

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1987.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant l'approbation d'un accord international sur le blé de 1986 comprenant la Convention sur le commerce du blé et la Convention relative à l'aide alimentaire.

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M.M. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; M.M. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Cnaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, M.M. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 813, 698 et T.A. 112.
Sénat : 274 (1986-1987).

Traité et convention. - *Blé.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Le nouvel accord sur le blé de 1986, fidèle héritier du précédent accord de 1971	3
I - Les vicissitudes du marché du blé	4
A - L'évolution divergente de l'offre et de la demande	4
B - Ses effets sur le marché du blé	5
- le gonflement des stocks	5
- le renforcement de la concurrence entre producteurs	5
- la chute des prix	5
- la multiplication des accords bilatéraux	5
II - L'accord sur le blé de 1986	7
A - La convention sur le commerce du blé	7
1°) L'absence de dispositions économiques	7
- le souvenir du précédent échec de 1967	7
- une conjoncture défavorable aux accords de produits	7
- la réticence traditionnelle de certains pays	7
2°) Les objectifs de la convention : une quadruple fonction	9
- une fonction d'information	9
- une fonction de consultation	9
- une fonction d'arbitrage	9
- une fonction de protection de la concurrence	9
3°) L'organisation administrative	10
- Le Conseil international du blé	10
- Le Comité exécutif	10
- Le Sous-comité de la situation du marché	11
B - La convention relative à l'aide alimentaire	11
1°) Le montant global de l'aide alimentaire	11
2°) Les contributions des Etats membres	12
3°) Les modalités de versement	13
Conclusions du rapporteur	14

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à se prononcer sur l'accord international sur le blé de 1986, qui remplace le précédent accord de 1971, expiré le 20 juin 1986. Comme ce dernier, il comporte deux instruments distincts : la convention sur le commerce du blé, d'une durée de cinq ans, et la convention relative à l'aide alimentaire d'une durée de trois ans, l'une et l'autre reconductibles.

La France a signé ces deux textes le 26 juin 1986. Elle a également déposé une déclaration d'application à titre provisoire, ainsi que l'ont fait ses principaux partenaires, permettant à l'accord d'entrer en vigueur dès le 1er juillet 1986.

Le nouvel accord de 1986 est le fidèle héritier du texte de 1971 dont il ne remet pas en cause les structures administratives, ni l'économie générale, en dépit des tensions survenues sur le marché international du blé depuis le début des années quatre-vingt.

I - Les vicissitudes du marché du blé.

Le marché international du blé présente, comme la plupart des marchés des produits de base, une asymétrie structurelle entre régions exportatrices et régions importatrices. Dans le cas du marché du blé, le sens de cette asymétrie est toutefois original, puisque les producteurs et exportateurs de blé sont au Nord, dans les pays industrialisés, alors que les pays importateurs se trouvent au Sud et à l'Est.

Cette asymétrie géographique se double depuis peu d'un déséquilibre quantitatif. Le marché du blé avait connu dans la période d'après-guerre et tout particulièrement dans le courant des années soixante-dix une situation relativement favorable caractérisée par la progression de l'offre et de la demande de blé. Mais le renversement des tendances de la demande depuis 1980 a engendré des déséquilibres qui se sont traduits par le gonflement des stocks, la chute des prix, et le renforcement de la concurrence entre producteurs au détriment de l'unité du marché.

A - L'évolution divergente de l'offre et de la demande.

Au cours des quinze dernières années, la production mondiale de blé a progressé de façon constante et rapide sous l'effet conjugué de l'accroissement des rendements, et de l'extension des superficies qu'ont encouragés des politiques de prix garantis. Elle a ainsi atteint, en 1986, les 1 377 millions de tonnes.

Dans le même temps, la progression soutenue de la demande s'est interrompue au début des années quatre-vingt. Cette stagnation s'explique par un certain nombre de raisons trop profondes pour être passagères : depuis quelques années déjà, le marché européen d'importations des céréales est clos ; la demande émanant des gros acheteurs traditionnels, l'Inde et le Pakistan, est en recul, tout comme celle des pays exportateurs de

pétrole ; les besoins du tiers- monde restent importants, mais ne sont pas nécessairement solvables ; enfin la demande des pays socialistes, Chine et Union soviétique, est significative mais volatile et incertaine. Quant aux nouveaux marchés asiatiques, ils n'ont pas encore acquis un poids décisif.

