

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 1969.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,  
autorisant l'approbation de l'Arrangement international sur les  
céréales de 1967, comprenant la Convention relative au com-  
merce du blé et la Convention relative à l'aide alimentaire  
signées le 27 novembre 1967,*

Par M. Octave BAJEUX,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Marc Pauzet, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, André Aubry, Octave Bajeux, André Barroux, Aimé Bergéal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Raymond Brun, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Alfred Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, François Duval, Jean Errecart, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouët, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Eugène Jamain, Lucien Junillon, Michel Kauffmann, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 392, 464, 465 et in-8° 57.

Sénat : 68 (1968-1969).

---

Traités et Conventions. — Céréales - Blé - Commerce extérieur - Communauté économique européenne (C. E. E.) - Faim (Lutte contre la) - Coopération internationale.

Mesdames, Messieurs,

L'Arrangement international sur les céréales (1) dont le Sénat est appelé à autoriser l'approbation comporte deux conventions, l'une relative au commerce du blé, l'autre relative à l'aide alimentaire. Cet engagement doit retenir notre attention à un double titre.

1. Il constitue le premier accord international sur l'aide alimentaire au Tiers monde et cette première prise de conscience, au plan international, du problème de la sous-alimentation dans le monde, pour être tardive, n'en constitue pas moins, à nos yeux, un événement d'une grande portée.

2. Au moment même où nous sommes saisis de cet Arrangement, il n'est question que des difficultés rencontrées dans l'application de son premier volet — la Convention relative au commerce du blé — et des graves entorses dont elle est l'objet de la part des principaux pays exportateurs, au point que l'on peut s'interroger très sérieusement sur les chances de survie de cette Convention.

Cette situation nous conduira, d'une part, à analyser le contenu des deux conventions que comporte « l'Arrangement », d'autre part, à évoquer les problèmes posés pour son application.

---

(1) Le texte intégral de l'Arrangement figure en annexe du projet de loi (A. N. n° 392).

## I. — Les dispositions de l'Arrangement international sur les céréales.

### A. — HISTORIQUE

L'accord dont nous sommes saisis a été élaboré au cours d'une conférence internationale qui s'est tenue à Rome du 12 juillet au 18 août 1967 sous l'égide du Conseil international du blé et en collaboration avec le secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Il importe toutefois de noter que les principes qui sont à la base de cet arrangement ont été arrêtés au cours de la conférence, dite « Kennedy Round », qui a réuni à Genève de 1964 à 1967, sous l'égide du G. A. T. T., les parties contractantes à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ces principes ont été consignés, à l'issue de la conférence, dans un « Mémoire d'accord du 30 juin 1967 sur les éléments de base pour la négociation d'un arrangement mondial sur les céréales ».

Cet arrangement international de juin 1967 comprend un préambule et deux conventions, l'une relative au commerce du blé, la seconde relative à l'aide alimentaire, qui constituent un ensemble inséparable. Il a été pris en commun par les Gouvernements de l'Argentine, de l'Australie, du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Finlande, du Japon, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la Suède, de la Suisse ainsi que par la Communauté Economique Européenne au nom des six Etats membres. Il est notamment prévu que les gouvernements non liés par ce « Mémoire d'accord » du 30 juin 1967 — c'est le cas de l'U. R. S. S. — auront la possibilité d'adhérer, soit à l'une des deux conventions, soit aux deux, qu'ils aient ou non participé à la conférence de Rome.

Pour comprendre comment l'on est parvenu à la conclusion d'un tel arrangement, il convient d'abord de rappeler qu'il existait, depuis 1949, un accord international sur le blé, auquel la

France était partie, qui a été renouvelé ou reconduit à quatre reprises et, pour la dernière fois, en 1962. Les dispositions économiques de l'accord international de 1962 expiraient le 31 juillet 1967, ses dispositions administratives le 31 juillet 1968.

Il visait à assurer une certaine stabilité du marché mondial du blé, c'est-à-dire à régulariser le prix du blé sur le marché international à travers les périodes de pléthore et de pénurie. A cette fin, les parties à l'accord avaient contracté un engagement réciproque d'achat et de vente, pour des quantités convenues et dans une fourchette de prix également fixée au cours de la négociation.

En cas d'avalissement des cours mondiaux, les pays exportateurs étaient assurés d'un débouché au prix minimum dans les pays importateurs. En cas de situation de pénurie, ces derniers disposaient d'une garantie d'approvisionnement à un prix qui ne soit pas supérieur au prix maximum.

