

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1958.

RAPPORT D'ENQUÊTE

FAIT

*au nom de la Commission des affaires économiques, des douanes
et des conventions commerciales (1) sur les modalités de déli-
vrance des licences d'importation et d'exportation afférentes
aux pommes de terre, fruits et légumes.*

Par M. MARIGNAN

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Rochereau, *Président* ; Jacques Gadoin, Naveau, *Vice-Présidents* ; Marcel Lemaire, Clerc, *Secrétaires* ; Aguesse, Louis André, Philippe d'Argenlieu, Baudru, Blondelle, Brégégère, Deguise, Enjalbert, Alexis Jaubert, Kalenzaga, Kotouo, Marignan, Meillon, Méric, Jean Michelin, Repiquet, Schiaffino, Seguin, Sempé, Tamzali Abdennour, Ulrici, Amédée Valeau, François Valentin, Verneuil, de Villoutreys.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — <i>Le contrôle du Commerce extérieur.</i>	5
1° Dispositions générales concernant les importations.....	5
A. — Certificats d'importation.....	6
B. — Licences d'importation.....	7
2° Régime particulier des fruits et légumes.....	8
A. — Les fruits et légumes.....	8
B. — Les pommes de terre.....	9
3° Des principes à la réalité. — Critique du système de contrôle....	11
A. — Quelques exemples du fonctionnement défectueux de la réglementation du Commerce extérieur.....	11
B. — Critique du système.....	17
II. — <i>L'aide à l'exportation.</i>	20
Conclusion	23
Proposition de résolution	25

« Amicus Plato, sed magis amica veritas. »

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du jeudi 18 juillet 1957, le Conseil de la République a octroyé à la Commission des Affaires économiques les pouvoirs d'enquête prévus par l'article 9 de la loi du 6 janvier 1950 pour lui permettre d'examiner les modalités de délivrance des licences d'importation et d'exportation afférentes aux pommes de terre, fruits et légumes et viandes, et d'obtenir la liste des bénéficiaires de ces licences.

Le présent rapport est limité aux conditions d'importation et d'exportation de pommes de terre, fruits et légumes.

Munie de ces pouvoirs d'enquête, la Commission des Affaires économiques a désigné M. Marignan comme rapporteur et l'a chargé de rassembler toutes informations nécessaires. Elle a également procédé le 5 février 1958 à l'audition de M. Boscary-Monsservin, Ministre de l'Agriculture. On trouvera exposé, dans le présent rapport, le résultat de cette enquête.

*
* *

Avant d'aborder le problème précis du commerce extérieur portant sur les fruits et légumes, il a paru bon de situer respectivement notre production nationale et ce commerce extérieur.

Dans l'ensemble, la vente à la production en France des fruits et légumes atteint environ 200 milliards de francs qui deviennent 700 milliards si l'on évalue cette production sur la base des prix payés par le consommateur.

Incidemment, votre Commission des Affaires économiques tient à souligner la lourde charge que fait peser sur notre économie le circuit de distribution, puisque le coût de la distribution est 2 fois 1/2 supérieur à celui de la production.

En face de cette production nationale, nous trouvons un commerce extérieur qui, en 1956, a atteint 127 milliards, se décomposant en 112 milliards à l'importation et 15 milliards à l'exportation.

A l'importation, les fruits interviennent pour 81 milliards dont, notamment, 37 milliards d'agrumes et 27 milliards de bananes, et les légumes pour 31 milliards dont, notamment, 10 milliards de tomates, 6 milliards de pommes de terre et près de 3 milliards d'endives.

En face de ces importations considérables, nous ne trouvons, sur le plan des exportations, que 8 milliards de légumes et 7 milliards de fruits.

Il y a donc eu, en 1956, un déficit, sur le seul plan de la balance commerciale des fruits et légumes, de 97 milliards de francs.

Si l'on compare maintenant les chiffres en tonnages, on observe que la production française de fruits et légumes a atteint, en 1956, 1.336.000 tonnes, en face d'un commerce extérieur s'élevant à 1.877.000 tonnes se répartissant de la façon suivante:

Fruits importés..... 974.000 tonnes.

Légumes importés..... 531.000 tonnes.

Fruits exportés..... 72.000 tonnes.

Légumes exportés..... 300.000 tonnes.

A la vérité, les exportations de fruits et légumes en 1956 ont été faibles par rapport à celles de 1955, année où elles avaient atteint respectivement 430.000 et 237.000 tonnes.

Mais si la situation de 1956 est particulièrement défavorable, elle s'inscrit dans la ligne du recul des exportations françaises de fruits et légumes depuis les années ayant précédé le premier conflit mondial. Les exportations de fruits, par exemple, avaient été de 339.000 tonnes en 1913.

I. — LE CONTROLE DU COMMERCE EXTERIEUR

Le contrôle des importations et des exportations a été institué par les décrets des 1^{er} et 12 septembre 1939 pris en application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre. Mais, depuis 1931, il est fait usage, dans la réglementation du commerce extérieur, du contingentement qui a pour objet de déterminer à l'avance les quantités de marchandises qui peuvent être importées au cours d'une période donnée. Lorsque la limite fixée est atteinte, l'importation de la marchandise considérée est prohibée.

