont porté, pour l'essentiel, sur des projets de développement économique et social. Le Programme a entrepris jusqu'à présent 262 projets de ce genre. Les dépenses globales engagées à ce titre par le Programme lui-même s'élèvent à près de 250 millions de dollars, mais plus de 1 milliard 250 millions de dollars sont en outre investis dans ces projets par les gouvernements bénéficiaires et d'autres sources. Certains économistes voient dans l'aide alimentaire un retour au troc et à l'économie non monétaire, bref une forme assez suspecte d'assistance au développement. M. Boerma rappelle à ce propos que le coût de la main-d'œuvre représente une proportion considérable du coût total de nombreux projets et que les vivres remis aux travailleurs représentent à leur tour une fraction élevée de leur rémunération. Du point de vue des donateurs — du moins ceux dont la production vivrière est excédentaire —, il est plus facile et moins cher de verser une partie des salaires en denrées alimentaires. Du point de vue des bénéficiaires, ces apports

sont un complément d'autres formes d'assistance et augmentent le volume total de l'aide reçue.

2. Le Programme applique dans le choix et l'exécution de ses projets des critères tout aussi rigoureux que les autres programmes d'assistance. En matière d'évaluation des résultats obtenus, il a, toutes proportions gardées, des exigences plus strictes encore que les autres organes des Nations Unies. Cela tient d'ailleurs à la nature expérimentale du Programme, qui l'a amené à considérer d'emblée l'évaluation des résultats comme faisant partie intégrante de ses activités. Les projets du Programme intéressent des domaines très divers: programme destiné aux victimes de la sécheresse au Botswana, qui a permis de fournir un emploi à 13 p. 100 de la main-d'œuvre du pays; projet alimentaire spécial en Colombie, qui a réduit de 70 p. 100 les cas de malnutrition grave des enfants d'âge préscolaire, etc. Au Soudan et en République arabe unie, le Programme a aidé à réinstaller environ 100 000 personnes qu'il avait fallu évacuer en vue de la construction du barrage d'Assouan.

3. A ses débuts, le Programme a entrepris un grand nombre de projets relativement petits et très dispersés. Il concentre désormais ses efforts sur les secteurs stratégiques de l'économie. Les projets sont plus importants; leur nombre est limité et chacun est soigneusement préparé.

4. Les recommandations contenues dans le rapport du Comité intergouvernemental ONU/FAO du Programme alimentaire mondial (E/4378) ayant trait à la prochaine Conférence pour les annonces de contributions ont été entérinées par le Conseil économique et social dans sa résolution 1255 (XLI) en date du 2 août 1967 et par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La résolution adoptée à l'unanimité par la Conférence de la FAO à sa 14^{ème} session (résolution 7/67) est pratiquement la même que celle soumise par le Conseil à l'Assemblée générale (voir A/6823, par. 5). Sa disposition la plus importante a trait à l'objectif de 200 millions de dollars fixé pour les contributions volontaires en nature, en espèces et en services pour les deux années 1969 et 1970. Ce chiffre est basé moins sur les besoins des régions en voie de développement, qui justifieraient un objectif bien plus élevé, que sur une évaluation réaliste des contributions que l'on peut escompter. M. Boerma exprime l'espoir que cette résolution sera adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale et que les pays en voie de développement participeront activement, aux côtés des donateurs traditionnels, à la Conférence pour les annonces de contributions qui aura lieu en janvier 1968.

5. L'étude interorganisations sur l'aide alimentaire multilatérale (E/4352) et la Convention relative à l'aide alimentaire ne sont pas sans importance pour l'avenir du Programme. L'amélioration récente des perspectives à court terme de la situation alimentaire mondiale ne doit pas inciter à croire que le problème est résolu. Les arrangements internationaux destinés à faire face, le cas échéant, à une crise sigüé sont pour le moins rudimentaires. La Convention prévoit la fourniture annuelle de 4 500 000 tonnes de céréales pendant trois ans, à compter du 1er juillet 1968. Les participants peuvent fournir leur contribution bilatéralement ou multilatéralement. Tant que des décisions à cet égard n'auront pas été prises par les gouvernements intéressés, il sera difficile de déterminer quel rôle sera dévolu en la matière au Programme. M. Boerma a été autorisé par le Comité intergouvernemental à étudier cette question avec les gouvernements et les institutions intéressés. Eu égard à l'intérêt considérable que cette convention présente pour les pays en voie de développement, il importe de tirer le meilleur parti possible des ressources qui seront ainsi dégagées. Il faut que tous les gouvernements établissant de nouveaux programmes bilatéraux répartissent avec grand soin les contributions qu'ils verseront dans le cadre de la Convention, en tenant compte des besoins relatifs de toutes les régions en voie de développement et de l'aptitude des divers pays à utiliser l'aide alimentaire ainsi fournie. La Convention stipule que les contributions seront livrées f.o.b., mais ne précise pas comment seront financés les moyens de transport et les autres dépenses connexes. Dans la mesure où les parties à la Convention feraient appel aux services du Programme, qui a pour politique de prendre en charge les frais de transport maritime et de faire des livraisons c.a.f., elles devraient verser des contributions additionnelles en espèces pour couvrir ces frais, y compris les dépenses administratives. De l'avis du Comité intergouvernemental, les contributions ordinaires ne devraient pas être utilisées à cet effet. Enfin, les contributions qui seraient offertes dans le cadre de la Convention ne sont pas incluses dans l'objectif de 200 millions de dollars pour la période 1969-1970.