En fait, en dehors de la crainte d'une pénurie au moment de la guerre de Corée, cette double garantie n'a pratiquement pas eu à jouer. L'utilisation des stocks détenus par les Etats-Unis a constitué le volant, l'élément de régulation des cours. Mais il est très vite apparu qu'un accord conçu et géré de la sorte ne répondait pas aux impératifs d'une véritable organisation du marché mondial des produits agricoles de base, et notamment du blé. De tels impératifs impliquaient qu'au-delà de ces mécanismes commerciaux, les mesures nécessaires soient prises pour régulariser la production et rapprocher les prix pratiqués dans les échanges mondiaux des coûts réels de production.

Les négociations commerciales engagées en 1964 dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G. A. T. T.) étaient l'occasion d'envisager de nouvelles formules de coopération internationale, conformément à l'un de leurs objectifs qui étaient précisément de créer des conditions de nature à favoriser le développement du commerce mondial des produits agricoles.

Cependant, on constata très rapidement qu'une divergence fondamentale existait entre les participants quant aux moyens d'atteindre cet objectif. D'un côté, les pays à vocation exportatrice

avec à leur tête les Etats-Unis continuaient à aborder la question d'un point de vue essentiellement commercial et selon les conceptions les plus classiques du libre échange international dont on sait combien elles sont aujourd'hui périmées. Il s'agissait essentiellement pour eux d'obtenir une diminution de la protection des pays importateurs, une garantie d'accès aux marchés de ces pays et un élargissement général de leurs débouchés.

De l'autre côté, la Communauté économique européenne, exportatrice nette, mais qui constitue encore un important marché d'importation en raison de l'insuffisance de la préférence européenne, rejetait cette conception inéquitable et proposait la conclusion d'accords mondiaux visant :

- d'une part, à un équilibre à long terme entre la production et la demande ;
- d'autre part, à la stabilisation des prix mondiaux à un prix équitable et rémunérateur, tout en favorisant l'élargissement de la demande existante ;
- enfin, à la prise en considération de l'existence d'une demande non solvable dans les pays du Tiers Monde et, corrélativement, à l'inclusion de dispositions permettant de contribuer à la satisfaction de ces besoins.

De façon concrète, les propositions de la Communauté économique européenne pour l'organisation du marché mondial des céréales, comme pour l'organisation des autres produits agricoles de base (produits laitiers, viande bovine) étaient fondées sur trois notions :

1° La « consolidation du montant de soutien », c'est-à-dire l'engagement des parties de maintenir à un niveau donné, pendant la durée de l'accord, l'aide globale dont bénéficie, dans chaque pays, la production des céréales ;

2° La fixation d'un « prix international de référence » régissant les échanges internationaux, calculé de façon à assurer un revenu équitable au producteur et un niveau de production qui, tout en évitant la création d'excédents, n'ignore pas les besoins des pays du Tiers Monde ;

3° L'utilisation effective pour l'aide alimentaire à ces pays d'une partie des ressources en céréales des participants à l'accord.

Les négociations qui ont précédé le « Memorandum d'accord » conclu à Genève dans le cadre du « Kennedy Round » ont montré que les pays exportateurs étaient moins prêts à prendre eux-mêmes

des engagements qu'à en demander aux pays importateurs. Pour éviter l'échec complet de ces négociations, la Communauté économique européenne a dû renoncer à ses propositions en même temps que les pays exportateurs renonçaient, de leur côté, à leurs exigences en matière de garanties d'accès. Finalement, les principaux pays participant aux négociations commerciales du G. A. T. T. consignérent dans le « Mémoire d'accord » en date du 30 juin 1967 un engagement se rapportant aux deux éléments suivants :

- Un aménagement des dispositions de l'ancien accord international sur le blé comportant un relèvement des prix de base (1) et l'établissement d'un barème d'équivalence entre les différentes qualités de façon que les niveaux de prix convenus puissent être effectivement respectés ;
- L'octroi, pendant trois ans, d'une aide alimentaire en céréales aux pays en voie de développement d'un montant de 4,5 millions de tonnes par an. Les Etats-Unis en prendront en charge 42 % et la Communauté 23 %.

Les textes du « Mémoire d'accord » du 30 juin 1967 et de l'Accord international sur le blé de 1962 ont fourni les éléments de base aux travaux de la conférence de Rome du 12 juillet au 18 août 1967 (2). De leur symbiose est né l'Arrangement international sur les céréales de 1967 qui comprend un préambule et deux Conventions, l'une relative au commerce du blé, l'autre plus nouvelle, relative à l'aide alimentaire.

## B. — LA CONVENTION RELATIVE AU COMMERCE DU BLÉ

a) *L'article premier définit l'objet de la Convention :*

- Assurer les approvisionnements de blé et de farine de blé aux pays importateurs et les débouchés aux pays exportateurs à des prix équitables et stables ;
- Favoriser le commerce international de ces produits ;
- Favoriser, d'une manière générale, la coopération internationale en ce qui concerne les problèmes que pose le blé dans le monde.

