

United Nations

**SECURITY
COUNCIL**

Nations Unies

**CONSEIL
DE SECURITE**

UNRESTRICTED

S/720

15 avril 1948

FRENCH

ORIGINAL: ENGLISH

COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

DEUXIEME RAPPORT SPECIAL AU CONSEIL DE SECURITE :

LA SITUATION ALIMENTAIRE EN PALESTINE

La Commission des Nations Unies pour la Palestine, agissant en vertu du paragraphe I, B, 14 de la résolution de l'Assemblée générale relative au gouvernement futur de la Palestine (résolution 181 (II)), présente, ci-joint, au Conseil de sécurité un rapport spécial sur la situation alimentaire en Palestine.

1. La Commission attire instamment l'attention du Conseil de sécurité sur le fait qu'une sérieuse pénurie de denrées alimentaires est imminente en Palestine et que cette pénurie menace d'amener la famine. Les mesures qui auraient dû déjà être prises pour passer les commandes de denrées essentielles ainsi que pour pourvoir à leur transport n'ont pas été prises.

2. Cette situation résulte, d'une part, de la décision prise par la Puissance mandataire de ne fournir que la quantité de denrées alimentaires nécessaire à faire face aux besoins de la consommation normale jusqu'au 15 mai et, d'autre part, du fait que la Commission ne dispose d'aucun moyen lui permettant de financer les achats de denrées alimentaires.

3. On ne peut remédier, maintenant, à l'interruption du ravitaillement en denrées alimentaires que menace d'entraîner cette situation, qu'en prenant des mesures d'urgence pour acheminer vers la Palestine des céréales déjà achetées et en cours de transport vers d'autres régions.

4. Non seulement il faut s'attendre à un arrêt des importations de denrées alimentaires, mais encore les dispositions en vigueur relatives au stockage à l'intérieur du pays et à la distribution prendront fin le 15 mai.

5. Les pages suivantes du présent rapport exposent la façon dont on en est venu à cette situation et les mesures que la Commission a prises depuis le début de février pour y trouver une solution.

6. La Palestine dépend des importations pour une grande partie de son ravitaillement essentiel. Si le courant des importations s'interrompt, même pour peu de temps, le pays tout entier se trouvera en danger de famine. L'arrêt des importations priverait la Palestine de la moitié de ce qu'elle consomme en céréales, de toute sa consommation en sucre, de plus de la moitié de sa consommation en huiles et matières grasses, et de plus de la moitié de sa consommation en viande. Les quantités de ces produits qui sont disponibles sur le marché mondial sont inférieures aux besoins et, par conséquent, difficiles à se procurer surtout à bref délai. Les céréales, ainsi que les huiles et matières grasses sont soumises à

une répartition effectuée par le Conseil international de la crise alimentaire. Les allocations de ces produits sont actuellement obtenues par la Puissance mandataire et font partie des allocations destinées à la zone britannique du Moyen-Orient. Beaucoup de ces produits, en particulier les céréales, le sucre et les produits de laiterie, ont été achetés par grosses quantités par le Ministère du ravitaillement pour le compte de l'Administration palestinienne, les fonds ayant servi à ces achats ayant été avancés par le Trésor palestinien.

7. Le 14 janvier 1948, le représentant de la Puissance mandataire a informé la Commission de l'intention de la Grande-Bretagne de mettre fin au mandat le 15 mai et de maintenir sans partage son autorité sur la Palestine jusqu'à cette date. Comme le ravitaillement de la Palestine provient nécessairement, dans de nombreux cas, de pays lointains, la situation alimentaire, au cours des semaines qui suivront immédiatement le 15 mai, dépendra entièrement des mesures prises pour l'acquisition et le transport de ce ravitaillement, mesures qu'il convient de prendre le plus tôt possible. Aussi, en entreprenant ses travaux la Commission a naturellement considéré comme établi que, parmi les fonctions administratives normales que la Puissance mandataire exercerait jusqu'au 15 mai, figurerait l'exécution du programme actuel d'acquisition et de transport du ravitaillement nécessaire afin d'assurer un courant continu d'importations alimentaires.

8. Le 4 février 1948, la Commission a été informée par la Puissance mandataire, en réponse à une question qu'elle lui avait adressée le 19 janvier, de ce que:

" a) Le Gouvernement du Royaume-Uni continuera à garantir, à acquérir, et à transporter les produits alimentaires et les engrais nécessaires à la Palestine jusqu'à la date d'expiration du mandat.

" b) Le Gouvernement du Royaume-Uni n'acceptera pas de responsabilité directe en ce qui concerne la prise en charge, l'acquisition ou le transport des produits qui peuvent être nécessaires après cette date.

