

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1975.

RAPPORT

FAIT

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 prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971, signés à Londres le 22 février 1974,

Par M. Louis JUNG,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis comporte l'approbation de deux Protocoles portant prorogation de deux instruments diplomatiques antérieurs : la Convention sur le commerce du blé et la Convention relative à l'aide alimentaire qui constituent ce qu'on

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jean Périquier, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Ménard, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Saïd Mohamed Jaffar El Amdjade, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Antoine Andrieux, Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Louis Jung, Michel Kauffmann, Ladislav du Luart, Raymond Marcellin, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jules Pinsard, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre Vallon, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1477, 1615 et in-8° 253.

Sénat : 288 (1974-1975).

appelle l'Accord international sur le blé de 1971. Les Protocoles, signés à Londres le 22 février 1974, prorogent pour une année les deux Conventions en question qui venaient à expiration le 30 juin 1974. Il s'agit donc d'une prorogation *a posteriori* dont les effets se termineront d'ici à un mois.

1° *Le Protocole portant prorogation de la Convention sur le commerce du blé.*

Ce Protocole proroge pour un an, à compter du 1^{er} juillet 1974, la Convention de 1971. Celle-ci succédait à l'Arrangement international sur les céréales de 1967 qui succédait lui-même à l'Accord international sur le blé conclu en 1949 sous l'égide des Nations Unies. Cependant l'évolution du marché du blé, caractérisée par la disparition des excédents, avait conduit les gouvernements dès 1971 à considérer comme inadaptées certaines dispositions économiques de la Convention sur le commerce du blé, notamment celle qui fixait des prix minimum et maximum.

Il ne reste donc plus, dans cette Convention prorogée par le Protocole actuel sur le commerce du blé, que des dispositions très générales concernant l'organisation d'une concertation régulière entre pays exportateurs et importateurs sur l'évolution du marché ; il s'agit de maintenir des échanges réguliers d'informations entre les différents pays membres qui sont au nombre de 12 pour les exportateurs, plus la C. E. E., et de 47 pour les pays importateurs, plus la C. E. E.

2° *La Convention relative à l'aide alimentaire.*

Conclue en 1971 et prorogée jusqu'au 30 juin 1975 par le Protocole dont nous avons à autoriser la ratification, elle a une signification plus concrète et une importance qu'il convient de souligner. Elle nous permettra d'évoquer le problème de la crise alimentaire dans les pays du tiers monde et de l'aide que sur ce point les pays riches sont appelés à fournir pour atténuer cette crise.

Par la Convention de 1971 sur l'aide alimentaire, huit Etats, ainsi que la Communauté économique européenne, s'engageaient à fournir une aide alimentaire internationale d'au moins 4 millions de tonnes de blé par an.

Sur ce total, la part de la Communauté économique européenne (depuis son élargissement à neuf membres) représente 30 %, soit 1 287 000 tonnes ; celle des Etats-Unis représente 45 % ; la part du Canada est de 11,5 % ; celle de l'Australie et du Japon de 5 % chacun ; la Suède, la Suisse, l'Argentine et la Finlande se partageant le reste.

La part de la France dans le total de la contribution de la Communauté européenne est de 24,3 %, soit environ 312 000 tonnes de blé, ce qui représente une charge d'environ 250 millions de francs pour nos finances publiques pour la période 1974-1975.

Après avoir situé la crise alimentaire du tiers monde, nous examinerons les responsabilités de la Communauté européenne et les objectifs qu'elle entend poursuivre en ce domaine.

