

N° 113

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1979

RAPPORT

F A I T

au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'approbation des Protocoles portant cinquième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention d'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971, ouvert à la signature à Washington, du 25 avril au 16 mai 1979.

Par M. Jacques CHAUMONT

Senateur

(1) Cette commission est composée de MM Jean Lecanuet, *président* ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, *vice-présidents* ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefert, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel d'Ailhères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Deveze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gerin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Peridier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudousson, Eugène Romaine, Abel Sempe, Edouard Soldani, Georges Spénale, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6. légis.) : 1338, 1402 et in 8° 283

Senat : 104 (1979-1980)

Traité et Conventions. — *Ble*

SOMMAIRE

Les deux Protocoles soumis au Parlement visent, pour la cinquième fois depuis 1971, à reconduire à l'identique la Convention sur le commerce du blé ainsi que la Convention d'aide alimentaire. Ces deux textes qui constituent l'Accord international sur le blé prévoient une certaine consultation internationale dans le domaine du commerce du blé ainsi qu'une aide alimentaire en céréales au profit des pays les plus défavorisés. L'augmentation du niveau de l'aide accordée ainsi que la définition d'un accord de produit assorti de clauses économiques sont à l'ordre du jour depuis plusieurs années, mais certaines oppositions entre Etats exportateurs et pays importateurs n'ont pu être surmontées.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis – et il faut le regretter – a un objet fort limité. Il vise à autoriser la prorogation pour deux ans des deux instruments juridiques qui constituent l'Accord international sur le blé de 1971.

C'est la cinquième fois depuis la signature de l'Accord sur le blé en 1971 que le Parlement est invité à reconduire les deux Conventions qui en constituent la trame : la Convention sur le commerce du blé, d'une part, et la Convention sur l'aide alimentaire, d'autre part. Cette litanie de reconductions successives de textes de faible portée et qui ne comportent que des engagements fort limités pour les Etats signataires exprime la malheureuse incapacité des Etats concernés à dégager les grandes lignes d'un consensus qui rendrait enfin possible la mise en oeuvre d'un véritable accord de produit sur le blé.

I - LA RECONDUCTION PURE ET SIMPLE, POUR LA CINQUIÈME FOIS DEPUIS LEUR SIGNATURE, DES DEUX CONVENTIONS CONSTITUTIVES DE L'ACCORD INTERNATIONAL SUR LE BLÉ DE 1971.

Les deux textes dont le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la prorogation ont une portée fort limitée.

A - La Convention sur le commerce du blé.

La Convention de 1967. Le texte qui regissait le commerce du blé, antérieurement à 1971, et qui avait été signé en 1967 s'était en effet vite avéré trop ambitieux. Assorti d'un dispositif économique contraignant, avec un prix plancher et un prix plafond, l'Accord de 1967 n'avait pu faire face à la tendance à la surproduction qui caractérisait alors le marché du blé et ses signataires n'avaient pu que prendre acte du non respect généralisé des prix minima par des producteurs que la conjoncture contraignait à faire des offres très basses pour conclure des marchés.

C'est ainsi que les Etats signataires de l'Accord de 1967 ont été amenés à conclure en 1971 un accord beaucoup plus souple.

Le texte actuellement en vigueur : la Convention de 1971. Cet accord se limite en fait à l'organisation d'une *concertation* régulière sur l'évolution du marché, notamment par l'enregistrement et la notification des transactions, par l'évaluation des besoins et des disponibilités ainsi que par l'examen annuel de la situation du blé dans le monde. La signature d'un tel accord correspondait en fait surtout à la volonté des Etats qui y étaient parties de *maintenir une structure dont on espérait qu'après l'échec de l'accord de 1967, elle pourrait servir de cadre pour la négociation d'un nouvel accord* lorsque la conjoncture sur le marché du blé le permettrait.

Or, depuis 1971, la négociation de cet accord ne s'est pas révélée possible. A cela plusieurs raisons : lien entre les pourparlers relatifs à un accord sur le blé et les négociations engagées dans le cadre du G.A.T.T. ; problèmes posés par les céréales secondaires (maïs, orge, sorgho) ; divergences de principes et d'intérêts entre les grands pays producteurs (Etats-Unis, Canada, Australie, Argentine) qui sont des Etats industrialisés et riches et les pays importateurs qui pour la plupart sont des pays en voie de développement ; complexité inhérente à la définition de tout système équitable et réaliste susceptible de discipliner les prix (définitions des prix plafond et des prix plancher, niveau des stocks