"c) Dans le cadre défini par ces décisions, le Gouvernement de Sa Majesté est très soucieux de donner toute l'aide possible pour veiller à ce que des produits alimentaires continuent régulièrement d'arriver en Palestine, et il pense que la Commission, pour évaluer les stocks actuels et prendre des dispositions en vue d'assumer la responsabilité de ravitaillement de la Palestine, aurait peut-être intérêt à envoyer un représentant au Royaume-Uni afin de se concerter avec le Ministère du ravitaillement et d'obtenir toutes les informations nécessaires des divers services du Ministère".

9. La Commission s'est ainsi trouvée en présence d'une situation grave. Si elle admettait la thèse de la Puissance mandataire, elle devait prendre des dispositions avant l'expiration du Mandat pour assurer le ravitaillement de la Palestine au cours de la période immédiatement postérieure au 15 mai. Néanmoins, à l'époque où ces dispositions devraient être prises (c'est-à-dire avant qu'elle n'assume l'autorité en Palestine), la Commission n'aurait pas de fonds utilisables à cet effet. Dans ces conditions, le courant des importations alimentaires vers la Palestine serait vraisemblablement interrompu. Comme les stocks alimentaires en Palestine sont très restreints, cela entraînerait une grave pénurie alimentaire peu de temps après l'expiration du Mandat. En fait, la Puissance mandataire a fait savoir à la Commission que, si des mesures ne sont pas prises bien avant le 15 mai pour assurer un courant régulier d'importations, les stocks de céréales panifiables existant en Palestine seront épuisés à la fin de mai. La Commission a constamment cherché à faire comprendre au Gouvernement du Royaume-Uni que, du fait de ses responsabilités, il incombe à la Puissance mandataire de prendre jusqu'au 15 mai, toutes dispositions normales pour l'expédition ininterrompue de ces produits alimentaires essentiels.

10. Le 14 février, désireuse de remédier à cette situation grave, la Commission, par l'intermédiaire de son principal conseiller économique et de son expert en matière alimentaire, a entamé des discussions à Londres avec le Ministère britannique de l'alimentation. Ultérieurement,

la Commission a proposé, par lettres en date des 5 et 11 mars 1948, que la Puissance mandataire achète, bien avant le 15 mai, une quantité suffisante de céréales panifiables pour compléter les allocations du Conseil international de la crise alimentaire jusqu'au 30 juin, ainsi que 5.000 tonnes de sucre - toutes ces fournitures devant être payées de la façon habituelle, par prélèvement sur les recettes de l'administration de la Palestine. La Puissance mandataire a répondu que, tout en étant prête à prendre toutes les autres dispositions nécessaires pour l'acquisition et le transport de ces fournitures au nom de la Commission, elle n'accepterait pas la responsabilité de financer ces opérations par prélèvement sur les recettes palestiniennes. La Puissance mandataire a déclaré que la méthode habituellement employée pour financer de semblables fournitures alimentaires par prélèvement sur les recettes courantes est devenue impraticable parce que les avoirs excédentaires du Trésor ont été épuisés et que les comptes du Gouvernement de la Palestine sont déjà en déficit. Toutefois, la Commission a fait catégoriquement savoir à la Puissance mandataire qu'elle estime que les fonds dont disposait l'administration palestinienne auraient été suffisants pour financer les fournitures alimentaires essentielles si on ne les avait utilisés pour des dépenses extraordinaires que la Puissance mandataire, conformément à la résolution de l'Assemblée, n'aurait pas dû engager sans consulter la Commission*.

11. Dans ces conditions, la Commission a proposé ensuite que le Gouvernement du Royaume-Uni achète les quantités de céréales panifiables et de sucre précédemment convenues en recevant de la Commission une garantie de remboursement par prélèvement sur les recettes de la Palestine, aussitôt que possible

* Le crédit excédentaire du Trésor, qui représente un des avoirs de l'administration palestinienne que la résolution de l'Assemblée mentionne expressément dans la partie I, B, 2, s'élevait à 5,5 millions de livres palestiniennes à la fin de décembre 1947.

après le 15 mai. La Commission a reconnu explicitement que toutes les denrées alimentaires acquises de cette façon pour répondre aux besoins de la Palestine après le 15 mai seraient payées par prélèvement sur les recettes palestiniennes dont disposerait la Commission après cette date. Comme autre solution, la Commission a proposé de garantir le remboursement du prix des fournitures procurées par le Gouvernement du Royaume-Uni, soit sur le revenu courant, soit sur les avoirs excédentaires de l'Institut d'émission de Palestine.*