6. Le Programme étudie, d'une part, depuis 1965, la possibilité de fournir une aide alimentaire "en bloc" destinée à étayer le plan de développement global d'un pays. La pénurie de ressources n'a pas permis, jusqu'à présent, de mettre cette méthode à l'essai. M. Boerma espère, toutefois, que des mesures pratiques pourront être prises dans deux ou trois ans. La FAO étudie, d'autre part, depuis quelque temps, la possibilité d'augmenter, dans le cadre de programmes d'aide, la fourniture des articles nécessaires à la production vivrière (engrais, pesticides, machines agricoles, etc.). On a suggéré, à diverses reprises, d'élargir le mandat du Programme de manière à prévoir la fourniture de certains de ces produits. En effet, il est plus facile à certains gouvernements de fournir des engrais ou d'autres produits similaires que des denrées alimentaires.

7. La coopération entre le Programme et d'autres organes intéressés des Nations Unies tels que la FAO, l'OIT, l'OMS, l'UNESCO, le FISE, le PNUD et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les

réfugiés a jusqu'à présent donné toute satisfaction. Le Programme espère maintenant établir le même type de relations avec les banques régionales de développement et, dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire, avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI).

8. M. OJALA (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) dit qu'à la 14ème session de la Conférence de la FAO, plusieurs pays donateurs ont fait connaître leur intention d'augmenter leur contribution au Programme alimentaire mondial, afin que l'objectif de 200 millions de dollars, fixé pour les années 1969 et 1970, puisse être atteint.

9. Pour permettre au Directeur général de la FAO de faire face aux responsabilités qui lui incombent en matière de secours alimentaires d'urgence, le Programme alimentaire mondial a mis à sa disposition, pour la première fois, un stock de denrées immédiatement utilisables. Depuis 1962, 136 cas d'urgence ont été signalés à la FAO et, dans 58 d'entre eux, les ressources du Programme ont été utilisées. D'autre part, le Comité intergouvernemental a estimé que le Directeur général doit pouvoir disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les critères à appliquer en cas de secours alimentaires d'urgence; il est convenu que le chiffre à retenir pour le montant maximum des ressources du Programme à affecter à des cas d'urgence soit de 25 p. 100, sous réserve d'un réexamen de la question, compte tenu de l'expérience acquise. Il en résulte donc qu'environ les trois quarts des ressources de cet organisme pourront continuer à être utilisés aux fins du développement économique et social.

10. Aux termes de la résolution 2096 (XX) de l'Assemblée générale, une étude a été entreprise sur l'aide alimentaire multilatérale; dans le cadre de cette étude, un rapport intérimaire (E/4352 et Add.1), établi notamment avec l'aide du secrétariat de la FAO, a été soumis au Conseil économique et social à sa quarante-troisième session. De nouveaux rapports ont été préparés à la suite du débat que le Conseil a consacré à la question, de sorte qu'un grand nombre de gouvernements se trouvent maintenant en mesure d'entrevoir les conclusions auxquelles, selon eux, devrait aboutir l'étude dans son ensemble. Depuis l'adoption de la résolution précitée, la situation alimentaire dans le monde, après avoir connu une aggravation, s'est quelque peu améliorée. Il faut noter en outre que, pendant la même période, on a conclu la Convention relative à l'aide alimentaire dans le cadre de l'Arrangement international sur les céréales de 1967. Il n'est pas interdit de penser qu'à long terme des méthodes de production agricole plus rationnelles permettront de modifier sensiblement la situation dans certains pays en voie de développement à forte population. Il convient cependant de se garder d'un optimisme excessif et de ne pas oublier qu'il faudrait une augmentation de 7 p. 100 de la production alimentaire totale simplement pour faire remonter, dans les pays en voie de développement, le volume de cette production par habitant à son niveau de 1964. En outre, les facteurs climatiques ont une incidence considérable sur la production vivrière. Les réserves actuelles de céréales ne

fournissent qu'une garantie relativement modeste contre l'éventualité de catastrophes naturelles futures.

