



CONFÉRENCE MONDIALE DE L'ALIMENTATION

ROME, 5-16 Novembre 1974

Distr.
LIMITEE
E/CONF.65/C.2/L.2
7 novembre 1974
FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

DEUXIEME COMMISSION

Point 9 (d) de l'ordre du jour

PROGRAMMES D'ACTION NATIONALE ET INTERNATIONALE:

RENFORCEMENT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE PAR LE MOYEN DE MESURES COMPORTANT NOTAMMENT L'AMELIORATION DU SYSTEME D'ALARME ET D'INFORMATION DANS LE DOMAINE ALIMENTAIRE, DES MESURES NATIONALES ET INTERNATIONALES EN MATIERE DE CONSTITUTION DE STOCKS ET DES DISPOSITIONS CONCERNANT LES SECOURS D'URGENCE ET L'AIDE ALIMENTAIRE

Projet d'engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale; extrait du rapport de la quarante-neuvième session du Comité des produits de la FAO (Rome 14-25 octobre 1974).

Note du Secrétaire général de la Conférence

A la demande du Directeur général de la FAO, un extrait du rapport de la quarante-neuvième session du Comité des produits de la FAO, présentant les vues de ce Comité relatives au projet d'engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, est distribué ci-joint pour l'information de la deuxième Commission.

EXTRAIT DU RAPPORT DE LA QUARANTE-NEUVIEME SESSION
DU COMITE DES PRODUITS

SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

.....

41. Le Comité a examiné le rapport du Groupe de travail ad hoc sur la sécurité alimentaire mondiale (CCP 74/14) qui, conformément à la résolution 3/73 de la Conférence, a été convoqué en mai 1974 pour étudier le projet d'engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale et établir un texte révisé destiné à être examiné par le CP et le Conseil et à être adopté par les gouvernements dès que possible.

42. Des exposés liminaires ont été présentés par M. Bula Hoyos, Président indépendant du Conseil et par M. Frank Shefrin, Président du Groupe de travail ad hoc sur la sécurité alimentaire mondiale. Le Comité s'est félicité des travaux du Groupe de travail. Il a noté que le texte de l'engagement, révisé par le Groupe de travail, a été approuvé en principe par le Conseil à sa session extraordinaire de juillet 1974, sous réserve de son examen ultérieur par le CP. Le Directeur général a été autorisé à mettre le texte à la disposition de la Conférence mondiale de l'alimentation, accompagné des vues du CP.

a) Aspects généraux

43. Le Comité a tout d'abord examiné les aspects généraux du rapport. Il est convenu qu'une participation de tous les pays est nécessaire pour que le système de sécurité alimentaire mondiale puisse être pleinement efficace. A cet égard, le Comité a exprimé sa satisfaction que certains Etats Membres de la FAO intéressés par la question mais qui ne font pas partie du CP participent au débat, aucune distinction n'étant faite en pratique à ce sujet entre membres et observateurs. Cependant, il a constaté que certains pays non membres qui occupent une place importante dans la production, la consommation et le commerce mondial des céréales, notamment l'U.R.S.S., n'ont pas accepté l'invitation à participer à l'examen par le CP du texte révisé. Le Comité a exprimé l'espoir que ces Etats non membres participeraient activement aux débats sur la sécurité alimentaire mondiale lorsque cette question sera examinée à la Conférence mondiale de l'alimentation.

44. Le Comité a noté que le Comité préparatoire de la Conférence mondiale de l'alimentation s'est félicité, à sa troisième session (23 septembre 1974 - 4 octobre 1974, Rome), des progrès accomplis à la FAO dans la mise au point d'une approche commune des objectifs de la sécurité alimentaire mondiale, et il a pleinement appuyé l'idée de maintenir des stocks de réserve suffisants pour les produits alimentaires de base, lesquels pourraient fournir au monde une marge de sécurité contre les baisses de production. Le Comité a noté également que la sécurité alimentaire mondiale serait l'une des principales questions examinées à la Conférence mondiale de l'alimentation en novembre 1974. En conséquence, le Comité a estimé qu'il serait prématuré de prendre d'ores et déjà définitivement position sur certains aspects de la proposition, en particulier ceux qui ont trait au mécanisme destiné à en assurer l'exécution.