I. — La crise alimentaire dans les pays du tiers-monde (1).

a) Les pays en voie de développement connaissent une crise alimentaire sans précédent depuis les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. L'année 1972 a marqué, à cet égard, un changement capital de tendances. Pour la première fois, la production alimentaire mondiale a accusé une baisse, notamment en céréales et elle ne répond plus à l'accroissement de la demande. Il en est résulté une diminution de plus en plus forte des réserves mondiales des produits alimentaires de base et un renchérissement constant de ces denrées.

b) Cette situation a été aggravée par les conditions atmosphériques défavorables, notamment la sécheresse, qui ont affecté de nombreuses régions du monde, telles que les pays du Sahel, l'Éthiopie, le Bangladesh et d'autres pays d'Asie et d'Amérique du Sud. Ces pays ont connu de ce fait de sévères disettes qui ont pris à certains moments l'ampleur d'une véritable famine.

c) Ces désastres naturels ne peuvent être considérés comme les seuls responsables de la situation. L'inflation mondiale, l'instabilité monétaire, la spéculation se sont conjuguées pour perturber le marché mondial des produits agricoles et aggraver la pénurie. A ces difficultés s'ajoutent, pour les pays sous-développés, la rareté

(1) Cette partie du rapport a été élaborée d'après une note d'information fournie par le Service des Affaires européennes.

faction et le renchérissement des engrais et des pesticides, ainsi que les contrecoups de la hausse du prix des produits pétroliers dont les pays en voie de développement, non producteurs, sont les premières victimes.

d) Ces causes récentes de l'aggravation de la crise alimentaire des pays en voie de développement sont venues s'ajouter aux problèmes à long terme posés par une production alimentaire qui ne parvient pas à satisfaire la demande. Contrairement aux espoirs qui avaient été fondés sur le développement du progrès technologique et l'emploi de variétés de céréales à haut rendement, ces pays ne sont pas parvenus dans leur ensemble à faire progresser leur agriculture comme cela était nécessaire.

Si l'échec partiel de la « révolution verte » peut être imputé en partie à des causes récentes, il demeure que ces pays se trouvent confrontés dans le long terme à de graves problèmes qui pèsent lourdement sur les perspectives d'avenir.

L'accroissement rapide de la population, la rigidité des structures institutionnelles et la pesanteur des coutumes, la rareté des capitaux et des moyens technologiques nécessaires pour accroître les rendements sont autant d'obstacles à l'amélioration de la situation alimentaire dans de nombreux pays en voie de développement.

Il apparaît désormais évident que les augmentations de production qui semblent réalisables à moyen terme ne permettront pas à ces pays de faire face à l'accroissement prévu de la demande, comme le montrent les travaux de la récente Conférence mondiale de l'alimentation. Il en résulte que les besoins de ces pays en produits alimentaires importés devraient augmenter de façon significative au cours des cinq à dix prochaines années.

e) Les responsabilités de la Communauté. — Dans ces conditions, l'Europe, comme l'ensemble des pays développés, doit être consciente de la détérioration dramatique de la situation dans les pays les plus pauvres et elle doit assumer ses responsabilités à l'égard des victimes de la crise.

Les produits alimentaires en question étant produits en grande quantité dans les pays riches de la zone tempérée, il est essentiel que ces derniers surmontent leurs égoïsmes nationaux, tiennent compte des besoins croissants du tiers-monde pour éviter une nouvelle dégradation du niveau nutritionnel de ses habitants.

Il appartient aussi à la Communauté internationale d'élaborer une politique plus rationnelle de production, de gestion et de stockage des denrées alimentaires à l'échelle mondiale et de définir des politiques commerciales assurant une plus grande stabilité aux marchés mondiaux. Un des moyens essentiels de promouvoir la réalisation de cet objectif réside dans la conclusion d'accords internationaux relatifs aux produits de base et de les rendre plus efficaces. La Communauté économique européenne a un rôle essentiel à jouer dans cette tâche.

II. — L'aide alimentaire de la C. E. E. (1968-1974).

Depuis 1968, la Communauté européenne est engagée dans des opérations d'aide alimentaire qui représentent sa contribution à la lutte contre la faim dans le monde.

Cette action s'est développée de façon assez pragmatique en deux temps. Elle a d'abord concerné les céréales, puis s'est étendue progressivement à d'autres produits.

A. — Par la Convention d'aide alimentaire de 1971, prorogée par le Protocole actuel, la Communauté et les Etats membres s'engageaient à fournir 1 035 000 tonnes de céréales par an aux fins de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement. Dans le cadre de décisions internes à la Communauté, il fut convenu que cet engagement global serait mis en œuvre sous forme d'actions nationales et d'actions communautaires.