B - Les effets sur le marché.

Cet écart croissant entre l'offre et la demande de blé entraîne un bouleversement du marché : pour écouler leurs stocks, les producteurs se livrent à une concurrence renforcée qui aboutit à une chute des prix et à une segmentation du marché.

Conséquence de l'excès d'offre sur la demande, les stocks s'enflent chez les pays exportateurs, et atteignent aujourd'hui les 80 millions de tonnes. Ils sont principalement concentrés aux Etats-Unis (44 millions de tonnes) et dans la Communauté européenne (21 millions de tonnes).

Cherchant à écouler leur production, les pays producteurs se livrent à une concurrence acharnée qui porte principalement sur les prix. Bénéficiant de prix de revient très bas, les producteurs australiens ont pu conquérir les marchés du Proche-orient. Lorsqu'elle dispose de forts excédents, l'Argentine intervient à des prix très bas sur les marchés méditerranéens, non sans y provoquer de fortes perturbations. La Communauté européenne, quant à elle, continue d'appliquer en matière de céréales le régime de prélèvements à l'importation et de restitution à l'exportation qui assure, conformément au Traité de Rome, la préférence communautaire. Enfin, les Etats-Unis multiplient leurs subventions aux exportations : prenant le contrepied de l'embargo décidé en 1980 par le Président Carter au lendemain de l'invasion de l'Afghanistan, l'administration républicaine a décidé d'octroyer en août 1986 à l'Union soviétique une subvention à l'achat, qu'elle envisagerait d'étendre également à la Chine.

La chute des cours du blé a été la première des conséquences de cette concurrence : proche des 200 dollars en 1980, le prix de la tonne de blé est tombé aujourd'hui à 135 dollars, voire à 80 dollars dans certains accords bilatéraux.

Seconde conséquence du renforcement de la concurrence, la multiplication des accords bilatéraux entraîne une segmentation

du marché. La base multilatérale des échanges que les Etats-Unis avaient cherché à consolider dans l'après-guerre s'effondre aujourd'hui devant les contrats d'approvisionnements inter-étatiques consentis à des conditions préférentielles, entraînant des disparités de l'ordre de 30 à 40 %.

C'est dans ce contexte tendu que s'est négocié puis signé le nouvel accord du blé de 1986 que votre rapporteur va maintenant brièvement vous présenter.

II - L'accord sur le blé de 1986.

Les difficultés que traverse aujourd'hui le marché du blé n'ont pas inspiré une refonte générale de l'accord sur le blé : le nouvel accord de 1986 reproduit avec quelques adaptations les dispositions de l'accord de 1971 : la répartition des voix entre les Etats membres de la convention sur le commerce du blé est légèrement modifiée ; la convention relative à l'aide alimentaire accroit le niveau des engagements minima de la Finlande (5 000 tonnes) et du Japon (100 000 tonnes), et innove en prenant en compte la contribution des opérations triangulaires dans le cadre de l'aide alimentaire en céréales. Enfin, (mais il s'agit là moins d'une amélioration que d'une mise en conformité avec les pratiques courantes) le Secrétaire général de l'O.N.U. sera désormais le dépositaire de l'accord en lieu et place du gouvernement américain.

A - La convention sur le commerce du blé.

Contrairement à d'autres accords de produits, la convention sur le commerce du blé ne se propose pas de réguler le marché par l'imposition de contingentements ou la constitution de stocks. Les objectifs qu'il se fixe, transparence du marché, concertation entre les membres, sont plus modestes, mais sans doute aussi plus réalistes. Les structures administratives dont il se dote, et qui respectent le principe de la parité des exportateurs et des importateurs sont adaptées à leur fonction.

1°. L'absence de dispositions économiques.