45. Le Comité est convenu de la nécessité de trouver les moyens de mettre fin aussitôt que possible à la situation d'insécurité et d'incertitude qui caractérise actuellement les approvisionnements alimentaires, mais il a aussi reconnu l'ampleur et la complexité de la tâche à accomplir, dans les circonstances actuelles, pour atteindre les objectifs de la sécurité alimentaire mondiale. Les stocks céréaliers mondiaux sont tombés à un niveau extrêmement bas et les récoltes courantes ne permettront probablement pas de les reconstituer durant la prochaine campagne. A cet égard, le Comité a souligné que si une politique de stockage appropriée est un élément essentiel de la sécurité alimentaire mondiale pour accumuler des stocks et assurer la sécurité alimentaire mondiale en permanence, il est aussi urgent, sinon plus, d'accélérer la production alimentaire, en particulier dans les pays en développement.

46. Le Comité a souligné les difficultés que soulève actuellement la constitution de stocks dans les pays en développement, en raison notamment de l'insuffisance des disponibilités intérieures par rapport aux besoins courants de la consommation, des prix actuellement élevés des céréales vivrières sur les marchés mondiaux et des contraintes résultant des difficultés de balances des paiements. La pénurie mondiale et les prix élevés des engrais ont encore assombri les perspectives à moyen terme, si bien qu'il semble douteux que ces pays soient en mesure de constituer des stocks suffisants au moyen de leur propre production. Le Comité a affirmé avec insistance que les organisations internationales financières et techniques compétentes et les pays développés et autres participants potentiels devraient prendre d'urgence les mesures requises pour permettre aux pays en développement d'obtenir l'aide financière, technique et matérielle et notamment les engrais et les autres inputs dont ils ont besoin pour accroître leur production agricole. En outre, il est urgent de mettre en place un mécanisme viable pour aider les pays en développement à créer des stocks ou à les regarnir par une aide alimentaire, des ventes à des conditions de faveur et une assistance financière. On a aussi mis l'accent sur la nécessité d'accroître l'aide aux pays en développement pour que ceux-ci puissent construire des installations de stockage adéquats.

47. On a attiré l'attention sur le lien entre les stocks destinés à assurer la sécurité alimentaire mondiale et ceux qui ont pour objet de stabiliser les prix. Des délégués ont fait remarquer que ce dernier aspect pourrait être examiné dans les instances compétentes, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, et l'observateur de la FIPA a insisté sur la nécessité d'accords internationaux sur les produits prévoyant des stocks destinés à stabiliser les prix. L'observateur du Conseil international du blé a informé le Comité de l'état d'avancement du programme d'études entrepris par cet organisme pour rechercher les éléments possibles d'un nouvel accord international sur le blé, y compris des modalités de stockage compatibles avec l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale.

48. Plusieurs délégués ont mentionné les divers problèmes pratiques et techniques à résoudre pour que les pays puissent mettre efficacement en oeuvre l'engagement sur la sécurité alimentaire mondiale. A cet égard, le Comité approuve la proposition du Groupe de travail tendant à charger une consultation d'experts d'examiner les questions techniques, afin de faciliter leur examen ultérieur par les gouvernements.

49. Quant aux produits sur lesquels devrait porter l'engagement, le Comité convient qu'il doit s'agir au premier chef de céréales. Selon certains délégués, il pourrait être souhaitable, avec le temps, d'étendre l'engagement à d'autres denrées de base telles que matières grasses animales, huiles végétales, légumes secs, lait en poudre, sucre, viande et poisson, qui jouent un rôle important dans la consommation.

50. Le Comité souligne que le système de sécurité alimentaire mondial doit reposer sur un solide réseau d'information. Ce réseau devrait couvrir aussi grand nombre de pays que possible et il faudrait insister sur la rapidité du rassemblement et de la transmission des données plutôt que sur l'accumulation de statistiques détaillées. La FAO doit tout faire pour renforcer ses systèmes d'alerte rapide et d'information alimentaire. Le Comité a également souligné le caractère confidentiel de certains types de renseignements qui peuvent être fournis par les gouvernements, et ont insisté pour qu'ils soient utilisés avec prudence et discrétion de façon à éviter toutes répercussions politiques et économiques indésirables.