(1) Pour la qualité de base, le nouveau prix minimum fob est de 63,35 dollars la tonne contre 59,70 dollars dans le précédent accord.

(2) L'Union des Républiques socialistes soviétiques a décliné l'invitation à participer à la Conférence de Rome qui lui avait été adressée en sa qualité de partie à l'Accord international sur le blé de 1962. Ce pays conserve néanmoins, comme les autres pays non participants à la Conférence, la faculté de souscrire aux Conventions de l'Arrangement ou à l'une d'entre elles.

b) *L'article 4 précise que « chacun des pays membres qui importe du blé s'engage à acheter, dans toute année agricole, une proportion aussi forte que possible du total de ses besoins commerciaux en blé à des pays membres ».* Un document précise, à l'usage du conseil de l'accord international, la proportion minima acceptée par chacun des pays en question.

Il est en outre stipulé que « les pays exportateurs s'engagent solidairement à mettre à la disposition des pays importateurs à des prix compatibles avec l'échelle des prix, des quantités suffisantes de leur blé pour répondre de façon régulière aux besoins commerciaux de ces pays ». Si le prix est au minimum, les pays exportateurs sont assurés d'un débouché, basé sur le volume de leurs ventes au cours d'années antérieures dans les pays importateurs et ceux-ci ont la garantie d'obtenir auprès des pays exportateurs, si le prix atteint le maximum, des approvisionnements fondés sur les mêmes références.

La politique agricole commune de la C. E. E. prévoyant pour le blé la liberté des transactions extérieures, la délégation de la Communauté a donc revendiqué et obtenu un statut particulier, défini par l'article 10 de la Convention qui lui confère la double position d'importateur et d'exportateur. Ce régime s'analyse comme suit :

— à l'exportation et dans le cas où les cours du blé exporté par la Communauté font l'objet de la déclaration de prix maximum prévu à l'article 5 de la Convention, la C. E. E. n'a pas d'obligation quantitativement exprimée à l'égard des pays importateurs. Elle met cependant à leur disposition à un prix qui ne doit pas être supérieur au prix maximum ses quantités de blé disponibles à l'exportation d'une manière équitable. Afin d'éviter que l'absence d'engagement quantitatif à leur égard n'incite ses clients traditionnels à orienter leurs achats en période normale vers d'autres fournisseurs, la Communauté a déclaré son intention d'effectuer ses opérations d'exportation « avec un effort équivalent » et en tenant compte de la structure de ces échanges avec les pays membres de la Convention.

— à l'importation, la Communauté s'engage, pour autant qu'elle importe, à effectuer 80 % de ses achats commerciaux sur les marchés des pays exportateurs signataires. En cas de pénurie, elle bénéficie d'une garantie d'approvisionnement au prix maximum pour des quantités correspondant au même pourcentage.

Ainsi définis, les droits et obligations de la Communauté paraissent de nature à satisfaire ses besoins d'importation et d'exportation et répondent, en conséquence, aux intérêts des céréaliculteurs français.

c) *L'article 6* fixe le barème des prix minima et des prix maxima pour les différentes catégories de blé.

Ce barème traduit un relèvement des prix par rapport aux prix de référence de l'Accord de 1962. Alors que ce précédent accord prévoyait une fourchette des prix comprise entre 1,62 1/2 dollar le boisseau (soit 59,70 dollars la tonne) (1) et 2,02 dollars par boisseau pour le blé Manitoba n° 1 en magasin Fort William Port Arthur, la présente Convention prévoit un prix minimum de 1,73 1/2 dollar le boisseau (soit 63,35 dollars la tonne) et un prix maximum de 2,13 dollars par boisseau pour le blé Hard Red Winter n° 2 F. O B. les ports du Golfe du Mexique (2).

Ce même article arrête pour la durée de la Convention les écarts reconnus acceptables, compte tenu des frais de transport, entre les différentes catégories de blé.

d) *Les articles 8 et 31* traitent de la *fonction stabilisatrice des prix minima et des moyens de l'assurer*. La surveillance en est confiée à un Comité d'examen des prix qui a pour mission d'assurer la stabilité du marché et notamment de procéder aux ajustements des prix minima qu'imposeraient les fluctuations du marché. Ce Comité, organisme restreint dont la Communauté fait statutairement partie, formule ses conclusions par voie d'accord. Il statue à l'unanimité. Le Conseil peut être appelé à trancher à la majorité des deux tiers sur une question non résolue par le Comité.

e) *Diverses procédures sont instituées par la convention*, qui sont destinées à permettre le bon fonctionnement de ses dispositions économiques, notamment l'évaluation des besoins et des disponibilités en blé (art. 17 et 23), l'enregistrement et la notification des transactions commerciales (art. 16), des ajustements des obligations des membres (art. 12, 13, 14), des procédures applicables dans le cas de différends (art. 20, 21 et 22). La possibilité est donnée au Conseil d'exclure un membre et aux membres de se retirer de la Convention.