Pas plus que le présent accord de 1971, la convention de 1986 sur le commerce du blé ne comporte, pour combattre les fluctuations des cours et enrayer la chute des prix, de dispositif de stabilisation.

Certains pays en développement, et en particulier l'Algérie et la Tunisie, avaient, au cours des négociations, prôné des engagements contraignants. La Communauté européenne, sensible à ces propositions, était également favorable à la fixation de dispositions économiques ou du moins à un renforcement des mécanismes de consultation en cas de fluctuations.

Ces propositions n'ont finalement pas été retenues. Plusieurs raisons peuvent en être avancées.

Le souvenir du précédent échec de l'accord de 1967 souligne sans doute les difficultés de mettre en place des dispositions économiques efficaces. Adoptée dans une conjoncture assez favorable, la convention de 1967 comportait un mécanisme complexe d'intervention qui visait à maintenir le prix international du blé dans une fourchette fixée au préalable. En fonction des exigences de la conjoncture, un Comité d'examen des prix pouvait adapter les limites supérieures et inférieures des cours fixés par le Traité. Mais ce mécanisme n'a jamais fonctionné, et le prix international du blé est rapidement tombé en dessous du prix plancher sous l'effet de la concurrence croissante des Etats extérieurs à l'accord.

Dans ces conditions, il avait été décidé par la suite de limiter l'accord à un centre de consultation chargé tout au plus d'émettre les recommandations en cas de crise.

Ajoutons à cela que la conjoncture présente n'est pas favorable aux accords de produits dotés de moyens d'intervention sur le marché. Ceux-ci traversent depuis quelques années une phase particulièrement délicate qui a souligné les limites de leur efficacité face à des événements de grande ampleur. Ainsi les contingentements de l'accord du café ont-ils dû être levés en 1985-1986 à la suite d'une sécheresse d'une exceptionnelle gravité au Brésil. Le 24 octobre 1985, le stock régulateur de l'accord sur l'étain n'a pu honorer ses engagements auprès des banques et des courtiers.

Ces circonstances n'ont pas contribué au relâchement de l'opposition traditionnelle des pays tels les Etats-Unis, le Canada et l'Australie qui restent attachés sur le plan des principes au libre fonctionnement des mécanismes du marché.

L'accord de 1986 ne s'interdit toutefois aucune possibilité d'évolution : l'article premier prévoit qu'il constituerait "le cadre approprié pour la négociation éventuelle d'un nouvel accord international qui contiendrait des dispositions économiques", et

l'article 22 invite le Conseil à examiner "en temps opportun" la possibilité de négocier un tel accord. Mais il ne faut sans doute pas nourrir d'illusions excessives sur la portée de semblables dispositions.

2°. Les objectifs de la Convention : concertation des membres et transparence du marché.

L'article premier énumère les cinq objectifs que se fixe la convention : favoriser la coopération internationale et le développement du commerce des céréales, contribuer à la stabilité des marchés internationaux, fournir un cadre pour l'échange d'informations et pour la négociation d'un éventuel prochain accord.

D'une façon plus précise, l'accord sur le blé remplit quatre fonctions :

- une fonction d'information : l'article 3 prévoit la préparation de rapports et d'études spéciales sur l'offre, la demande, le marché du blé, et sur les politiques nationales susceptibles d'influencer les échanges internationaux de céréales. L'article 7 engage les Etats à notifier régulièrement leurs transactions de façon à assurer la transparence du marché.
- une fonction de consultation, prévue par l'article 4 qui envisage des réunions du Comité exécutif voire du Conseil international du blé en cas d'événements survenus sur le marché de nature à porter préjudice aux intérêts des membres.
- une fonction d'arbitrage décrite à l'article 8 en cas de différends entre membres ou de plaintes émanant de l'un d'entre-eux.
- enfin une fonction de protection de la concurrence, puisque les articles 5 et 6, après avoir établi une distinction entre les achats commerciaux, conformes aux pratiques usuelles, et les transactions spéciales consenties à des conditions préférentielles, prévoit que pour éviter de perturber le marché, ces dernières doivent s'ajouter "aux ventes commerciales raisonnablement prévisibles et résulter en une augmentation de la consommation ou des stocks dans le pays bénéficiaire". On peut toutefois se demander si, face à la multiplication des contrats bilatéraux d'approvisionnement à conditions préférentielles, cette

distinction entre achats commerciaux et transactions spéciales conserve toute sa pertinence.