51. Le Comité a écouté avec intérêt le délégué des Etats-Unis, qui a décrit le nouveau système de conduite des exportations que son pays vient d'adopter pour les céréales, ainsi que les raisons de son adoption. D'après le délégué, il s'agit d'assurer les tonnages nécessaires au marché intérieur et aux importateurs commerciaux réguliers, ainsi que les ventes à des conditions de faveur aux pays en développement. Les grosses ventes à l'exportation seront approuvées essentiellement sur la base des besoins, et l'on espère prévenir l'accaparement et les excès de la spéculation. Tant que ce nouveau système fonctionnera, il permettra au gouvernement des Etats-Unis de contrôler le volume des disponibilités et, par là même, le niveau des stocks de réserve qui lui permettront de participer efficacement à une politique de sécurité alimentaire mondiale. Le délégué a ajouté que le système d'exportation des Etats-Unis est souple et pourra s'adapter à l'évolution des besoins.

52. A la demande du Président, le Conseiller juridique de la FAO a fait une déclaration sur la nature juridique de l'Engagement international. D'après lui, la Conférence de la FAO n'a pas conçu l'Engagement comme une convention conclue au titre de l'article XIV de l'Acte constitutif, car il faudrait alors que le texte en soit approuvé par la Conférence à la majorité des deux tiers et qu'il comporte certaines dispositions formelles et finales portant notamment sur l'entrée en vigueur, les procédures d'amendement et de règlement des différends, etc. L'Engagement sera au contraire adopté par le Conseil et ne contient aucune disposition de ce genre. En outre, la procédure prescrite pour l'élaboration d'une convention relevant de l'article XIV n'a pas été suivie en l'occurrence. Le Conseiller juridique estime en outre qu'il ne faut pas voir dans l'Engagement une convention ou un accord international ayant force juridique contraignante, non seulement parce que le texte ne comporte aucune des clauses habituelles d'un tel instrument, mais aussi parce que rien n'indique que la Conférence de la FAO ait entendu que l'Engagement fût considéré comme un texte ayant force contraignante en vertu du droit international.

53. Quant à la nature de l'Engagement, le Conseiller juridique pense qu'on peut le considérer comme une promesse fondée sur la confiance mutuelle et la bonne foi, matérialisant le désir des gouvernements d'arriver à certains objectifs convenus par une action nationale et internationale concertée. Il a mentionné plusieurs instruments internationaux qui n'ont pas de véritable force juridique mais que les gouvernements ont adoptée en vue de réaliser des objectifs communs : ce sont des déclarations, comme la Déclaration des droits de l'homme, des promesses, comme les promesses de contribution faites lors des conférences d'annonces du PNUD, et des principes. Le Conseiller juridique a particulièrement relevé la pertinence de la procédure suivant laquelle ont été formulés et acceptés les principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et les obligations connexes en matière de consultations. Le Comité a été informé à ce propos que ces principes de la FAO, qu'il a lui-même formulés et adoptés par le Conseil de la FAO en 1954, restent largement observés et appliqués par les gouvernements, pour lesquels ils constituent un code de conduite internationale.

b) Texte de l'Engagement international

54. Le Comité appuie sans réserve en principe les objectifs politiques, directives et autres considérations figurant dans le texte révisé de l'Engagement. Il a été souligné que le texte révisé adopté par le Groupe de travail représente un compromis positif entre de nombreux points de vue divergents. Plusieurs délégués ont indiqué que leur gouvernement serait disposé à y adhérer sous sa forme actuelle tandis que d'autres ont souhaité des améliorations au texte révisé.

55. Nombre de délégués ont suggéré que l'Engagement prévoie des stocks sous gestions internationale pour faire face aux urgences dans les pays en développement. Ces stocks seraient stratégiquement placés de façon à faciliter l'acheminement rapide des aliments vers les pays ou les zones sinistrées. Ces délégués ont insisté sur la nécessité de faire figurer dans l'Engagement révisé des clauses relatives à des réserves alimentaires internationales. Plusieurs autres délégués ont souligné les difficultés de gestion et d'administration de stocks internationaux. Le Comité note qu'une proposition de création d'une réserve alimentaire internationale pour cas d'urgence sera examinée par la Conférence mondiale de l'alimentation, en novembre 1974, et convient que le Conseil devra tenir compte de la décision de la Conférence mondiale de l'alimentation sur cette question lorsqu'il examinera l'Engagement pour adoption définitive.