---

(1) Un dollar = 4,93 F. — Un boisseau = 27,21 kg.

(2) Comme le blé de référence et le point de base ont été l'un et l'autre modifiés, il n'est pas possible de mesurer exactement l'augmentation de ces prix à cause des fluctuations continues des frets et de la différence de cours entre les qualités de référence.

f) *Le dispositif administratif comprend un conseil* composé des représentants des pays membres dont le siège est à Londres; *un comité exécutif* de douze membres (art. 30), *un comité d'examen des prix* composé de treize membres au maximum (art. 31) et un secrétariat. Les pays exportateurs de même que les pays importateurs détiennent ensemble 1.000 voix. Dans chacun des collèges, les décisions du Conseil sont acquises, selon les cas, à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers. La C. E. E. dispose de 110 voix dans le collège des exportateurs (125 si l'U. R. S. S. n'adhère pas à la Convention) et de 235 dans celui des importateurs.

### C. — LA CONVENTION RELATIVE A L'AIDE ALIMENTAIRE

Ainsi qu'il a été rappelé dans l'historique des négociations qui ont précédé la Conférence de Rome, les pays grands exportateurs de blé souhaitaient mettre à profit les négociations commerciales du G. A. T. T. pour élargir leurs débouchés et obtenir une révision en hausse des prix internationaux.

L'élargissement des débouchés était attendu, d'une part, d'un accroissement des achats commerciaux des pays importateurs développés et, d'autre part, de la mise en œuvre d'un programme d'aide alimentaire aux pays du Tiers monde, dont le financement serait conjointement assuré par les pays développés, indépendamment de leur position d'importateur ou d'exportateur de blé.

Ces propositions présentaient l'inconvénient d'imposer doublement les pays importateurs sans qu'il soit tenu compte des charges découlant pour eux de l'aide alimentaire.

D'impérieuses considérations justifiaient cependant, tant de la part du Gouvernement français que de la C. E. E., la conclusion entre les principales parties aux négociations de Genève d'un accord sur l'aide alimentaire en complément d'un accord sur le commerce du blé.

Il convenait notamment de tenir compte de l'accroissement des charges financières qui résulterait, pour les pays pauvres, du relèvement des cours internationaux des céréales et d'en limiter l'incidence par un programme d'aide alimentaire.

Il s'agissait donc sur ce point de définir des engagements qui fussent raisonnables, tant du point de vue des charges qu'ils imposeraient aux parties que des conditions de leur exécution. C'est ce qui fut réalisé avec la Convention d'aide alimentaire dont les dispositions sont, pour l'essentiel, reprises du memorandum d'accord de Genève du 30 juin 1967.

*L'article II* de la Convention sur l'aide alimentaire définit les engagements collectifs et individuels des pays adhérents, engagements auxquels d'autres pays membres de l'O. N. U. ou des institutions spécialisées pourront souscrire dans les conditions prévues à l'article VIII.

*La contribution totale* en blé, céréales secondaires, ou l'équivalent en espèces, est fixé à 4,5 millions de tonnes par an.

*La contribution minimum* de chaque pays dans le programme d'ensemble est fixée à :

- 42 % pour les Etats-Unis ;
- 23 % pour la C. E. E. ;
- 11 % pour le Canada ;
- 5 % pour le Royaume-Uni ;
- 5 % pour l'Australie ;
- 1,2 % pour la Suède,

le solde étant réparti entre les autres pays adhérant à la Convention (Argentine, Danemark, Finlande, Japon, Norvège et Suisse).

*La contribution en espèces* sera calculée sur la base de 1,73 dollar (U. S. A.) par boisseau (1) ; les achats de céréales correspondant aux dons en espèces sont effectués dans les pays participants.

Les pays adhérant à la Convention ont le choix des pays bénéficiaires de leur aide qui sera fournie, soit en dons, soit en vente contre monnaie locale.