Cette contribution, qui avait été maintenue constante depuis 1968, a subi, du fait de l'élargissement de la Communauté, une augmentation qui en a porté le niveau à 1 161 000 tonnes en 1972-1973 et à 1 287 000 tonnes pour 1973-1974 et pour 1974-1975.

Au total, la Communauté a déjà fourni 6 587 000 tonnes de céréales pour l'aide alimentaire, dont 45 % au titre d'actions communes entièrement financées par le F. E. O. G. A. et 55 % au titre d'actions nationales financées en partie par le F. E. O. G. A. et en partie par le budget des Etats membres.

B. — Au fil des années, sous la pression conjuguée des excédents agricoles et des demandes émanant des pays du tiers monde dont le déficit alimentaire est particulièrement aigu, la Commu-

nauté a étendu le champ de ses actions à d'autres produits agricoles : produits laitiers, œufs, sucre, etc. Cependant, certains traits caractéristiques différencient cette aide de l'aide en céréales.

Ayant été conçue en dehors de tout engagement international et en fonction des disponibilités existant sur le marché communautaire à un moment donné, cette aide n'a pas acquis la continuité et la régularité qui caractérisent l'aide alimentaire en céréales. Son ampleur est essentiellement fonction de la situation du marché intérieur de la Communauté.

A la différence de l'aide alimentaire en céréales, cette aide a été dans le passé acheminée principalement par l'intermédiaire d'organismes internationaux, notamment par le Programme alimentaire mondial de la F. A. O. Toutefois, répondant aux diverses demandes qui lui ont été adressées directement, la Communauté a décidé, en décembre 1972, de faire une large place aux aides directes comme elle le fait pour les céréales.

*
* *

L'aide alimentaire de la Communauté, qui s'effectue toujours sous forme de dons aux Etats ou organismes destinataires, répond au triple souci :

- de concourir directement au développement économique des pays du tiers monde ;
- de relever le niveau nutritionnel des populations de ces pays ;
- de venir en aide aux pays victimes de catastrophes.

Le bilan de l'aide de la Communauté doit être apprécié à trois titres :

— *selon que l'aide est fournie par la Communauté en tant que telle ou par les Etat membres.* — Dans le domaine des céréales, l'engagement souscrit dans la Convention relative à l'aide alimentaire est exécuté pour une part croissante sous forme d'actions communautaires et pour le solde par le biais d'actions nationales tandis que pour les autres produits l'aide est exécutée dans sa totalité par la Communauté ;

— *en fonction du canal de distribution retenu.* — L'aide alimentaire étant le seul moyen de coopération financière de la Com-

munauté à l'égard de l'ensemble des pays en voie de développement, la Communauté s'attache à gérer elle-même son aide, répondant d'ailleurs en cela aux vœux des pays en voie de développement qui adressent à la Communauté des demandes d'aide directe toujours plus nombreuses.

Par voie de conséquence, la Communauté est amenée à limiter le recours aux intermédiaires que sont les différents organismes internationaux spécialisés (P. A. M., Programme alimentaire mondial de la F. A. O., C. I. C. R., Comité international de la Croix-Rouge, U. N. R. W. A., Office des Nations Unies chargé des réfugiés palestiniens) sauf lorsque ceux-ci sont particulièrement bien placés pour donner la meilleure efficacité à la distribution de l'aide.

— *en considération du nombre des pays bénéficiaires.* — On observe à cet égard une augmentation constante du nombre des bénéficiaires de l'aide alimentaire : 8 en 1968-1969 ; 36 en 1973-1974.

*
* *

Si les actions d'aide alimentaire de la Communauté ont augmenté et si on peut leur attribuer des réalisations parfois importantes, particulièrement dans les cas d'urgence, elles n'ont pas été jusqu'à constituer une politique d'aide alimentaire *cohérente*. Elles ont accusé, en particulier, certaines imperfections telles que :

— leur dépendance excessive des variations de stocks de produits agricoles communautaires ;

— l'absence d'engagement à terme qui constitue un obstacle aussi bien à la planification à moyen terme de l'offre dans la Communauté qu'à l'intégration de l'aide dans les plans de développement des pays bénéficiaires.