A la vérité, votre rapporteur se bornera à évoquer le contrôle des exportations en indiquant que la plus grande partie des marchandises peuvent sortir de France à destination de tous pays étrangers sans restrictions quantitatives, la seule formalité à accomplir étant celle de l'engagement de change. Lorsqu'il apparaît nécessaire de limiter certaines exportations en fonction de la situation du marché intérieur, les exportations de l'espèce ne peuvent avoir lieu qu'au moyen d'une licence d'exportation délivrée dans la limite de contingents négociés avec l'étranger ou fixés unilatéralement par les pouvoirs publics.

Votre rapporteur a cru bon, par contre, de consacrer un développement un peu plus long à la réglementation des importations puisque aussi bien c'est en ce domaine que les difficultés surgissent le plus souvent.

1° Dispositions générales concernant les importations.

Le contingentement des importations avait été levé progressivement, depuis 1952, dans le cadre de la politique de libération des échanges intra-européens recommandée par l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.) en faveur d'un certain nombre de marchandises originaires et en provenance des pays participant à l'O.E.C.E. ou de leurs territoires d'outre-mer.

Les mesures de libération des échanges avaient été étendues à certaines marchandises originaires et en provenance des Etats-Unis et du Canada ou de leurs territoires dépendants.

Mais un avis aux importateurs, publié au *Journal officiel* du 18 juin 1957, a suspendu l'application des dispositions sus-visées.

En conséquence, les marchandises antérieurement libérées en totalité ne peuvent plus être importées désormais que sur présentation de licences d'importation délivrées en application d'avis aux importateurs portant ouverture de contingents.

Toutefois, avant la suspension de la libération des échanges, les importations pouvaient s'effectuer, soit au moyen de licences automatiques ou de certificats d'importation pour les produits libérés, soit au moyen de certificats d'importation pour les marchandises libérées à concurrence de contingents limités, soit par le moyen de licences d'importation pour les autres produits.

La licence automatique est un système hybride tenant à la fois du certificat d'importation et de la véritable licence d'importation puisqu'elle nécessite l'intervention de l'Office des Changes qui ne peut cependant en refuser la délivrance. A la vérité, les deux véritables systèmes de contrôle des importations sont le certificat d'importation, système souple, et la licence d'importation, système rigide.

A. — CERTIFICATS D'IMPORTATION

Le certificat d'importation, titre d'importation permettant le passage en douanes des marchandises, constitue un moyen plus souple que la licence d'importation pour répartir équitablement les contingents entre les importateurs.

Cette procédure présente l'avantage de la rapidité et de la simplicité puisque les importateurs établissent eux-mêmes leurs certificats sans avoir à obtenir l'autorisation de l'Office des Changes.

Elle a été utilisée jusqu'au 15 mars 1957 pour l'importation de marchandises libérées en totalité. Mais surtout, elle a été utilisée pour les importations de quelques marchandises dites

« libérées à concurrence de contingent » et pour lesquelles cette procédure est spécialement prévue par voie d'avis publiés au *Journal officiel*.

Il s'agit en général de *produits agricoles (principalement fruits et légumes)* pour lesquels les importations s'effectuent librement et par certains bureaux de douane seulement, jusqu'à l'épuisement des contingents prévus.

Il appartient alors aux bureaux de douane de comptabiliser les entrées jusqu'à épuisement des quantités ou valeurs prévues pour chaque marchandise et provenance, la clôture du contingent étant alors annoncée par voie d'avis au *Journal officiel*.

Sauf ce cas particulier, la répartition des contingents s'effectue par distribution de licences d'importation, suivant une procédure organisée par un décret du 13 juillet 1949.

B. — LICENCES D'IMPORTATION

Dans ce système, qui est le système général depuis la suspension de la libération des échanges, les importations s'effectuent dans le cadre des contingents fixés par les accords commerciaux ou, à défaut, par les plans ou programmes d'importation.

Dans un délai de quinze jours à compter de la mise en application d'un accord commercial ou de dispositions arrêtées par une commission mixte, d'un plan ou d'un programme d'importations, un avis aux importateurs fait connaître les conditions dans lesquelles pourront s'effectuer les importations prévues.

Cet avis, ainsi que d'autres avis publiés ultérieurement dans les mêmes conditions pour les marchandises dont l'importation est différée, indique la date à partir de laquelle les demandes d'autorisations peuvent être déposées; le délai entre la publication des avis aux importateurs et la date susvisée ne peut être inférieur à quinze jours (sauf dérogation).

Pour l'attribution des autorisations d'importation d'un même produit dans le cadre d'un accord commercial, d'un plan ou d'un programme d'importation, il est fait recours, en prin-

cipe, à la procédure de l'examen simultané des demandes (appels d'offres), le dépôt de celles-ci étant effectué avant une date limite fixée par l'avis aux importateurs correspondant.

Par dérogation à cette disposition, il peut être décidé, à titre exceptionnel, que les demandes de licences sont examinées au fur et à mesure de leur présentation.

L'Office des Changes provoque l'instruction des demandes par les directions techniques des ministères responsables et délivre les autorisations conformément à l'avis de ces dernières, dans la limite des contingents ouverts et sous réserve que les modalités de paiement soient conformes à la réglementation des changes.

Les ministères responsables formulent leur avis après *consultation de Comités techniques*.