11. Pour résoudre vraiment le problème de la production alimentaire, il faudrait mettre les pays en voie de développement à même soit de subvenir à leurs propres besoins dans ce domaine, soit de les satisfaire par des importations commerciales. Des projections établies par la FAO font apparaître que, dans l'hypothèse d'une augmentation annuelle du revenu national de ces pays de l'ordre de 5,5 p. 100 conformément à l'objectif fixé pour la Décennie des Nations Unies pour le développement, la demande de denrées alimentaires augmenterait dans ces pays, compte tenu de l'accroissement démographique, de près de 4 p. 100 par an. Or, leur production, elle, s'accroît à un rythme annuel inférieur à 3 p. 100. Un effort considérable est donc requis, et la quasi-totalité du programme de travail de la FAO est orientée vers la nécessité de redresser cette situation. En tout état de cause, il est nécessaire de continuer à accorder aux pays en voie de développement une aide alimentaire.

12. A la récente conférence de la FAO on a reconnu que, dans la prochaine phase de travail sur l'étude interorganisations, des arrangements institutionnels possibles, destinés à une aide alimentaire multilatérale, devraient être étudiés plus avant. Dans cet ordre d'idée, on a estimé nécessaire de coordonner les efforts à plusieurs niveaux. Cette coordination peut être d'abord bilatérale et multilatérale pour l'aide alimentaire; elle peut s'instituer ensuite au niveau de l'aide alimentaire liée à l'aide agricole et enfin à celui de l'aide alimentaire dans le contexte de l'aide globale.

13. L'orateur tient, pour terminer, à mettre en évidence la nécessité urgente pour la communauté mondiale d'élaborer, dans le cadre d'une stratégie globale du développement, une politique intégrée en vue de résoudre les problèmes alimentaires des pays en voie de développement.

14. M. DE SEYNES (Sous-Secrétaire aux affaires économiques et sociales) estime que l'examen de la situation alimentaire mondiale doit se fonder sur le rapport intérimaire du Secrétaire général à la quarante-troisième session du Conseil économique et social (E/4352 et Add.1). Les conclusions qui y sont exposées restent valables, même si l'analyse actuelle doit se placer sous un éclairage quelque peu différent d'alors, étant donné qu'on dispose maintenant de statistiques plus complètes sur les récoltes de 1966 et même de 1967. En ce qui concerne les perspectives à court terme, on peut se montrer plus optimiste, car la situation mondiale est caractérisée par un plus grand degré d'équilibre. Pour ce qui est des perspectives à long terme, la capacité de production semble devoir être suffisante pour faire face aux besoins jusque vers 1975-1980 et, dans certains pays comme les Etats-Unis, elle peut être mise en valeur assez rapidement pour répondre aux crises imprévues. Le monde ne risque donc pas trop de se trouver subitement dans une situation malthusienne. D'autre part, les efforts consentis par les pays en voie de développement commencent de porter leurs fruits. Enfin, la situation est caractérisée par un élément stratégique nouveau: avec la disparition des

excédents, il n'y a plus guère d'hésitation à reconnaître la nécessité d'encourager la production alimentaire des pays en voie de développement.

15. La capacité de développement existe donc, mais elle exige un effort exceptionnel d'organisation. En effet, un grand nombre de pays restent vulnérables, qui connaissent des déficits alimentaires, soit structurels, soit conjoncturels, auxquels viennent s'ajouter des déficits nutritionnels, dont on sait assez les dommages qu'ils causent au développement physique et mental de l'enfant, et qui soulignent la nécessité de s'attaquer plus résolument à certains problèmes comme celui des déficiences protéiques, par exemple. Dans ces conditions, il y a tout lieu de penser que l'aide alimentaire va se poursuivre pendant quelques années encore. Si on la supprimait, il est certain qu'elle ne serait pas remplacée automatiquement par une aide équivalente en espèces, car, pouvant s'inscrire dans les politiques nationales de soutien à l'agriculture, elle a pour bien des gouvernements des attraits plus grands que l'aide financière.