La nécessité de remédier à ces imperfections a été soulignée à plusieurs reprises par le Parlement européen. Elle est également admise par les Etats membres.

Ceci a conduit la commission à soumettre au Conseil un mémorandum qui définit une *politique globale d'aide alimentaire* permettant la mise en œuvre de programmes continus couvrant une

gamme variée de produits. De telles propositions, si elles étaient adoptées, mettraient la Communauté en mesure de répondre plus efficacement aux besoins quantitatifs et qualitatifs des pays en voie de développement.

*

* *

« Ce ne sont pas, en définitive, les idées qui manquent pour résoudre le dramatique problème de la faim dans le monde. Ce qui fait défaut c'est la volonté d'agir car les gouvernements comme les peuples hésitent à faire les efforts et les sacrifices nécessaires pour résoudre les problèmes de production et de distribution des produits alimentaires dans le monde. »

Ce message du directeur du Programme alimentaire mondial est clair. Il semble que l'on commence à l'entendre. Mais il est urgent d'agir. Il ne reste que vingt-cinq ans environ avant qu'une humanité « robuste » ne soit cernée par une sous-humanité affamée. Les nations riches ne peuvent plus ignorer le drame de la faim.

*

* *

Consciente de l'importance de ces problèmes, votre commission ne peut que vous inviter à adopter le projet de loi qui vous est soumis.

ANNEXE

LA CONFERENCE MONDIALE DE L'ALIMENTATION DE ROME

(Novembre 1974.)

La Conférence mondiale de l'alimentation, qui s'est tenue à Rome, en novembre 1974, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, a réuni les délégués de 123 pays.

Elle a souligné l'aggravation dramatique de la situation alimentaire mondiale depuis 1972 et a défini une stratégie de lutte contre la faim. Une idée fondamentale s'est dégagée : « *l'abondance cède la place à la pénurie ; les nations riches ne peuvent plus ignorer le drame de la faim* ».

L'humanité est confrontée à un défi hallucinant : sauver un demi milliard d'hommes qui, sauf décisions nouvelles, sont condamnés à mourir de faim d'ici à l'an 2 000.

1. — *Le constat alimentaire* qui a été dressé à partir de normes cependant très basses pour déterminer le seuil de la famine montre que la ration quotidienne d'un homme sur trois manque à la fois de calories et de protéines. Les conséquences de cette insuffisance dépassent largement le problème de la faim : l'aptitude au travail est diminuée, les capacités intellectuelles sont amoindries, la descendance peut être irrémédiablement atteinte.

On peut estimer qu'à la fin du siècle, l'humanité comptera cinq milliards d'êtres plus ou moins faméliques contre deux milliards d'être repus. L'augmentation de la demande correspondra à trois milliards de bouches supplémentaires à nourrir, soit une progression de 2,5 % de la population par an. Il s'agit d'un fait démographique pratiquement acquis aujourd'hui. La planète devra donc fournir deux fois plus d'aliments qu'en 1968, soit une production supplémentaire de 310 millions de tonnes de céréales, 50 de sucre, 80 de viande, 140 de lait.

Est-ce possible ? La Conférence de Rome a montré que les potentiels des pays pauvres sont très grands. Une campagne d'élimination de la mouche tsé-tsé permettrait par exemple le défrichement de 7 millions de kilomètres carrés de terres arables en Afrique, soit plus que toute la surface agricole des Etats-Unis. Les 932 millions d'hectares de terres cultivées actuellement dans le monde pourraient être portées rapidement à plus de 1 400 millions d'hectares, la surface maximum de terres cultivables étant évaluée à 2 400 millions d'hectares.

La Conférence de Rome a donc étudié les moyens de faire rendre à ces terres de quoi nourrir le surcroît de population. Elle a également examiné les possibilités d'enrayer les disettes en créant des stocks et en stabilisant les cours des denrées sur les marchés mondiaux. Les sommes nécessaires sont évaluées à 5 milliards de dollars contre 1,4 milliard actuellement.