d'intervention, définition de garanties d'approvisionnement, etc.). Ces diverses difficultés, qui apparaissent de façon récurrente depuis 1971, n'ont une fois de plus pas pu être surmontées au cours des négociations qui se sont déroulées pendant plus de soixante semaines jusqu'en février 1979 dans le cadre de CNUCED. La perspective des élections aux Etats-Unis qui sont le principal Etat exportateur rendait peu probable la réalisation de progrès décisifs à court terme. C'est la raison pour laquelle, pour la cinquième fois depuis 1971, les Etats parties ont décidé de renouveler l'accord initial pour deux ans encore, du 30 juin 1971 date d'expiration du Protocole précédent au 30 juin 1981. Un renouvellement formel est en effet indispensable au maintien du Conseil international du blé, qui, outre l'utile connaissance du marché du blé qu'il procure, peut permettre d'espérer qu'il servira enfin de cadre à la mise au point d'une nouvelle Convention répondant aux besoins du marché.

B - La Convention relative à l'aide alimentaire en céréales.

La Convention de 1967. Egalement constitutive de l'Accord international sur le blé, la Convention relative à l'aide alimentaire en céréales est, tout comme celle que nous venons d'analyser, issue d'un texte qui date de 1967. *La Convention de 1967* sur l'aide alimentaire était destinée à compléter l'accord de 1967 sur le commerce du blé. Cet accord prévoyait l'établissement d'un barème de prix en hausse par rapport au prix de référence de l'accord précédent. Dès lors, il convenait de tenir compte de l'accroissement des charges financières qui *résulterait du relèvement des cours internationaux des céréales pour les pays importateurs pauvres et de compenser leur surcroît de charge par un programme d'aide alimentaire.* 11 Etats ont accepté d'y participer, la Communauté Européenne représentant d'un seul bloc les six Etats membres d'alors.

Le texte actuellement en vigueur : la Convention de 1971. La contribution des participants au volume d'aide prévu par la Convention de 1967 a été révisée à la baisse en 1971 en même temps qu'une nouvelle condition de cession de l'aide en céréales était prévue : la vente en crédits de paiement échelonnés sur 20 ans s'ajoutait aux dons purs et simples et aux ventes contre monnaies locales qui étaient les seules possibilités de cession envisagées dans la Convention de 1967.

Cette *Convention de 1971* doit, elle aussi, être prorogée pour la cinquième fois afin de permettre la poursuite des actions d'aide alimentaire en céréales. Elle a une signification plus concrète que la Convention sur le commerce du blé. Elle comporte en effet l'engagement de huit Etats industrialisés (l'Argentine, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la Finlande, le Japon, la Suède et le Suisse) ainsi que de la Communauté économique européenne prise dans son ensemble de fournir une aide alimentaire en céréales aux pays en voie de développement dont les productions ne permettent pas de faire face aux

besoins des populations. La Convention fixe des engagements en volume et non en crédit, ce qui constitue une garantie contre l'inflation qui n'est pas négligeable pour les pays bénéficiaires. C'est ainsi que jusqu'au 30 juin 1981 4 116 000 tonnes de blé devront être fournies chaque année. Les Etats-Unis en procureront 45 % ; la C.E.E. 30 % ; le Canada 11,50 % ; l'Australie et le Japon 5 % ; la Suède, la Suisse, l'Argentine et la Finlande assurant le reste.

S'agissant de la Communauté européenne, sa contribution est fournie pour 56 % par des actions purement communautaires, et pour le reste par des actions nationales. La part de la France dans l'aide purement communautaire, fournie par l'intermédiaire du F.E.O.G.A (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), s'est élevée à 172 000 tonnes en 1977 ; la part française des aides nationales de la Communauté a représenté pour la même année 26 % du total, soit 146 000 tonnes. Il est à noter que l'aide communautaire est effectuée sous la forme de *dons*.

II L'AJOURNEMENT, RÉPÉTÉ DE LA SIGNATURE D'UN ACCORD NOUVEAU MALGRÉ QUELQUES PERSPECTIVES NOUVELLES.

A La convention sur le commerce du blé.

Comme dans le passé, la Conférence de négociations sur le blé, qui se réunit régulièrement dans le cadre de la CNUCED, n'est pas parvenue à un accord sur un nouvel arrangement international sur les céréales. Elle s'est ajournée le 14 février 1979 après soixante semaines de négociations sur un constat d'échec. Les prises de position des pays producteurs n'ont pu s'accorder avec les points de vue défendus par les pays importateurs.