16. L'aide alimentaire n'est pas une équation indépendante, elle est liée à certains facteurs comme la population, le revenu, la production, et elle comporte un élément spécial, à savoir la maîtrise des crises. C'est un problème qu'il faut traiter dans le cadre d'une stratégie globale. Bien entendu, il faut reconnaître l'insuffisance de l'information: on ne dispose pas encore d'un système d'alerte suffisant pour prévenir des situations de crise ou d'extrême urgence, encore que la FAO ait fait récemment certains progrès en matière de prévisions à long et moyen terme. De plus, on est mal informé des programmes nationaux portant sur certains domaines particuliers, comme les protéines.

17. Force est de reconnaître les avantages du système multilatéral. Etant donné la multiplicité des aspects du problème et la nécessité d'une stratégie globale, il y aura plus de chances d'adopter dans un cadre multilatéral des critères d'action rationnels. En raison de l'universalité de ses préoccupations, l'ONU est l'organe le plus indiqué pour définir les grandes lignes d'une politique rationnelle en matière d'aide alimentaire. Il conviendrait que chaque année ce problème soit examiné par l'Assemblée générale, qui dispose des rapports de tous les organes intéressés à la question.

18. En ce qui concerne le Programme alimentaire mondial, peut-être y a-t-il un élément nouveau à la suite de la conclusion de la Convention relative à l'aide alimentaire, résultat des négociations Kennedy. S'il est trop tôt encore pour se prononcer, il faut cependant retenir que plusieurs gouvernements ont indiqué que les nouvelles réserves créées par cet instrument devraient être administrées par le Programme. Le cas échéant, à supposer que 20 p. 100 des contributions au titre de la Convention soient confiés au Programme, il en résulterait pour celui-ci une augmentation de ses ressources de l'ordre d'environ 70 millions de dollars par an, c'est-à-dire presque un doublement. Il y aura lieu d'examiner attentivement la question de savoir si l'introduction de ces nouvelles ressources entraîne une mutation qualitative du Programme.

19. Il semble nécessaire d'intégrer davantage le Programme dans le dispositif général de l'aide internationale. A cette fin, il faudra envisager les modalités de coordination avec les organes intéressés, comme la FAO, le FISE et le PNUD. Il faudra aussi consentir des efforts plus grands que par le passé et essayer de surmonter les difficultés qui se manifestent en matière de répartition des ressources internationales pour l'aide au développement.

M. Chadha (Inde), rapporteur, prend la présidence.

20. M. HOGENDORP (Pays-Bas) espère que l'excellent rapport intérimaire du Secrétaire général (E/4352 et Add.1) sera complété dans un proche avenir. Cependant, le Gouvernement néerlandais doute quelque peu de l'opportunité de la suggestion relative aux divers types de contributions qui figure au paragraphe 136 de ce document. Il estime que les contributions effectuées sous forme de moyens de transport sont contraires au principe de la libre concurrence.

21. Pour les pays en voie de développement qui, avant la seconde guerre mondiale, exportaient des millions de tonnes de céréales, la situation est déprimante et tragique. On parle de déficit alimentaire et de la nécessité de briser le cercle vicieux de la faim. Toutefois, le potentiel agricole de nombre de ces pays est encore considérable et il devrait leur être possible, en peu de temps, de redevenir des exportateurs nets de denrées alimentaires. Les progrès scientifiques et techniques et l'aide alimentaire collective pourraient aussi contribuer à résoudre en partie le problème de la faim.

22. Il ressort clairement du rapport du Secrétaire général qu'une modernisation profonde et rapide du secteur agricole des pays en voie de développement s'impose. A cette fin, les pays industrialisés doivent fournir à ces pays une assistance technique et financière qui tienne compte des priorités qu'ils ont fixées dans leurs programmes nationaux de modernisation agricole. Cela suppose une planification poussée et, à cet égard, il y a lieu de mentionner l'œuvre entreprise par la FAO dans le cadre du Plan indicatif mondial d'expansion agricole.

23. Les pays en voie de développement devraient être mis en mesure, à bref délai, d'importer des quantités suffisantes de denrées alimentaires, mais il faut pour cela que soit épongé le déficit de leur balance des paiements. Les Pays-Bas ont quelque expérience en matière de création de banques rurales de développement, qui ont prouvé leur utilité. La délégation néerlandaise approuve donc plusieurs des observations formulées à la dernière Conférence de la FAO par M. de Seynes, pour qui le problème alimentaire est un problème d'organisation plutôt que de ressources. Comme lui, elle espère que ce problème sera examiné dans le cadre d'une stratégie mondiale du développement. Les Ministres néerlandais de l'aide au développement et de l'agriculture viennent, à cet égard, de charger un groupe d'experts d'étudier tous les aspects du problème alimentaire international, compte tenu du rôle moteur que les Pays-Bas peuvent jouer en vue de sa solution.