Bien que la « révolution verte », c'est-à-dire la culture de variétés végétales à haut rendement, grâce à l'utilisation massive d'engrais, ait eu des résultats au niveau de la production, elle s'est traduite par une dépense accrue vis-à-vis de l'extérieur pour les pays qui l'ont pratiquée : il leur a fallu en effet des engrais, des herbicides, des pesticides, des tracteurs et du carburant qu'ils ne produisaient pas eux-mêmes. L'endettement des paysans s'est donc largement accru.

En dépit de toutes les aides, la dépendance alimentaire des pays pauvres n'a donc pas cessé de croître. La validité du modèle de développement proposé pour sortir de la crise se trouve de ce fait de plus en plus remis en cause.

La Conférence de Rome a mis en évidence trois problèmes qui seront la clé des prochaines décennies :

— les pays développés devront prendre conscience que leur surdéveloppement fige, technologique et économique permet de tout faire ;

— les pays développés devront prendre conscience que leur sur-développement n'a fait qu'accroître les disparités entre eux et les pays pauvres, ceci malgré l'aide apportée à ces pays ;

— les pays développés devront accepter que le développement de ces pays s'opère selon des schémas différents de leurs propres critères, trop souvent basé sur l'égoïsme sacré des nations.

2. — Partant de ce constat, les résolutions adoptées par la Conférence s'articulent autour de quatre grandes orientations qui portent sur :

— *La création d'un Fonds de développement agricole* en vue d'accroître la production alimentaire dans le tiers monde. Ce sont les pays de l'O. P. E. P., conscients de leurs nouvelles responsabilités, qui ont proposé la création de ce Fonds alimenté par des cotisations volontaires des Etats. Le surcroît de ressources ainsi dégagées devrait être de un milliard de dollars pour la seule contribution des pays de l'O.P.E.P.

Il semble que les pays en voie de développement aient pris conscience de la nécessité de réorienter leur politique de façon à donner à la population rurale l'attention qu'elle mérite mais dont elle n'a pas bénéficié jusqu'ici en raison de la priorité donnée aux exportations et à l'industrialisation.

— *L'accroissement de l'aide alimentaire.* — Les pays riches fournissent actuellement entre 6 et 7 millions de tonnes de céréales par an au tiers monde. La Conférence a estimé qu'à partir de 1975 il conviendrait d'atteindre 10 millions de tonnes. Une nouvelle attitude à l'égard de la politique d'aide alimentaire semble se dégager. Elle consisterait à utiliser l'aide alimentaire comme un moyen de mobiliser les ressources humaines pour le développement du capital, ceci en garantissant que les ressources alimentaires nécessaires seront disponibles pour la durée du programme et non pas dégagée simplement pour faciliter l'écoulement des excédents.

— *La mise en œuvre d'une politique concertée de stockage.* — La constitution de réserves importantes de céréales (60 millions de tonnes) devrait permettre de faire face aux fluctuations de récoltes et d'écarter les risques de famine. La C. E. E. estime qu'une politique concertée de réserves n'est envisageable que dans le cadre d'un accord international organisant sur une base plus large les échanges internationaux de céréales.

— *Le renforcement des institutions chargées de coordonner la coopération internationale.* — Un conseil alimentaire mondial, chargé d'animer la politique de coopération alimentaire et dont le secrétariat sera assuré par la F. A. O., sera créé, dont les membres seront désignés par le Comité économique et social de l'O. N. U. Les systèmes improvisés mis en place pour faire face aux situations d'urgence céderont donc la place à un système préétabli pour s'en occuper à l'avenir. Des échanges d'informations sur les disponibilités et les besoins alimentaires devraient permettre une détection anticipée des crises alimentaires.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation des Protocoles portant prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971, signés à Londres le 22 février 1974, dont le texte est annexé à la présente loi.

(1) Voir le document annexé au n° 288 (1974-1975).