Les négociations ont en fait échoué sur deux points essentiels : le niveau du stock régulateur à mettre en place et celui des prix. Pour ce qui est du *niveau des stocks régulateurs*, les Etats-Unis et les pays en voie de développement étaient favorables à la constitution d'un stock très important : environ 30 millions de tonnes. A l'inverse la CEE, le Japon et les pays exportateurs autres que les Etats-Unis auraient souhaité que ce stock ne dépasse pas les 20 millions de tonnes. Mais, si des solutions de compromis étaient envisageables sur le problème du niveau du stock régulateur, la négociation s'est vite irrémédiablement bloquée sur le *problème des prix*. Les pays exportateurs souhaitaient en effet tous que le stock régulateur intervienne sur la base d'une échelle de prix élevée alors que les pays importateurs souhaitaient naturellement pour leur part une échelle de prix très basse. L'approche de la CNUCED a encouragé un certain durcissement des positions qui sont bien vite apparues inconciliables ainsi qu'a dû le constater le Président de la Conférence sur le blé, en février 1979.

Dans ce différend entre pays riches, car les principaux producteurs sont généralement des pays riches et pays pauvres, les importateurs étant surtout des pays en voie de développement, la Communauté économique européenne qui est un important producteur mais un faible exportateur s'est efforcée de jouer un rôle de conciliation. La patience des négociateurs communautaires n'a cependant pas été récompensée et le Conseil international du blé, prenant acte de l'échec de la conférence, a, pour la cinquième fois depuis 1971, été conduit à décider de proroger les deux conventions en vigueur. Ces conventions ont été prorogées pour deux ans, jusqu'au 30 juin 1981. Il est en effet apparu peu réaliste d'espérer voir la situation se débloquer alors que le principal Etat exportateur, les Etats-Unis, serait en année électorale.

Quelques progrès ont néanmoins été accomplis et le *principe d'un accord sur les céréales secondaires* qui a longtemps fait difficulté est d'ores et déjà acquis.

B - La Convention relative à l'aide alimentaire.

L'échec des travaux sur un nouvel accord sur le blé a compromis également la mise au point d'une convention nouvelle sur l'aide alimentaire en blé et l'accord de 1971 a été sur ce point également reconduit à l'identique pour la cinquième fois. Le montant des contributions prévues par l'accord de 1971 constitue cependant un *minimum*. Cela d'autant plus que l'inflation, l'instabilité monétaire et la spéculation tendent à aggraver la crise alimentaire dans le monde. Il est dans ces conditions à souhaiter que les participants déposent, sous la forme d'une aide gratuite, le montant de leur contribution.

Il s'avère cependant que deux Etats nouveaux, l'U.R.S.S. et l'Inde, seraient prêts à se joindre aux Etats donateurs. La perspective d'un quasi doublement du montant de l'aide prévue par l'Accord de 1971, et qui pourrait être portée à 8 millions de tonnes, est donc envisageable.

*
* *

Tout en déplorant vigoureusement qu'un Accord nouveau sur le blé n'ait pu être conclu, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées donne un avis favorable à l'approbation des deux Protocoles qui nous sont soumis et qui permettent de maintenir une coopération internationale minima dans le commerce du blé ainsi surtout qu'un courant d'aide alimentaire en faveur des pays les plus démunis.

ANNEXE

ANNEXE

Indications sommaires sur le marché du blé dans le monde.

Le commerce international du blé porte sur 70 millions de tonnes environ.

Les principaux *exportateurs* sont les Etats-Unis dont la production exportée représente 46 % des exportations mondiales. Viennent ensuite le Canada (20 %) et l'Argentine (10 %).

Pour ce qui est des *importateurs* la Chine et l'U.R.S.S. importent bon an mal an 20 % des importations mondiales, le Japon 15 %. La part la plus importante va naturellement aux pays en voie de développement (60 %).

PRINCIPAUX ECHANGES MONDIAUX DE BLE

(En millions de tonnes.)

	Campagne 1977-1978	Campagne 1978-1979
Exportateurs: total	73	75
Etats-Unis	31	33
Canada	16	14
Australie	11,1	6,6
U.R.S.S.	1	1,5
C.E.E.	7,1	9,4
Autres	4	5
Importateurs: total	73	72
C.E.E.	7,5	7
U.R.S.S.	7	5
Europe de l'Est	4,7	4
Chine	8,6	9
Japon	5,8	5,5
Autres	39	41

Source : Problemes économiques, 7 novembre 1979

PROJET DE LOI.

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation des Protocoles portant cinquième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention d'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1973 dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) voir le document annexé au n° 104 (1979-1980) du Sénat.