Ces Comités techniques sont constitués pour chaque produit ou catégorie de produits dans les conditions fixées par l'article 6 du décret du 13 juillet 1949, modifié par l'article 9 du décret du 18 mai 1957.

Les avis aux importateurs portant mise en répartition des contingents d'importation indiquent, le cas échéant, les dates de réunion des Comités techniques.

2° Régime particulier des fruits et légumes.

A. — LES FRUITS ET LÉGUMES

a) *Importations.*

La plupart des fruits et légumes n'ont fait l'objet d'aucune mesure de libération et les échanges sont régis par des accords commerciaux bilatéraux. Des avis aux importateurs paraissant au *Journal officiel* signalent, en temps utile, les contingents ouverts et la date de dépôt des dossiers. Ceux-ci sont reçus à l'Office des Changes et transmis pour examen au Ministère

gestionnaire. Après avis des Comités techniques d'importation, les licences sont, en général, réparties au prorata des antériorités dont peuvent justifier les importateurs.

Les endives font exception à ce régime; en effet, elles ont été libérées dans le cadre de l'O.E.C.E. du 3 avril 1956 au 18 juin 1957, date de retrait des mesures de libération. En conséquence, pour la campagne 1957-1958, ces légumes seront importés dans la limite de crédits en devises représentant, approximativement, 60 p. 100 des importations de 1956, et le contingent sera réparti entre les importateurs au prorata de leurs antériorités d'importation des années 1955 et 1956.

b) *Exportations.*

D'une manière générale, les fruits et légumes peuvent être exportés librement, sur simple engagement de change délivré directement par les Services de l'Office des Changes. Exceptionnellement, lorsque la situation du marché intérieur l'exige (cas des pommes cette année), les fruits et légumes peuvent être remis temporairement sous le régime de la licence d'exportation.

Un grand nombre de pays membres de l'O.E.C.E. ont libéré l'importation, sur leur territoire, des fruits et légumes. Malheureusement, les produits français ne peuvent bénéficier, comme on pourrait l'espérer, de ces mesures libérales en raison de leur prix de revient élevé.

B. — LES POMMES DE TERRE

a) *Pommes de terre de semence.*

Jusqu'au 18 juin 1957, date du retrait temporaire des mesures de libération, les importations de pommes de terre de semence en provenance des pays membres de l'O.E.C.E. s'effectuaient sous le régime des licences automatiques délivrées par l'Office des Changes, ce produit étant libéré depuis le 20 octobre 1954.

Depuis le retrait des mesures de libération, l'importation des pommes de terre de semence donne lieu à l'application de nouvelles modalités qui ont fait l'objet des avis aux importateurs publiés au *Journal officiel* du 28 juillet et du 1^{er} octobre 1957 (répartition des crédits disponibles sur la base des antériorités d'importation des années précédentes).

Les importations en provenance des pays autres que ceux de l'O.E.C.E. sont soumises à licences et s'effectuent dans le cadre de contingents prévus aux accords commerciaux.

Quant aux droits de douane, un certain pourcentage des importations bénéficie, chaque année, d'un droit de douane réduit dans les limites des quantités fixées par arrêté du Ministre de l'Agriculture. Les contingents tarifaires afférents aux dernières campagnes ont été les suivants:

Campagne 1954-1955:

65.000 tonnes dont 10.000 tonnes pour l'Algérie.

Campagne 1955-1956:

36.500 tonnes dont 6.000 tonnes pour l'Algérie
et 6.000 tonnes pour la Sarre.

Campagne 1956-1957:

28.500 tonnes dont 4.000 tonnes pour l'Algérie
et 3.000 tonnes pour la Sarre.

Campagne 1957-1958:

33.500 tonnes dont 6.000 tonnes pour l'Algérie
et 4.000 tonnes pour la Sarre.

b) *Pommes de terre de consommation.*

Les exportations de pommes de terre primeurs sont autorisées, chaque année, jusqu'au 15 juillet, sur simple présentation en douane d'un engagement de change (avis publié au *Journal officiel* du 3 mai 1957).

Les exportations de pommes de terre de consommation autres que les primeurs sont également soumises à licences.

Les importations de pommes de terre primeurs et de pommes de terre de consommation ont lieu dans la limite de contingents fixés, chaque année, dans les accords commerciaux.

Il convient de remarquer que, depuis plusieurs années, étant donné les disponibilités de la production française, aucune importation de pommes de terre de consommation autres que les primeurs n'a été autorisée.

c) Attribution des licences d'importation.

Celles-ci font l'objet des procédures suivantes :

Pommes de terre de semence.

Il s'agit d'un produit ex-libéré. L'avis aux importateurs fait état d'un contingent global qui sera attribué au prorata des références fournies par les importateurs.

Pommes de terre primeurs et de consommation.

Les contingents sont déterminés par les accords commerciaux. Des avis aux importateurs indiquent, en temps utile, la date de dépôt des licences qui sont réparties au prorata des antériorités. Les modalités de répartition sont fixées par le Ministre, après avis du Comité technique.

3° Des principes à la réalité.

Critique du système de contrôle.

A. — QUELQUES EXEMPLES DU FONCTIONNEMENT DÉFECTUEUX DE LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

a) Aide à l'exportation de pommes de terre de consommation.