Les modalités de la mise en œuvre de l'engagement pris conjointement par la C. E. E. et ses Etats membres sont définies par le Conseil des Ministres de la Communauté. Les négociations à ce

---

(1) 1 boisseau  $\approx$  27,2155 kilogrammes.

sujet portaient sur la mobilisation des céréales à transférer qui devront être d'origine communautaire et sur les modalités de l'élaboration et de la gestion des projets d'assistance. Sur le plan financier, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F. E. O. G. A.) pourra financer, sur les ressources de la section « Garantie » la partie correspondant au montant de la restitution. Compte tenu du financement du solde sur la base du prix mondial des céréales transférées, la dépense annuelle pour la France s'établira à un chiffre de l'ordre de 100 millions de francs.

Le Comité d'aide alimentaire institué par l'article III de la Convention est composé des pays fournisseurs d'aide et des pays qui adhéreront ultérieurement à la Convention. Il a pour tâche principale de suivre l'exécution des engagements pris par ses membres et est seul compétent pour traiter des différends relatifs à l'application de la Convention.

\*  
\* \*

Les pays non signataires du Memorandum d'accord ont la possibilité d'adhérer à l'une ou l'autre des conventions ou aux deux. A la fin de 1968, la Convention relative au commerce du blé avait été signée par trente et un pays et la C. E. E. ; la Convention relative à l'aide alimentaire, par dix-sept pays et la C. E. E.

L'Arrangement international sur les céréales est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1968. Cette entrée en vigueur est cependant plutôt symbolique étant donné les violations répétées dont les clauses de la Convention relative au commerce du blé ont été l'objet depuis cette date. Cette situation nous conduit à analyser les difficultés rencontrées dans l'application du texte dont nous sommes invités à autoriser l'approbation.

## II. — Les difficultés d'application de l'Arrangement international sur les céréales.

Les problèmes posés par l'application du présent Arrangement sont particulièrement aigus en ce qui a trait à la Convention relative au commerce international du blé. On ne peut cependant passer sous silence ceux auxquels a donné lieu, au sein de la Communauté économique européenne notamment, l'interprétation de la Convention d'aide alimentaire.

### A. — LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA CONVENTION D'AIDE ALIMENTAIRE

Pour la Communauté économique européenne, l'exécution des engagements souscrits en matière d'aide alimentaire, c'est-à-dire la fourniture de 1.035.000 tonnes de céréales par an pendant trois ans, posait une série de problèmes d'ordre technique, institutionnel et financier répondant à la définition d'une politique commune en cette matière. Il s'agissait de déterminer selon quelles modalités cette aide serait octroyée, si elle serait réalisée par la Communauté en tant que telle ou par les Etats membres individuellement, selon quelle clef les Etats membres participeraient au programme global de la Communauté.

La Commission, considérant en bonne logique que l'aide revêtait un caractère communautaire, proposa en conséquence que le Conseil établisse annuellement un programme de répartition de cette aide. Il appartiendrait ensuite à la Commission de préparer avec chaque pays bénéficiaire les accords de fournitures.

Certains Etats membres ne partagèrent pas cette façon de voir. Les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne se montrèrent hostiles à ce que la Communauté économique européenne se libérât de ses engagements uniquement par des actions communautaires.

Ils entendaient qu'au moins une partie des quantités livrées au titre du programme le soit de façon bilatérale, le programme d'aide alimentaire étant conçu par eux comme un instrument supplémentaire de leur politique de pénétration commerciale.

En décembre 1968, le Conseil se rangea à cette conception fort peu communautaire et admit finalement que l'aide alimentaire serait exécutée en partie par les Etats membres individuellement, dans le cadre d'actions nationales, en partie par la Communauté en tant que telle, dans le cadre d'actions communautaires. Toutefois, la proportion entre les actions nationales et communautaires n'ayant pas été fixée par le Conseil pourra varier d'une année à l'autre en fonction de l'origine et de la nature des demandes.

La question se posait également de savoir quel usage les pays bénéficiaires devraient faire de cette aide ? La Commission estimant que l'apport en céréales devait contribuer directement au développement économique des pays bénéficiaires proposait que soit affectée à des projets d'investissement la contrepartie en monnaie locale des fournitures alimentaires. Les Etats membres finirent par se rallier à ce principe en se réservant toutefois la possibilité de l'appliquer « avec souplesse ».

Quant aux modalités de mobilisation, il s'agissait notamment de savoir si les céréales seraient achetées sur le marché mondial ou mobilisées à l'intérieur de la Communauté économique européenne et, dans ce dernier cas, selon quelle procédure, communautaire ou nationale, une telle mobilisation se ferait ? Sur le premier point, le Conseil décida de procéder par priorité à la mobilisation de céréales communautaires. Quant à la décision sur les procédures de mobilisation à l'intérieur de la Communauté, on finit par admettre, malgré les réserves de certains Etats membres, que les procédures communautaires (Comité de gestion) seraient appliquées, aussi bien en cas d'actions communautaires qu'en cas d'actions nationales.