56. De nombreux délégués ont fait observer que, comme il est prévu au paragraphe 11 de l'Engagement, les consultations intergouvernementales proposées au titre de l'Engagement doivent également porter sur l'assistance internationale octroyée aux pays en développement pour leur permettre d'acheter des céréales alimentaires en vue de la constitution de stocks nationaux et de la construction d'installations de stockage. A cet égard, le Comité convient que le mandat des consultations intergouvernementales proposées à la section VI de l'Engagement doit être interprété au sens large et que l'examen de l'action politique nécessaire à court et à long terme pour remédier aux difficultés dont il est question au paragraphe 16(c) de l'Engagement doit également porter sur les progrès réalisés en ce qui concerne l'octroi aux

pays en développement d'une aide alimentaire et d'une assistance financière à des conditions de faveur ou sous forme de don, pour leur permettre de satisfaire leurs besoins céréaliers minimaux, d'entretenir des stocks et d'améliorer leurs moyens d'emmagasiner.

57. Le Comité convient que le texte révisé de l'Engagement doit être communiqué au Conseil tel qu'il a été adopté par le Groupe de travail, étant entendu que le Conseil tiendra pleinement compte, en examinant l'Engagement aux fins d'adoption définitive, des observations et recommandations figurant dans le rapport du Comité lui-même.

c) Mesures ultérieures

58. Le Comité était saisi du document CCP 74/31 dans lequel le Secrétariat suggère des mesures ultérieures à prendre au sujet des questions soulevées par le Groupe de travail en ce qui concerne divers aspects : forme du mécanisme gouvernemental que nécessite une politique de sécurité alimentaire mondiale; proposition de convocation d'une réunion d'experts sur les politiques nationales de stockage et projet de résolution du Conseil indiquant les procédures d'adoption de l'Engagement international.

59. En ce qui concerne le mécanisme intergouvernemental, le Secrétariat préconise que le Conseil de la FAO soit chargé des questions de politique générale touchant à la sécurité alimentaire mondiale, en liaison avec l'Engagement, et qu'un Comité de la sécurité alimentaire mondiale soit créé avec mandat de s'occuper des aspects opérationnels. Plusieurs délégués se sont dits partisans d'une utilisation aussi large que possible des mécanismes existants et ont exprimé l'espoir qu'ultérieurement, le Conseil de la FAO assumerait la responsabilité en matière d'examen des grandes questions de politiques touchant la sécurité alimentaire mondiale.

60. Le Comité convient toutefois que toute décision sur la question du mécanisme intergouvernemental serait actuellement prématurée, car les gouvernements voudront prendre en ligne de compte les résultats de la Conférence mondiale de l'alimentation, qui examinera diverses propositions de caractère institutionnel. Etant donné en outre que l'U.R.S.S. n'a pas accepté l'invitation à participer aux discussions du CP, c'est seulement à la Conférence mondiale de l'alimentation que sa position sur la sécurité alimentaire mondiale sera connue. A cet égard, le Comité a été informé des résultats de l'examen que le Conseil international du blé (CIB) a consacré à la suggestion du Secrétariat de la FAO, à l'effet que le Comité de la sécurité alimentaire dont la création est proposée soit établi conjointement entre la FAO et le CIB. Le représentant de l'U.R.S.S. a déclaré au Conseil international du blé que son gouvernement était favorable au maintien d'une étroite coopération entre les secrétariats du CIB et la FAO, mais qu'à l'heure actuelle, il s'opposerait à la création d'un mécanisme conjoint qui n'est pas prévu dans l'Accord international sur le blé; l'U.R.S.S. préfère l'autre proposition formulée par le Secrétariat de la FAO, à savoir une entente spéciale de coopération à l'instar de celle que prévoit le mandat du Groupe intergouvernemental sur les céréales.

61. Le Comité est également convenu que la forme du mécanisme intergouvernemental nécessaire dépendra du nombre et de la répartition des pays qui adhéreront à l'Engagement. Pour divers délégués, il conviendrait d'examiner plus avant une suggestion du Groupe de travail à l'effet que la forme du mécanisme intergouvernemental soit déterminée lors d'une réunion des gouvernements qui adhéreront à l'Engagement.