3°. L'organisation administrative de l'accord sur le commerce du blé est décrite dans la deuxième partie de la convention.

. Le Conseil international du blé, qui siège à Londres depuis 1949, est prorogé en vertu de l'article 9 de l'accord de 1986.

La totalité des membres parties à l'accord sont répartis entre deux catégories, celle des exportateurs, et celle des importateurs qui comptent chacune mille voix. Le nombre de voix de chacun des membres est déterminé en fonction de son importance dans les échanges internationaux de céréales. Aucun d'entre-eux ne peut posséder plus de 333 voix dans chacune des catégories mais les pays qui sont à la fois exportateurs et importateurs peuvent figurer dans les deux collèges. Ainsi la Communauté européenne dispose-t-elle de 424 voix : 135 parmi les exportateurs, 287 chez les importateurs. Elle devance ainsi les Etats- Unis (311 voix), le Canada (286 voix), le Japon (185 voix), l'Australie et l'U.R.S.S. (129 voix).

La France ne dispose pas de voix en propre : les échanges de céréales relèvent de la compétence communautaire. Aussi est-ce la commission européenne qui s'exprime au nom de la Communauté économique européenne tout entière, et dispose en bloc des voix des 12 Etats membres. Elle ne peut toutefois prendre position qu'après en avoir reçu mandat des instances communautaires.

En vertu de l'article 14, les décisions du Conseil se prennent à la majorité des voix exprimées dans chacune des deux catégories, et tout membre s'engage à les considérer comme ayant force obligatoire.

Le Conseil exerce, d'après l'article 10, tous les pouvoirs nécessaires pour assurer l'application de la convention.

. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs au Comité exécutif, composé de six membres exportateurs, et huit membres importateurs élus chaque année, et responsable devant lui, voire au Directeur exécutif, qui est le plus haut fonctionnaire du secrétariat.

. L'article 16 institue en outre un sous-comité de la situation du marché, également respectueux du principe de la représentation paritaire des exportateurs et des importateurs et qui est investi d'une mission d'étude et d'information.

B - La convention relative à l'aide alimentaire.

La convention relative à l'aide alimentaire constitue le second des instruments constitutifs de l'accord international sur le blé de 1986.

A ce titre, elle relève du même préambule que la convention sur le commerce du blé. Toutefois, aucune de ces conventions laisse la liberté à ses membres de ne pas adhérer à l'autre traité. Ainsi seule une partie des Etats membres à la convention sur le commerce du blé a signé également la convention sur l'aide alimentaire. En théorie, il serait concevable qu'en sens inverse un donateur adhère à la convention d'aide alimentaire sans être partie à la convention sur le commerce du blé. Cette hypothèse soulèverait toutefois des difficultés d'ordre financier dans la mesure où le budget administratif de la seconde convention est financé par la totalité des Etats parties au premier accord : dans ces conditions un donateur au titre de l'aide alimentaire qui n'adhérerait pas à la convention sur le commerce du blé semblerait éluder sa participation au financement. Ce n'est pour l'instant qu'une hypothèse théorique. Il convenait toutefois de l'envisager.

1°. Le montant de l'aide alimentaire.

La convention relative à l'aide alimentaire de 1986 a pour objet d'apporter chaque année aux pays en développement une aide alimentaire d'au moins 10 millions de tonnes de céréales propres à la consommation humaine.

Le niveau de cet engagement global des pays donateurs n'est supérieur que de 125 000 tonnes aux engagements pris lors du dernier renouvellement en 1983 de l'accord de 1971. Il marque toutefois une forte progression par rapport aux engagements

initiaux de cet accord qui jusqu'en 1979 se limitaient à 3,4 millions de tonnes.