24. On continue d'avancer diverses solutions pour améliorer la qualité des protéines alimentaires. A ce sujet, on vient de mettre au point aux Pays-Bas

un procédé pour la production commerciale de lysine, un des acides aminés essentiels, souvent absent dans les protéines végétales.

25. En terminant, M. Hogendorp marque l'appui sans réserve de sa délégation à la résolution 1255 (XLIII) du Conseil économique et social.

26. M. RANKIN (Canada) estime que la situation alimentaire mondiale va sans doute s'aggraver encore avant que les besoins minimaux en la matière ne puissent être satisfaits. La délégation canadienne a pris connaissance avec intérêt du rapport intérimaire du Secrétaire général (E/4352 et Add.1) qui étudie l'aide alimentaire dans l'optique du développement global des pays du tiers monde et fait bien augurer des études qui lui succéderont. Elle fait sienne sa thèse fondamentale, qui consiste à voir dans la production alimentaire et l'expansion de l'agriculture les principaux facteurs du progrès économique. Elle note avec satisfaction qu'une proportion élevée des projets de l'élément Fonds spécial qui seront soumis, en janvier 1968, à l'approbation du Conseil d'administration du PNUD à sa cinquième session ont trait à l'agriculture.

27. On ne saurait faire abstraction, dans ce contexte, de la rapide expansion démographique. La science moderne a, en fait, aggravé la crise alimentaire en réduisant le taux de mortalité, et le monde doit parvenir à maîtriser l'expansion de sa population dans le cadre de la lutte contre la faim.

28. La délégation canadienne se félicite de l'accent mis par le Secrétaire général sur la nécessité d'efforts convergents de la part d'organismes tels que l'ONU, la FAO, le PNUD, le Programme et le Groupe de la Banque mondiale. Cette formule peut assurer la pleine participation des pays industrialisés qui ne sont pas exportateurs de denrées alimentaires. L'intensification de l'aide alimentaire multilatérale ne paraît pas exiger la création de nouvelles institutions. En effet, le Programme est en mesure de la canaliser. D'autres institutions internationales, en particulier la FAO, la BIRD et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), joueront un rôle plus important dans l'évaluation des besoins alimentaires et la coordination des efforts internationaux entrepris dans ce domaine. La délégation canadienne attend avec intérêt les recommandations que le Secrétaire général doit présenter à ce sujet en 1968. Elle espère que l'objectif de 200 millions de dollars fixé pour les contributions volontaires au Programme sera atteint.

29. M. ASLAM (Pakistan) dit que la perspective de voir disparaître les excédents de produits agricoles dans les pays développés a rendu plus urgente encore la nécessité de s'attaquer au problème de la mobilisation des ressources alimentaires existantes. Pour sa part, le Pakistan s'efforce par tous les moyens d'augmenter sa production agricole et de se prémunir contre les catastrophes naturelles. Il espère pouvoir être à même de subvenir à ses besoins alimentaires d'ici 1970.

30. Aux yeux de la délégation pakistanaise, l'aide alimentaire ne devrait pas être considérée dans le contexte de l'aide globale. Elle ne devrait revêtir qu'un caractère transitoire, car il s'agit avant tout

d'aider les pays en voie de développement à devenir indépendants sur le plan de l'approvisionnement alimentaire.

31. En ce qui concerne le Programme alimentaire mondial, le Pakistan soutient son action et souhaite voir s'accroître ses ressources financières. Le Programme peut se révéler particulièrement utile en prêtant son assistance dans des délais aussi courts que possible en cas d'urgence. Il devrait, en outre, s'efforcer de fournir aux différents pays des produits convenant à leur population. Par ailleurs, l'insertion de la Convention relative à l'aide alimentaire dans l'Arrangement international sur les céréales de 1967 constitue une initiative heureuse, qui pose cependant un certain nombre de problèmes de coordination.

32. Enfin, la délégation pakistanaise recommande l'adoption du projet de résolution soumis par le Conseil économique et social dans sa résolution 1255 (XLIII) concernant la poursuite du Programme alimentaire mondial, encore que l'objectif de 200 millions de dollars qui a été fixé soit plutôt modeste au regard de l'immensité des besoins.

33. Le PRESIDENT propose que la liste des orateurs concernant le point 47 soit close le jeudi 30 novembre, à 13 heures.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 17 h 15.