Une décision interministérielle du 10 décembre 1956 a fixé à 3 francs l'aide à l'exportation de pommes de terre de consommation pour les expéditions effectuées pendant la période du 25 février au 3 mars 1957 inclus.

Or, ce n'est que le 2 mars que certains professionnels ont été prévenus par la Fédération nationale des syndicats de négociants en pommes de terre et légumes en gros qui leur a déclaré n'avoir été elle-même informée que le 1^{er} mars.

b) *Aide directe à l'exportation des pommes de terre d'Algérie.*

Une aide directe aux pommes de terre d'Algérie destinées à l'exportation a été accordée du 16 avril au 3 mai 1957.

Mais, la plupart des professionnels et, notamment la Fédération française des syndicats d'expéditeurs et exportateurs de fruits et légumes ne fut informée de l'institution de cette aide que par une circulaire datée du 2 mai et reçue le 7 mai, soit 4 jours après l'expiration du délai pendant lequel l'aide pouvait être accordée.

c) *Importation de poires d'Argentine.*

Cette importation avait été réalisée dans le cadre du système du certificat d'importation. Mais l'importateur devait fournir au service intéressé les renseignements et documents suivants :

- nom du bateau et de la compagnie de navigation chargée d'effectuer le transport;
- date de départ du bateau;
- port de débarquement en France;
- copie certifiée conforme du contrat d'achat signée du vendeur ou de son représentant en France;
- et, enfin, copie d'une lettre de la compagnie de navigation précisant que le fret correspondant était réservé au nom de l'importateur.

L'avis aux importateurs concernant la réalisation de ce contingent est paru au *Journal officiel* du dimanche 8 janvier 1956.

Or, le lundi 9 janvier à midi, soit quelques heures seulement après que les importateurs aient pu prendre connaissance des modalités d'importation au Journal officiel, les dossiers déposés épuisaient le contingent.

En raison du nombre de renseignements et de pièces à fournir, il est évident que seuls les importateurs prévenus de la parution de l'avis précité et des conditions d'importation ont pu réaliser l'opération.

d) *Importation de salades d'Espagne et d'Italie.*

Le Journal officiel des 5 et 6 avril 1956 a publié des avis concernant l'importation de salades en provenance d'Espagne et d'Italie, les opérations pour les salades d'Italie devant commencer immédiatement et être closes le 12 avril.

Or, certains importateurs furent autorisés à continuer leurs opérations de dédouanement dans la journée du 13 avril et, le 14 avril, un nouvel avis prorogeait le délai d'importation jusqu'au 21 avril.

Des anomalies analogues de *régularisation d'opérations effectuées hors délai par un avis prorogeant le délai initial après son expiration* se sont reproduites pour les importations de choux et de poireaux en provenance du Danemark et d'Espagne.

e) *Importation d'endives de Belgique.*

En plus du contingent contractuel d'endives de Belgique, il avait été ouvert un contingent exceptionnel fixé primitivement à 2.000 tonnes, puis porté à 4.000 tonnes, ce contingent devant être réparti entre les conditionneurs exportateurs d'endives françaises.

Une première tranche de 1.000 tonnes a été attribuée à ces derniers, mais dans des conditions anormales.

C'est, en effet, par une note du Cabinet du Ministre en date du 16 décembre 1955 que les intéressés ont appris qu'il pouvait être délivré des licences d'importation dans la proportion de 8 kilogrammes d'endives de Belgique pour 1 kilogramme d'endives

françaises exportées. La note précisait en outre que les opérations d'exportation retenues pour l'attribution de licences d'importation d'endives de Belgique prenaient effet à partir du 6 décembre, soit 10 jours avant la parution de la décision.

Le fait que le contingent de 1.000 tonnes ait été couvert dans les 48 heures et réparti entre trois importateurs seulement incline à penser que ces derniers avaient été prévenus des conditions de réalisation de l'opération.

Une seconde tranche de 1.000 tonnes a été réservée à un seul importateur.

f) Importation de haricots verts d'Italie.

Le *Journal officiel* du 16 octobre 1955 publiait un avis aux importateurs de haricots verts d'Italie destinés à l'industrie de la conserverie. Il était stipulé en outre que seuls les importateurs désignés par le Groupement national d'exportations de conserves agricoles seraient autorisés à prendre part à cette opération.

Or, la totalité du contingent fut attribuée à un seul importateur, le Groupement des conserveurs faisant connaître en outre qu'il serait au maximum preneur d'une quantité évaluée à environ 200 tonnes, en sorte que les haricots verts, en principe destinés à la conserverie, furent vendus sur les marchés de consommation, notamment aux Halles centrales de Paris, le 19 novembre 1955.

Indépendamment du fait que l'attribution de la totalité du contingent à un seul importateur paraît anormale, il y a eu détournement de l'affectation d'une marchandise importée dans un but très précis.

*g) Importations de pommes de terre de semence
en provenance des Pays-Bas*

(dans le cadre du contingent à tarif réduit) (1).

Chaque année, les pommes de terre de semence en provenance de l'étranger, et notamment des Pays-Bas, sont admises au taux réduit de 5 p. 100, le taux normal étant de 25 p. 100,

(1) Arrêté du 7 octobre 1957 (*Journal officiel* du 9 octobre 1957, page 9659).

dans les limites d'un contingent fixé annuellement par arrêté du Ministre de l'Agriculture et aux conditions déterminées par ce texte.