2°. Les contributions des Etats membres.

L'article III de la convention détermine le montant des cotisations annuelles minimales des Etats-membres. Avec 1,670 millions de tonnes, la Communauté européenne est le second contributeur, derrière les Etats-Unis (4,470 millions de tonnes), mais devant le Canada (600 000 tonnes), l'Australie (400 000 tonnes) et le Japon (300 000 tonnes).

Un comité d'aide alimentaire est chargé de surveiller le respect de ses obligations par chaque Etat membre.

L'engagement pris par la Communauté est commun et global. Toutefois un règlement du Conseil n° 412/87 du 9 février 1987 est venu préciser la répartition des quantités de céréales à fournir pour la période allant du 1er juillet 1986 au 30 juin 1989 :

- 929 700 tonnes d'actions communautaires
- 742 000 tonnes d'actions nationales.

Parmi ces dernières, les prestations françaises arrivent au premier rang (200 000 tonnes), surpassant celles de la R.F.A. (193.000 tonnes) et du Royaume-Uni (110.700 tonnes).

Le coût qui en résulte pour notre pays s'élève en 1986 à

- 274 millions de francs au titre de la mobilisation des produits, qui sont imputés sur les crédits du ministère de l'agriculture ;
- 125 millions de francs au titre du transport des aides, qui sont imputés sur les crédits du ministère de la coopération.

3°. Les modalités de versement.

Les donateurs disposent d'une marge de choix quant aux modalités de leurs versements :

- l'article IV de la convention précise qu'ils peuvent fournir leur aide sous forme de dons en céréales, de dons en espèces, de vente contre monnaie non convertible du pays bénéficiaire, ou encore sous forme de vente à crédit.
- l'article V précise en outre que les donateurs peuvent désigner un ou plusieurs pays bénéficiaires, et faire apporter leurs contributions soit bilatéralement, soit par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales.

Ainsi les principaux bénéficiaires de l'aide française ont-ils été en 1985 l'Egypte (40.000 tonnes), la Tunisie (26.500 tonnes), le Bangladesh (14.000 tonnes) et le Nicaragua (10.000 tonnes). Nous versons également 10 % de notre aide par un canal indirect, en particulier au titre du programme alimentaire mondial.

- l'article III, alinéa 6, invite les Etats sans leur en faire obligation à prendre en charge les coûts de transports de leur aide en céréales. La France et la Communauté européenne le font dans la majorité des cas.
- la convention ne prévoit pas l'obligation pour les Etats donateurs de constituer de réserve d'aide alimentaire. Tout au plus prévoit-elle, en cas de situation critique, la réunion d'une session du comité d'aide alimentaire qui peut recommander aux membres une augmentation de la quantité d'aide alimentaire dont ils disposent.

C'est donc en dehors de toute obligation contractuelle que la France et la Communauté européenne ont décidé de se doter de réserves d'aide alimentaire qui atteignaient respectivement en 1986 20 000 et 386 000 tonnes.

0

00

En définitive, et quoique l'on puisse parfois regretter la timidité de ses innovations, l'accord sur le blé de 1986 constitue un instrument juridique utile, réaliste et efficace : la convention sur le commerce du blé organise une information et une concertation des Etats membres particulièrement indispensable dans la situation actuelle du marché ; la convention sur l'aide alimentaire prévoit un montant d'aide significatif en laissant aux donateurs la marge de manoeuvre nécessaire dans les modalités de leurs versements.

Pour ces raisons, votre rapporteur vous recommandera d'émettre un avis favorable à l'approbation du projet de loi qui en autorise la ratification, étant précisé que l'Assemblée nationale l'a déjà approuvé.

0

00

Votre commission des Affaires étrangères et de la Défense, après en avoir délibéré au cours de sa réunion du jeudi 25 juin 1987, vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord international sur le blé de 1986 comprenant la Convention sur le commerce du blé, faite à Londres le 14 mars 1986, et la Convention relative à l'aide alimentaire, faite à Londres le 13 mars 1986, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Note* : Voir le document annexé au projet de loi n° 613.