Il restait enfin à définir *les modalités de financement* des opérations d'aide alimentaire. Il fut d'abord décidé que le F. E. O. G. A. prendrait à sa charge la partie des dépenses totales correspondant à la restitution dans le cas d'« exportations commerciales ». Quant à la répartition des dépenses résultant de la partie « dons » proprement dite, trois clefs de répartition

étaient possibles : la clef budgétaire de l'article 200, la clef du F. E. O. G. A. (Garantie) et la clef du Fonds social. Faute de pouvoir parvenir à un accord sur aucune de ces trois clefs, le Conseil opta pour une répartition quantitative du tonnage global entre les six pays :

République fédérale d'Allemagne . . . . .	320.000	tonnes.
France . . . . .	320.000	—
Italie . . . . .	238.000	—
Belgique . . . . .	73.000	—
Luxembourg . . . . .	2.000	—
Pays-Bas . . . . .	82.000	—

Le 4 mars 1969, les Six ont adopté la liste des pays qui bénéficieront cette année du programme d'aide alimentaire au titre des actions communautaires. Ces pays sont les suivants : Inde (80.000 tonnes) ; Pakistan (50.000 tonnes) ; Indonésie (56.000 tonnes) ; Tunisie (20.000 tonnes) ; Soudan (20.000 tonnes). Il s'y ajoute l'aide déjà consentie à la Turquie (50.000 tonnes) et les secours d'urgence que la Communauté économique européenne a décidé d'accorder aux populations biafraises (25.000 tonnes).

Au total, les mesures d'aide entreprises par la Communauté en tant que telle s'élèvent à 301.000 tonnes représentant un peu plus de 28 % de l'ensemble de la part de la C. E. E. (1.035.000 tonnes).

Le solde, soit 734.000 tonnes, donne lieu à des actions entreprises nationalement au prorata de la ventilation mentionnée ci-dessus. A ce jour, les actions nationales s'établissent comme suit :

*Belgique* : 50.000 tonnes sur l'Indonésie, la Tunisie, le Congo (Kinshasa), le Chili et des actions d'urgence ;

*République fédérale d'Allemagne* : 228.500 tonnes sur l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie, la Tunisie, la R. A. U., Ceylan, la Mauritanie, l'Afghanistan et des actions d'urgence ;

*France* : 228.500 tonnes sur l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie, la Tunisie, la R. A. U., Ceylan et des actions d'urgence ;

*Italie* : 173.000 tonnes sur l'Indonésie, la Tunisie, la Turquie, la R. A. U., Ceylan, la Syrie ;

*Pays-Bas* : 54.000 tonnes sur l'Indonésie, la Tunisie, la Turquie, le Soudan, les populations biafraises, la R. A. U., le programme alimentaire mondial et des actions d'urgence.

## B. — LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA CONVENTION RELATIVE AU COMMERCE DU BLÉ

On sait que la négociation de cet Arrangement a constitué un des éléments importants des négociations Kennedy au cours des années 1965 à 1967.

Or, durant cette période, le marché mondial du blé était caractérisé par une demande accrue et une diminution des stocks de report : l'U. R. S. S. avait procédé à des achats considérables, l'Inde avait eu, à l'automne 1965, une suite de récoltes désastreuses et la Chine poursuivait sa politique d'achats.

En 1965-1966, le commerce mondial de blé et de farine avait atteint le chiffre record de 62,5 millions de tonnes, supérieur de 14 millions à la moyenne des années 1960, 1961-1964, 1965. A la fin de cette campagne, les stocks de report étaient tombés à 31 millions de tonnes, soit une baisse de 13 millions par rapport à la campagne précédente. Parallèlement, les cours avaient manifesté une tendance à la hausse pour certaines qualités, atteignant des points situés en haut de l'échelle des prix.

En 1966-1967, les besoins furent moins importants, notamment en U. R. S. S., mais surtout les récoltes furent excellentes. A partir de janvier 1967, la progression des prix fut stoppée, les prix moyens à l'exportation se situant pour l'ensemble de la campagne aux niveaux constatés lors des deux dernières campagnes.

En 1967-1968, le commerce mondial du blé marqua une nouvelle baisse (52,2 millions de tonnes), cette réduction étant essentiellement due à la diminution de la demande commerciale de la part des régions traditionnellement importatrices à la suite de l'augmentation de leur production intérieure. De leur côté, les stocks augmentèrent.

La campagne 1968-1969 a été marquée par l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention. Très rapidement, il est apparu que le marché mondial serait lourd et que les échanges commerciaux marqueraient une nouvelle contraction.