* La couverture de la monnaie palestinienne est constituée par une somme équivalente de valeurs et de devises britanniques, détenue à Londres par l'Institut d'émission de Palestine. Au 31 mars 1947, les avoirs de l'Institut d'émission s'élevaient au total à 51,4 millions de livres sterling (ces avoirs sont actuellement gelés en vertu d'une ordonnance du Ministère des finances du 22 février 1948); sur ce total, 46,9 millions de livres sterling représentent la couverture statutaire intégrale, des billets en circulation en Palestine, et 4,5 millions de livres sterling représentent des avoirs excédentaires. Ces avoirs excédentaires constituent une ample garantie contre le risque de dépréciation des avoirs statutaires, si l'on songe que ces derniers se composent soit de liquidités, soit de valeurs de tout repos. Cette marge peut être considérablement réduite sans aucun risque. On peut rappeler que dans les premières années de son existence, l'Institut d'émission de Palestine a opéré avec une marge relative d'avoirs excédentaires beaucoup plus restreinte. Pour le dernier exercice financier complet dont on connaît le bilan, c'est-à-dire pour 1946-47, le revenu net de l'Institut d'émission s'est élevé à 1,2 millions de livres sterling.

12. La Commission a reçu la réponse à ces propositions dans une lettre en date du 5 avril 1948. La Puissance mandataire a précisé à nouveau sa position : bien qu'elle soit disposée à se charger des achats et des envois à titre d'intermédiaire, elle estime qu'il est impossible pour le Gouvernement de la Palestine d'avancer des fonds pour l'achat de denrées alimentaires. En outre, le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas disposé à avancer les fonds nécessaires à l'achat de ces denrées, ni à accepter la proposition faite par la Commission, de donner en garantie une partie des recettes futures de la Palestine. En ce qui concerne la solution alternative suggérée par la Commission, la Puissance mandataire a répondu dans les termes suivants : "Le Gouvernement de Sa Majesté estime que l'utilisation des fonds de l'Institut d'émission de Palestine est une question sur laquelle il convient de rechercher l'opinion de l'autorité qui succèdera à l'Institut. Conformément au Plan de partage de l'Assemblée générale, cette autorité devait être le Conseil économique mixte; jusqu'à l'instauration de la future autorité, la question de l'utilisation de ces fonds doit rester en suspens." La Commission ne partage pas l'opinion exprimée par la Puissance mandataire; en effet, la résolution de l'Assemblée (paragraphe I, B, 13) établit que, pendant la période de transition qui suivra la cessation du Mandat, la Commission sera, en Palestine l'autorité sous la direction de laquelle le Conseil économique mixte fonctionnera.

13. La Puissance mandataire a suggéré en outre, dans cette lettre du 5 avril, que "la Commission pourrait envisager de consulter le Secrétaire général en vue d'obtenir des fonds aux fins envisagées. Le Gouvernement de Sa Majesté croit comprendre que le Secrétaire général est habilité à faire, de sa propre autorité, des avances jusqu'à concurrence de deux millions de dollars et des avances d'un montant supérieur avec le consentement du Comité consultatif, par prélèvement sur le Fonds de roulement de l'Organisation des Nations Unies et pour faire face à des dépenses urgentes aux fins de relèvement économique. Le Gouvernement de Sa Majesté estime que le financement de l'achat de denrées immédiatement indispensables à la Palestine peut être considéré comme rentrant dans cette définition."

14. La Commission a appris, cependant, que la somme requise - qui ne saurait être inférieure à 4.000.000 de dollars -, dépasse largement le montant des crédits dont le Secrétaire général dispose actuellement aux termes de l'autorisation à laquelle se réfère la Puissance mandataire. Même si l'on présume que le Comité consultatif approuvera le prélèvement de cette somme sur le Fonds de roulement, il n'en reste pas moins qu'un retrait effectué en ce moment soumettrait le Fonds à une tension excessive; ce dernier en effet n'était pas destiné à faire face aux dépenses qu'entraîneraient des opérations aussi importantes, s'ajoutant à celles qui ont été déjà autorisées par la résolution du Fonds de roulement.

15. La seule mesure positive qu'ait prise la Puissance mandataire pour garantir le ravitaillement aussitôt après l'expiration du Mandat, a été d'étendre l'octroi des licences d'importation aux commerçants privés en y incluant les denrées qui jusqu'à présent étaient obtenues par des achats effectués par le Gouvernement. Quoique cette mesure puisse contribuer dans une certaine mesure à l'approvisionnement, il est peu probable que les commerçants privés puissent, dans les semaines qui suivront immédiatement l'expiration du Mandat, satisfaire aux besoins de la Palestine dans un délai aussi bref. Etant donné les conditions qui règnent actuellement dans le monde, les commerçants privés se heurteront à d'innombrables difficultés pour se procurer les denrées qui, au cours des dernières années, étaient achetées presque exclusivement par le Gouvernement. Ces difficultés se sont trouvées accrues du fait que la Puissance mandataire, par l'ordonnance du Trésor britannique en date du 22 février 1948, a bloqué les avoirs sterling de la Palestine à Londres et exclu la Palestine de la zone sterling.