62. Le Comité a également examiné la proposition du Groupe de travail tendant à convoquer un groupe d'experts pour examiner divers problèmes pratiques qui sont liés à la sécurité alimentaire mondiale et qui doivent être rapidement résolus afin que les gouvernements soient mieux à même de mettre en oeuvre l'Engagement. Comme l'a suggéré le Groupe de travail, le mandat de ce groupe serait de procéder à des échanges de vues sur ces problèmes et de fournir des orientations pratiques dont les pays pourraient tenir compte lorsqu'ils formuleraient leur politique nationale de stockage aux fins de la sécurité alimentaire mondiale. Le Comité observe que le Directeur général entend convoquer cette consultation d'experts dès que possible (du 24 au 28 février 1975).

63. Le Comité a pris note du mandat que le Directeur général a établi pour la consultation d'experts, et qui, sous réserve des avis que le Conseil pourrait émettre à la lumière des résultats de la Conférence mondiale de l'alimentation, comporte les thèmes de discussion suivants:

- 1) Méthodes d'évaluation du volume souhaitable des stocks mondiaux de sécurité alimentaire et critères de partage des coûts entre les pays.
- 2) Systèmes permettant de mettre en parallèle les coûts des stocks nationaux ou régionaux et les avantages d'une assurance complète ou partielle en cas de mauvaise récolte dans le pays ou d'autres imprévues.
- 3) Systèmes de régulation des effets sur les prix des politiques nationales de stockage formulées aux fins de la sécurité alimentaire mondiale.
- 4) Critères applicables au volume et au déblocage de stocks nationaux d'urgence distincts, destinés à des opérations de secours à l'échelle locale et/ou internationale, y compris la possibilité d'isoler ces stocks des circuits commerciaux.
- 5) Autres moyens par lesquels les gouvernements ne détenant pas eux-mêmes de stocks pourraient inciter les détenteurs de stocks privés à contribuer aux objectifs officiels des politiques nationales de stockage.
- 6) Principaux éléments qu'il serait souhaitable d'inclure ou de prendre en considération dans une politique "modèle" de stocks céréaliers nationaux, dans diverses situations économiques et commerciales.

64. En ce qui concerne le paragraphe 6 ci-dessus, plusieurs membres ont fait observer qu'ils ne jugent pas possible de mettre au point une politique de stockage "modèle" applicable à tous les pays et que ceux-ci devraient garder leur liberté à cet égard. Ils ont suggéré que les experts n'abordent pas les problèmes qui feront l'objet de négociations commerciales multilatérales. Le Secrétariat a indiqué que le modèle en question devrait être considéré comme une sorte de conseil pratique aux pays souhaitant élaborer des politiques nationales de stockage compatibles avec les objectifs de l'Engagement, compte tenu de la variété des situations selon les régions économiques.

65. Considérant les liens qui existent entre les politiques de stockage et la régularisation des prix, le Comité insiste pour que les experts s'en tiennent à la discussion des aspects techniques ou pratiques de ces problèmes et veillent à ce que leurs travaux facilitent, mais sans les répéter, les discussions instaurées lors des négociations commerciales multilatérales sur la question. Quant à la mobilisation de l'assistance financière et technique internationale afin de financer la constitution et l'entrepôtage de stocks dans les pays en développement, il a été indiqué au Comité que cet aspect n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour de la consultation d'experts, car la FAO a entrepris à cette fin un programme distinct d'envoi de missions de sécurité alimentaire dans les pays en développement intéressés, avec la collaboration d'autres institutions parmi lesquelles le PAM, la Banque mondiale et les banques régionales.

66. Le Comité convient que le rapport des experts pourra être transmis pour information, dès qu'il sera prêt, à tous les Etats Membres de la FAO ou des Nations Unies.

67. En ce qui concerne le projet de résolution du Conseil sur la sécurité alimentaire mondiale qui a été établi par le Secrétariat, le Comité ne se juge pas en mesure de se prononcer définitivement sur ce texte avant la Conférence mondiale de l'alimentation. C'est le Conseil qui devra déterminer, compte tenu des résultats de cette conférence, sur quelle base l'engagement sera soumis à l'adhésion des gouvernements.