D'une part, les récoltes tant chez les exportateurs que chez les importateurs étaient importantes, d'où réduction des besoins des importateurs.

L'U. R. S. S., par ailleurs, non membre de la nouvelle Convention, et les pays de l'Est (Roumanie et Bulgarie) avaient eux aussi d'excellentes récoltes et se présentaient comme exportateurs sur le marché mondial, sans être tenus évidemment à respecter les prix minima.

D'autre part, l'Inde et le Pakistan, grâce à la fois à de bonnes conditions météorologiques, à l'utilisation de nouvelles variétés de semences, à la pratique de l'irrigation et à l'emploi plus général d'engrais, augmentaient leur production de manière sensible, la couverture des besoins demeurant cependant limitée par l'insuffisance des moyens de transport, les capacités de stockage et l'inaction en matière de lutttes contre les parasites (rats, oiseaux...).

Enfin, la mise en œuvre de la Convention relative à l'aide alimentaire a conduit un certain nombre de pays en voie de développement à demander la couverture totale ou partielle de leurs besoins par des livraisons de céréales au titre de l'aide alimentaire afin d'économiser leurs devises ; de ce fait, une substitution plus ou moins importante de l'aide alimentaire aux achats commerciaux s'est opérée.

Ce renversement de la tendance du marché depuis la signature de l'arrangement est l'une des raisons essentielles qui expliquent les difficultés rencontrées dans son application, les principaux pays exportateurs ayant été conduits à transgresser les clauses des prix minima édictées par la Convention, en vue de conclure des marchés.

A partir du mois de mars 1968, la crise est devenue aiguë et l'on ne peut se dissimuler combien est grand le risque du retour à une nouvelle guerre des prix qui ne profite, en définitive, qu'aux pays importateurs solvables.

Il semble qu'une des premières difficultés apparues quant au respect des prix provienne de l'offre sur le marché de nouvelles qualités de blé australien, supérieures à la qualité courante,

mais vendues au prix de celle-ci. Le comité des prix, un des organes de la convention, n'a pu, devant l'opposition des importateurs, parvenir immédiatement à fixer le niveau normal des prix pour ces qualités.

En second lieu, l'évaluation des taux de fret sur certains trajets-clés a entraîné des distorsions de prix en particulier en ce qui concerne le fret Australie—Royaume-Uni et celui Etats-Unis—Royaume-Uni : la différence pouvait atteindre 50 shillings à la tonne sur ces deux trajets, alors que normalement elle était de 5 à 20 shillings. Là aussi, le comité des prix ne parvint pas à un accord immédiat pour corriger les méthodes d'évaluation.

Le 14 mars dernier, le Ministre canadien du commerce et de l'industrie annonçait au Parlement d'Ottawa que son pays n'était plus en mesure de respecter les clauses des prix minima prévues par la convention relative au commerce du blé. Sans doute n'était-ce pas une dénonciation officielle mais le résultat pratique, pour le moment du moins, n'est guère différent. La raison invoquée résidait dans le fait que les exportateurs canadiens se trouvaient régulièrement mis en échec par les opérateurs d'autres pays qui, contrairement à eux, n'hésitaient pas à faire des offres à des prix sensiblement inférieurs au prix minimum prescrit par la Convention. Les opérateurs des Etats-Unis, suivis par ceux de l'Argentine, de l'Australie et de l'U. R. S. S. (qui n'a pas adhéré à l'accord mais se prépare à le faire) étaient, semble-t-il, les principaux contrevenants. Ceux de la C. E. E. se seraient contentés d'entorses moins caractérisées, ce qui explique peut-être en partie le fait que les exportations de blé de la C. E. E. vers les pays tiers soient, cette année, inférieures de plus de moitié à celles enregistrées au printemps 1968.

En présence de cette situation, le Gouvernement canadien, jusque-là respectueux de l'accord, demanda aux Etats-Unis de réduire leurs subventions à l'exportation à un niveau tel que leurs exportateurs ne puissent plus enfreindre la discipline de prix de l'accord.

A la suite de la démarche canadienne, les Etats-Unis réunirent à Washington, les 3 et 4 avril, le club des principaux exportateurs (Australie, Argentine, Canada, Etats-Unis et C. E. E.) en vue de tenter de limiter par un « General Agreement » les

infractions à la discipline des prix prévue par l'arrangement. Les conversations de Washington n'ont abouti, semble-t-il, à aucun résultat. Malgré les demandes pressantes des gouvernements canadien et australien, la nouvelle administration américaine s'est refusée à diminuer les subventions qu'elle octroie à l'exportation.