En 1956, ce contingent avait été, en ce qui concerne les importations de pommes de terre de semence de variétés primeurs en provenance des Pays-Bas, de 8.000 tonnes (1). Ce tonnage avait été attribué en presque totalité aux importateurs des régions méridionales. Il avait paru normal, en effet, au Gouvernement de faire bénéficier de ces conditions particulières les régions traditionnellement productrices de primeurs qui peuvent fournir des pommes de terre quelques semaines avant les autres régions et, ainsi, assurer la soudure entre l'ancienne et la nouvelle récolte.

Pour 1957, le contingent de l'espèce est passé de 8.000 à 10.000 tonnes. Mais, par décision du 28 octobre 1957, ces 10.000 tonnes ont été réparties à tous les importateurs français ayant fait preuve d'antériorités, sans tenir compte de la région dans laquelle ils exerçaient leur activité. On est ainsi arrivé au résultat suivant :

— certains importateurs ont refusé, par manque de clientèle, les attributions à tarif réduit qui leur avaient été faites;

— d'autres, au contraire, se sont mis en contact avec les importateurs méridionaux, dont le contingent avait été diminué, pour leur céder, moyennant compensation financière de 10 à 15 F par kilogramme, une partie ou la totalité des attributions dont ils avaient bénéficié.

On a ainsi abouti à un allongement du circuit et à une augmentation du prix des pommes de terre de semence chez les producteurs.

Certes, nous n'ignorons pas qu'à la suite de réclamations incessantes, un contingent supplémentaire de 3.600 tonnes a été attribué aux importateurs méridionaux par un arrêté du 6 décembre 1957 (*Journal officiel* du 7 décembre 1957).

Il n'en reste pas moins que, durant la période du 7 octobre au 7 décembre 1957, les importateurs méridionaux ont acheté des pommes de terre de semence avec des majorations de 10 à

(1) Arrêté du 15 septembre 1956 (*Journal officiel* du 28 septembre 1956, page 9229).

15 F par kilogramme pour le plus grand profit d'intermédiaires dont l'intervention n'était nullement justifiée par un service rendu.

h) *Opérations dites « de compensation ».*

En marge de la procédure prévue par le décret du 13 juillet 1949 réglementant la délivrance des licences d'importation, *des licences sont parfois accordées en compensation d'exportations de produits quelconques qui ont entraîné des pertes financières pour leurs réalisateurs.*

C'est ainsi que quelques entreprises ont obtenu, au début de 1957, des licences pour importer d'Espagne 600 tonnes d'aulx en compensation d'exportations de raisins frais sur l'Allemagne, effectuées en 1956, qui leur avaient été préjudiciables.

Si les besoins de la consommation nécessitaient une telle importation, les licences auraient dû être attribuées aux négociants spécialisés et non à des intermédiaires qui ont ensuite offert les marchandises importées aux négociants précités, en sorte que les prix de vente s'en sont trouvés de ce fait relevés.

Des opérations semblables se sont produites en 1956 sur les oignons d'Egypte, pour lesquelles des licences d'importation ont été accordées en compensation d'exportations de légumes frais.

*
* *

Ces différents exemples d'opérations réalisées dans des conditions à première vue critiquables ou anormales ont été portés à la connaissance de M. le Ministre de l'Agriculture et de ses services le 19 décembre 1957. La commission regrette que malgré ses demandes réitérées il ne lui soit parvenu aucune explication confirmant ou infirmant les exemples cités. Elle tient cependant à préciser qu'au cours de son audition du 5 février 1958, M. le Ministre de l'Agriculture lui a apporté des renseignements d'ordre général concernant à vrai dire davantage les mesures à prendre dans l'avenir que les erreurs qui ont pu être commises dans le passé.

B. — CRITIQUE DU SYSTÈME

La réglementation du commerce extérieur et l'institution du contingentement ont obligé les importateurs de fruits et légumes à obtenir ou un certificat d'importation ou une licence d'importation.

Comme il a déjà été indiqué, le système du certificat d'importation est plus simple puisque lorsqu'un contingent est ouvert l'importateur traite à son gré avec le pays de production et son tonnage est imputé par la douane sur les certificats d'importation qu'il établit lui-même au fur et à mesure des passages de la marchandise à la frontière.

Lorsque le contingent est épuisé, les bureaux de douane désignés pour l'importation en cause sont fermés pour le produit et l'origine considérés.

La licence d'importation est un droit donné à un commerçant sur un contingent d'importation. Pour obtenir ce droit, l'importateur doit déposer une demande qui est soumise à l'appréciation de la direction technique compétente du Ministère intéressé, en l'occurrence le Ministère de l'Agriculture, cette dernière devant consulter un comité technique constitué par les professionnels.

Le système du certificat d'importation présenterait l'avantage de sélectionner les importateurs sur leurs seuls mérites commerciaux s'il fonctionnait parfaitement. En effet, la mise en branle des importations est effectuée par un avis aux importateurs publié au *Journal officiel* et qui fixe à la fois les dates et les modalités d'importation.