16. Ces discussions ont traîné en longueur et aujourd'hui le problème est devenu très urgent. Dans sa lettre du 5 avril, la Puissance mandataire écrit: "Cette question revêt maintenant un caractère d'extrême urgence car, si l'on veut éviter un arrêt dans le ravitaillement de la Palestine, il est essentiel d'organiser les transports par mer d'ici une semaine ou dix jours. Sinon, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, les stocks de céréales de la Palestine ne suffiront pas à la consommation pendant plus de deux semaines, sauf dans la mesure où les importations privées pourront pourvoir aux besoins, - point sur lequel il convient d'obtenir de plus amples informations du Gouvernement de la Palestine.

17. Il est clair désormais que la Commission ne pourra s'assurer le concours de la Puissance mandataire pour le financement des achats de denrées alimentaires, bien qu'elle puisse compter sur la collaboration que la Puissance mandataire lui prêtera, à titre d'intermédiaire, pour l'acquisition de ces denrées.

18. La Commission croit savoir que des négociations sont en cours entre les représentants de l'Agence juive en Palestine et la Maison Steel frères, firme britannique qui a servi jusqu'ici d'agent à l'Administration palestinienne pour la fourniture et la répartition du ravitaillement dans le pays. Ces négociations visent à la conclusion d'un accord aux termes duquel la Maison Steel frères et l'Agence juive se partageront la responsabilité du financement initial des importations de denrées essentielles en Palestine. Si l'on parvient à conclure un accord de cet ordre dans les prochains jours, on aura partiellement paré au danger d'une crise alimentaire. Il est à peu près certain qu'un tel accord répondrait aux exigences du Gouvernement du Royaume-Uni quant au financement du ravitaillement et que, dans ces conditions, le Gouvernement britannique serait disposé à continuer à pourvoir au ravitaillement pendant un certain temps. Cependant, l'accord en question ne prévoit pas le ravitaillement de toute la population palestinienne. Il doit, en somme, être considéré comme un moyen de satisfaire aux besoins de la population juive. Aussi la Commission croit-elle devoir faire observer que cette solution du problème n'est pas entièrement satisfaisante. Dans la situation actuelle, des obstacles considérables empêchent la conclusion d'un accord analogue en vue de satisfaire aux besoins de la population arabe.

19. Au moment où le présent rapport est rédigé, la Commission n'a pas reçu confirmation de la conclusion de l'accord envisagé. Au cas où cet accord ne serait pas conclu d'ici quelques jours, il en résulterait une situation grave pour les Juifs de Palestine, et il faudrait recourir à des mesures exceptionnelles. La situation sera la même, quoique à un degré de gravité moindre pour la population arabe de Palestine. Pour ces raisons, la Commission se voit contrainte à porter cette question à l'attention du Conseil de sécurité, car l'existence de conditions de famine en Palestine ne ferait qu'aggraver la situation très sérieuse qui y existe déjà du point de vue de la sécurité.

20. Pour combler les besoins immédiats il faudrait expédier d'urgence 25.000 tonnes au moins de farine de blé ou leur équivalent, et encore cette quantité permettrait-elle seulement de maintenir la consommation à son niveau actuel et de ne pas toucher, pendant quelques semaines après le 15 mai, aux stocks minima existants. Ces expéditions immédiates de denrées alimentaires ménageraient, cependant, un court répit, pendant lequel des dispositions plus permanentes pourraient être prises pour approvisionner à la fois la population juive et la population arabe de la Palestine.

21. Il convient de souligner que ces expéditions d'urgence sont nécessaires pour empêcher la famine de sévir en Palestine vers la fin de mai, et qu'elles ne contribueront nullement à atténuer la sérieuse pénurie d'autres produits, tels que la viande, l'huile, les matières grasses, le sucre et le riz. Il faut donc en outre prendre sur le champ des mesures pour fournir tous ces produits à la Palestine au cours des quelques mois à venir et la Commission continue à examiner tous les moyens d'action dont elle peut disposer. Il est également essentiel que les services qui assurent la réception, le stockage et la répartition des produits alimentaires importés en Palestine et qui risquent actuellement d'être désorganisés, continuent à fonctionner sans défaillance.

(signé)

Karel Lisicky (Tchécoslovaquie) PRESIDENT

Raul Diez de Medina (Bolivie) VICE-PRESIDENT

Per Federspiel (Danemark)

Eduardo Morgan (Panama)

Vicente J. Francisco (Philippines)

13 avril 1948

Lake Success, New-York.