De leur côté, les pays importateurs suggèrent une diminution générale du barème des prix de référence. On doit toutefois observer qu'une telle modification du barème des prix ne réglerait en rien le problème des ventes. Du fait de l'état généralisé de surproduction, la demande mondiale demeurera faible, même si les prix d'offres sont légèrement réduits. Il serait plus efficient que les différents Etats amènent leurs négociants à respecter les prix actuels de l'accord.

Les conversations de Washington ne s'inséraient pas, en tout état de cause, dans le cadre des procédures prévues par l'arrangement. Il n'en est pas de même de la réunion du « Comité des prix » de l'accord qui s'est réunie à Londres les 29 et 30 avril et qui ne s'est traduite par aucun résultat susceptible de redresser la situation.

On ne peut se dissimuler, dans ces conditions, que la guerre des prix sur les marchés internationaux du blé risque de s'aggraver et que la prolongation d'une telle situation conduira fatalement la Communauté européenne, si elle veut éviter une accumulation dangereuse de ses excédents, à relever à son tour le niveau de ses restitutions à l'exportation.

### Conclusion.

Les difficultés rencontrées dans l'application de la Convention relative au commerce du blé montrent, une fois de plus, l'incapacité d'un accord commercial à résister longtemps à la pression des stocks tant qu'il ne s'inscrit pas dans le cadre plus large d'une véritable organisation mondiale des marchés susceptible d'assurer un certain équilibre entre l'offre et la demande et qui soit assortie de véritables sanctions à l'encontre des pays qui refuseraient de se plier aux disciplines d'une telle organisation

L'aide alimentaire, dont on aurait pu espérer qu'elle apporte une solution au moins temporaire au problème des surplus, ne paraît pas de nature à empêcher des interférences avec les circuits commerciaux. On ne peut à cet égard que regretter que, dans un climat politique européen dégradé, la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire n'ait été conçue par certains de nos partenaires de la C. E. E. que comme un instrument supplémentaire de leur politique de pénétration commerciale sur les marchés des pays du Tiers Monde.

Il est vain d'espérer dans ces conditions que l'Arrangement international qui nous est soumis soit en mesure de mettre un terme, dans le domaine céréalier, au paradoxe d'un monde où les deux tiers de la population souffrent de la sous-alimentation en face de pays producteurs accablés par l'opulence au point d'envisager, pour l'avenir, des mesures malthusiennes susceptibles de limiter la production.

Sans trop se faire d'illusions sur la portée de cet Arrangement international, la Commission des Affaires économiques et du Plan considère que la France se doit de ratifier sans plus tarder les deux Conventions que comporte cet Arrangement. Quelle que soit la gravité des obstacles rencontrés dans l'application de la Convention relative au commerce du blé, l'existence même de cette Convention n'en constitue pas moins, encore, un frein à la dégradation du

marché international et appelle, à ce seul titre, notre approbation. Quant à la Convention d'aide alimentaire qui constitue la première tentative sérieuse de coopération internationale dans la lutte contre la sous-alimentation, elle ne peut, sous les réserves déjà exprimées, que recueillir notre approbation.

L'examen de ces textes fournit à votre Commission des Affaires économiques l'occasion de souligner, une fois de plus, l'ampleur et la gravité des désordres qui caractérisent le marché mondial des produits agricoles. Il est désormais devenu évident qu'un arrangement purement commercial, s'inscrivant dans la conception libre-échangiste chère aux instances qui dominent le G. A. T. T., se révélera inopérant tant qu'il n'englobera pas l'ensemble du problème de l'organisation mondiale des marchés. Il est vain de vouloir remédier aux effets du mal sans s'attaquer à ses causes réelles. Il nous paraît, à cet égard, profondément regrettable que, lors du Kennedy Round, les propositions constructives de la Commission de la C. E. E. n'aient pas été prises en considération.

Sans se laisser décourager par les obstacles rencontrés lors de ses précédentes initiatives ou de celles de la Communauté européenne, il nous paraît indispensable que la France, pour sa part, mette tout en œuvre dans les instances européennes et internationales en vue de promouvoir une Charte de l'organisation mondiale des marchés agricoles qui mette un terme à l'anarchie croissante qui règne sur ces marchés. Le problème agricole de la Communauté européenne et des autres pays producteurs comme celui des peuples sous-alimentés est étroitement lié aux solutions qui seront apportées dans ce domaine.

En demandant au Gouvernement de donner au Sénat les explications nécessaires et sous les réserves exprimées, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, dont le texte est ainsi conçu :

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Arrangement international sur les céréales de 1967, comprenant la Convention relative au commerce du blé et la Convention relative à l'aide alimentaire signées à Washington le 27 novembre 1967 et dont le texte est annexé à la présente loi.