Mais il est regrettable que ces avis n'aient pas été uniformisés dans leur rédaction. En effet, si l'ouverture et la fermeture de la frontière sont parfois prévues dans l'avis, la frontière peut également être fermée sans avis ou sa fermeture faire l'objet d'un avis ultérieur. Enfin, un certain délai est parfois laissé entre la parution de l'avis et le début de la réalisation

des opérations, mais le plus souvent les opérations commencent dès la publication de l'avis.

Cette absence de rationalisation, et notamment l'absence générale de délais entre la parution de l'avis et la réalisation des opérations, sont regrettables et permettent à certains, jouant de relations personnelles, de connaître par avance les modalités et les périodes pendant lesquelles les importations pourront avoir lieu; ainsi, le système se trouve faussé, la concurrence ne pouvant plus jouer également entre les différents importateurs.

Lorsqu'une licence d'importation est requise, l'avis aux importateurs prévoit la date limite de dépôt ainsi que les pièces justificatives qui doivent être jointes. L'avis mentionne également si les licences seront examinées simultanément au cours d'un comité technique ou si elles le seront au fur et à mesure de leur réception.

Cette dernière pratique devrait être prescrite, l'examen en comité technique devant être le seul à permettre une répartition équitable.

Mais il apparaît que *le fonctionnement lui-même des comités techniques laisse à désirer*. En ce qui concerne les comités techniques d'importation relevant du Ministère de l'Agriculture, il a été signalé à votre Rapporteur que le Ministère de l'Agriculture ne faisait pas paraître au *Journal officiel* les arrêtés modifiant leur composition, en sorte que les organismes habilités à désigner des membres ne connaissent jamais la suite réservée à leur proposition; que certains comités, sans être dissous, ne se réunissent jamais; que des membres titulaires ne sont pas convoqués, alors que des personnalités étrangères au comité y siègent fréquemment.

A ces critiques, portant sur l'organisation et la composition des comités techniques relevant du Ministère de l'Agriculture, s'en joignent d'autres relatives à leur fonctionnement.

C'est ainsi que le décret du 13 juillet 1949 n'est pas observé, certaines allocations de contingent de fruits et légumes étant soustraites à l'examen des comités techniques, hors des exceptions prévues. *Il s'agissait notamment de répartitions aux entreprises du secteur témoin effectuées par le Ministre ou son Cabinet.*

La Chambre de Commerce de Paris s'inquiétait d'ailleurs du fonctionnement des comités techniques au mois de juillet 1957, à l'époque où votre Commission des Affaires économiques avait l'attention attirée sur le même problème. Dans une lettre adressée à M. le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, dont on trouvera l'essentiel en annexe (1), la Chambre de Commerce de Paris soulignait « le caractère anormal de certaines pratiques concernant aussi bien l'organisation que le fonctionnement des comités techniques ».

(1) Voir en annexe, p. 27.

II. — L'AIDE A L'EXPORTATION

L'aide à l'exportation, en ce qui concerne les fruits et légumes proprement dits, a été extrêmement limitée, tout au plus a-t-elle pris la forme, parfois, de détaxe de transport. Par contre, les exportateurs de pommes de terre ont bénéficié de subventions directes.

La production de pommes de terre étant passée de 13 millions de tonnes en 1947 à 18 millions de tonnes en 1956, il est en effet apparu nécessaire de trouver des débouchés extérieurs.

C'est la raison pour laquelle une aide à l'exportation peut être accordée par le Comité de gestion « Pommes de terre » du Fonds de garantie mutuelle agricole après étude des dossiers individuels déposés par les exportateurs. L'aide n'est accordée que si le prix au producteur est inférieur ou au plus égal au prix d'intervention déterminé pour chaque campagne. Le taux de cette aide ne peut dépasser la différence entre le prix pratiqué sur les places étrangères et celui du marché français au même stade de commercialisation. Ainsi calculé, le montant de l'aide s'est élevé en moyenne à 2 F par kilogramme pour les exportations de pommes de terre de consommation, durant la campagne 1955-1956, et à 3 F pour celles de 1956-1957. Durant cette dernière période, les pommes de terre de semence ont bénéficié d'une aide moyenne de 5 F par kilogramme.

Le système employé apparaît donc comme une aide au commerce d'exportation et non pas comme une aide à la production.

Certains professionnels estiment qu'une telle aide devrait être accordée non pas lorsque la pomme de terre est à bas prix à la production, mais lorsque les prix sont élevés et qu'il est nécessaire de les mettre à parité avec les prix mondiaux.

Les mêmes professionnels déclarent que les décisions de l'administration en la matière ne font l'objet d'aucune publi-

cation officielle; le processus serait le suivant: quelques entreprises recherchent des débouchés, mettent sur pied une opération d'exportation et soumettent un projet à l'administration qui, selon les cas, l'homologue en accordant une subvention de 2 à 5 F par kilogramme. Et les mêmes professionnels regrettent qu'il n'existe pas une politique d'exportation de la pomme de terre, mais simplement la réalisation d'opérations strictement limitées et subventionnées par le Gouvernement. Il ne s'agirait pas, selon eux, d'une aide à l'exportation, mais d'une subvention accordée à des entreprises.

Par contre, l'administration déclare qu'il est tendancieux de parler de subventions à certaines entreprises, les conditions d'attribution des aides étant les mêmes pour tous les exportateurs et portées à la connaissance des professionnels par l'intermédiaire des organisations syndicales; qu'en outre, les décisions d'octroi de subventions sont prises sur avis d'un comité où siègent les représentants des organisations professionnelles nationales. Enfin, l'administration estime que le but poursuivi étant le soutien du marché, il ne peut être envisagé un système d'aide permanente dans son montant; méthode de soutien des cours à la production, l'aide doit varier selon l'évolution des prix intérieurs.

Les professionnels déplorent également qu'une aide à l'exportation ne soit pas attribuée aux pommes de terre expédiées dans les territoires d'Outre-Mer. De ce fait, certains territoires d'Outre-Mer s'adressent maintenant à l'étranger pour assurer une partie de leur approvisionnement, alors que la métropole pourrait leur fournir des pommes de terre de bonne qualité à des prix raisonnables.

On aurait même abouti, au cours du premier trimestre 1957, à cette situation paradoxale d'approvisionner l'Algérie en pommes de terre hollandaises de consommation, à concurrence de 10.000 tonnes, à un prix dépassant les cours des marchés français. Cette importation aurait été autorisée à un moment où, en France, les producteurs ne trouvaient pas preneur au prix de 4 F le kilogramme, et les importateurs auraient bénéficié d'une indemnité de 6 F par kilogramme.

L'administration reconnaît qu'en période de marché normal des exportations de pommes de terre étaient réalisées sur les

marchés de l'Algérie et des territoires d'Outre-Mer; mais si subventionner de telles exportations aurait peut-être facilité le négoce d'exportations, une telle opération n'aurait pas apporté un soutien nouveau à la production. Un accroissement des débouchés aurait peut-être pu être obtenu par une réduction du prix de vente compensée par la subvention, mais, dans cette hypothèse, le prix à la production n'en était pas favorablement affecté.

Quoi qu'il en soit, les professionnels demandent la suppression du système actuel d'aide à l'exportation et suggèrent qu'il soit remplacé par une réduction des tarifs de fret, une détaxation des frais de transport par fer ou par camion, un allègement des impôts frappant la sacherie et la caisserie destinées à l'exportation, ainsi que des redevances versées à la Sécurité sociale par les fabricants de sacs, les entreprises forestières ou les fabricants de caisses. Ainsi, tous les centres de production et tous les exportateurs, quelle que soit leur origine, pourraient bénéficier des avantages accordés à l'exportation.

A ces propositions, l'administration observe que ces détaxes permanentes ne donnent pas à la production une garantie de soutien. Les aides permanentes *a priori* ont en effet des dangers réels:

- elles sont parfois inutiles, lorsque les prix pratiqués sur les marchés étrangers permettent la vente avec les tarifs normaux. Il y a dans ce cas gaspillage des aides;
- elles sont souvent dangereuses, les acheteurs étrangers connaissant rapidement les aides données *a priori* et pesant sur les prix pour récupérer ces aides à leur profit.

Les prix à la production ne se trouvent pas modifiés par les détaxes de transport; avec ces détaxes fixes, les producteurs connaissent la même pression à la baisse des prix lorsque la récolte se trouve excédentaire.

En outre, sur le plan de nos engagements internationaux, si des aides ayant pour but de régulariser les prix à la production sont tolérées, des aides ayant pour objet unique de faciliter les exportations ne le seraient pas.

CONCLUSION

Votre Commission des Affaires économiques n'a abordé le problème de l'aide à l'exportation en ce qui concerne les pommes de terre, que d'une façon accessoire, non pas qu'elle méconnaisse l'importance de cette question, mais plutôt à cause de sa complexité même. Elle ne s'estime pas suffisamment informée pour prendre une position tranchée en ce domaine, mais en raison de l'opposition manifeste des thèses de l'administration et des professionnels, elle estime qu'il serait nécessaire que ces thèses soient discutées contradictoirement entre l'une et l'autre parties, et que les conséquences logiques soient tirées des enseignements nés de la confrontation des idées.

Par contre, en ce qui concerne les modalités d'application du contrôle du commerce extérieur et plus particulièrement de la répartition des contingents d'importation, votre Commission estime que le système actuel ne donne pas satisfaction : *d'une part, l'organisation et le fonctionnement des comités techniques d'importation prêtent à critiques ; d'autre part, les opérations d'importation ne reçoivent pas toujours la publicité désirable, ou tout au moins certains importateurs paraissent bénéficier d'informations à l'exclusion d'autres.*

Quand la procédure du certificat d'importation sera rétablie, ce qui est souhaitable en raison de la souplesse du système, il sera nécessaire de prévoir l'écoulement d'un certain délai entre la date de la parution de l'avis aux importateurs au *Journal officiel* prévoyant l'importation du produit considéré, et la date à partir de laquelle les opérations d'importation pourront être effectivement réalisées.

Quant aux *licences d'importation*, elles devront toutes faire l'objet d'un examen au sein des comités techniques d'importation spécialement prévus, ceux-ci devant être *pleinement représentatifs de la profession intéressée et leur composition évoluant en fonction des transformations mêmes de cette profession.*

Les comités techniques d'importation doivent être réorganisés, mais ils ne pourront jouer efficacement leur rôle que si, par ailleurs, ils ont la possibilité d'appuyer leur action sur des critères nettement définis, leur permettant de faire un choix équitable entre les demandes qui leur seront soumises.

La notion d'antériorité d'une part, mais également l'activité commerciale des candidats sur le plan Importation et Exportation et dans le cadre du marché intérieur, seront des éléments déterminant de sélection.

En outre, les opérations de compensation du genre de celles que nous avons évoquées (1) devraient être prohibées.

Enfin, les modalités d'importation devraient s'insérer dans un programme d'importation élaboré par l'administration et les professionnels, qui fixerait la date de réalisation des contingents inscrits aux accords commerciaux.

En bref, il s'agit de placer tous les importateurs à égalité de chance et de simplifier les formalités inhérentes aux opérations d'importation.

Il est fâcheux, en effet, que les professionnels du commerce extérieur, importateurs et exportateurs, en viennent à faire porter leur effort principal sur les démarches nécessaires pour obtenir une licence ou sur la recherche du concours financier le plus avantageux, et non plus sur la recherche du fournisseur qui livrera la marchandise la meilleure au prix le plus avantageux, ou du client qui offrira le meilleur débouché au produit français correspondant le mieux à ses besoins.

Il apparaît nécessaire de concilier le mieux possible les nécessités de la réglementation dues à la situation de notre commerce extérieur avec le respect de l'initiative individuelle et de la compétence professionnelle.

Une unité de direction et de responsabilité dans le domaine du commerce extérieur constituerait un élément déterminant pour aboutir aux meilleures solutions.

*
* *

(1) Voir page 16.

En conclusion de ce rapport, votre Commission des Affaires économiques vous demande d'adopter la proposition de résolution dont la teneur suit:

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement:

— à assurer la délivrance des licences d'importation et d'exportation, notamment de fruits et légumes, de manière équitable et objective;

— à réorganiser les Comités techniques d'importation et à prendre les dispositions nécessaires pour placer les professionnels intéressés sur un pied d'égalité, notamment en ce qui concerne la diffusion en temps utile des renseignements afférents aux opérations prévues;

— à éviter, en conséquence, que ces opérations de commerce extérieur, qui devraient permettre un approvisionnement du marché intérieur au meilleur prix ou faciliter le développement de débouchés extérieurs, soient trop souvent l'occasion d'opérations spéculatives.

ANNEXE

*Lettre adressée par la Chambre de commerce de Paris
à M. le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture.*

Paris, le 6 juillet 1957.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur le grave problème posé par l'organisation et le fonctionnement des comités techniques d'importation relevant de votre département.

Les protestations qui nous ont été adressées à cet égard par de nombreux professionnels et par les fédérations et syndicats groupant les importateurs de produits agricoles s'étant multipliées, j'ai fait procéder à une enquête qui a permis d'établir la réalité des critiques qui nous ont été transmises et de faire apparaître le caractère anormal de certaines pratiques concernant aussi bien l'organisation que le fonctionnement desdits comités.

De son côté, la Chambre de Commerce de Paris est intervenue en maintes circonstances auprès de vos services sans qu'aucune de ses suggestions n'ait jamais été suivie d'effet et sans qu'aucune des anomalies signalées n'ait été corrigée.

.....

Parmi les errements qui compromettent la bonne organisation des comités techniques de l'agriculture, il convient notamment de souligner les suivants: le secrétariat d'Etat à l'Agriculture ne fait pas paraître au *Journal officiel* les arrêtés modifiant la composition des comités techniques, si bien que les Chambres de Commerce ne connaissent jamais la suite réservée à leurs propositions; certains comités, sans être dissous, ne se réunissent jamais; des membres titulaires ne sont pas convoqués alors que des personnalités étrangères aux comités y siègent fréquemment; de nombreuses propositions faites par les Chambres de commerce, destinées soit au remplacement d'un membre démissionnaire, soit à l'élargissement d'un comité, sont demeurées sans réponses depuis plusieurs années.

.....

De même, en ce qui concerne le fonctionnement des comités, les professionnels qui y siègent se trouvent souvent dans l'impossibilité de remplir la mission de répartition dont ils sont chargés aux termes de la loi, à la suite d'interventions regrettables de l'administration. De nombreux cas peuvent être signalés — que

ce soit avant ou après la création officielle d'un circuit-témoin de la distribution des produits alimentaires — où les représentants de l'administration présidant les séances des comités techniques d'importation des légumes et des fruits ont fait connaître que le Secrétaire d'Etat ou son cabinet avait décidé d'attribuer tel ou tel pourcentage du contingent à répartir à des entreprises du secteur témoin ou à certains groupements déterminés. Les protestations des professionnels, soit au sein du comité technique lui-même, soit ultérieurement par lettre, n'ont jamais eu aucune suite, l'administration déclarant qu'il était inutile de discuter ces attributions et qu'elles devaient être considérées comme définitives. Il est superflu de souligner que de tels procédés sont en contradiction flagrante avec les dispositions du décret du 13 juillet 1949 qui prévoit limitativement les cas dans lesquels des attributions de licences d'importation échappent à la compétence des comités techniques.

Dans ces conditions, j'ai l'honneur de vous demander, Monsieur le Ministre, de bien vouloir prendre l'initiative d'une complète réorganisation des comités techniques d'importation relevant de votre département.

.....