

Naturellement, prenant la parole dans ce Congrès, j'ai eu l'occasion d'affirmer au nom de l'Institut cette idée de solidarité, et à présent, au sein de notre compagnie, j'y insiste encore en exprimant le vœu que notre Comité permanent cherche à l'avenir à réaliser la plus étroite liaison entre notre Institut et la Chambre de Commerce Internationale; cette liaison sera surtout logique si l'Institut reprend et développe l'œuvre de notre Commission permanente des Associations agricoles; cette liaison représente alors la clef de voûte de l'édifice économique, la synthèse de l'associativisme agricole avec celui de l'industrie et du commerce mondial.

Permettez-moi donc de terminer mon bref rapport sur le Congrès de la Chambre de Commerce Internationale en vous transmettant cette suggestion inspirée par l'enseignement retiré par moi de ce Congrès, la grande opportunité, le besoin pressant de remettre en activité notre Commission internationale des Associations agricoles pour que, en face des intérêts commerciaux organisés mondialement, les intérêts agricoles syndicaux le soient aussi sous les auspices de notre Institut.

LE DÉLÉGUÉ DU PORTUGAL AU COMITÉ PERMANENT

José Pequito Rebello

Rome, Octobre 1933.

*Organisation de la production et du marché
mondial du blé
Proposition présentée par la Délégation Portugaise
à la Conférence de Londres*

L'action internationale vis-à-vis de la crise — et par conséquent aussi l'activité de notre Conférence — nous semble devoir consister moins dans la création, sur un plan mondial, d'organes économiques ou d'instruments juridiques nouveaux, au résultat problématique, que *dans la décision de l'adoption, par les divers États, d'une règle commune de redressement, et dans l'accord pour la suppression des causes négatives qui, dans l'ordre international, s'opposent à l'adoption de cette règle.*

Le Portugal, qui invoque pour seule autorité celle de représenter actuellement, à travers de lourds sacrifices, le cas assez rare d'un pays à excédent budgétaire, sans dette flottante extérieure, et sans chômage considérable, circonstances présentant un intérêt propre, mais aussi conditions d'une solidarité internationale, voudrait se faire le défenseur de l'idée, d'ailleurs de simple bon sens, de chercher le salut de tous dans le salut de chacun.

Comme il serait absurde de vouloir combattre une épidémie déjà généralisée sans soigner chacun des malades, nous pensons aussi que la crise, qui est une coexistence de maladies nationales, quoique de contamination

internationale, devra être traitée principalement par la voie nationale.

Aussi bien, dans cette question du blé qui nous occupe en ce moment, nous pensons pouvoir vous montrer la possibilité de la résoudre en grande partie par la seule action parallèle des pays intéressés, une fois opérée la suppression de la cause négative internationale, qui s'oppose à cette action.

Le plan que nous présentons est un plan *minimum*, modeste, car il n'envisage pas une entente grandiose de toutes les nations pour la réduction générale des emblavures et pour le contingentement de l'exportation.

Mais s'il est plus modeste, il est peut-être aussi plus réaliste et plus réalisable ; et, si au cours de nos travaux, le plan de l'organisation de la production du blé sur une base mondiale s'avère de réalisation impossible, nous demanderions alors un peu d'attention et d'étude pour les bases que nous proposons.

Nous croyons qu'elles s'adaptent assez à la réalité, pour pouvoir constituer, faute de mieux, quelque chose de positif à offrir à l'expectative de tous ceux qui attendent le résultat de nos travaux.

Nous pensons donc que chaque Etat peut en grande partie résoudre la question du blé par lui-même, par son administration intérieure et par son propre pouvoir de négociation dans les relations économiques extérieures.

L'Etat importateur a évidemment le pouvoir d'échapper dans une grande mesure à la crise du blé par une politique douanière de défense, mais l'Etat exportateur pourrait aussi en grande partie échapper à cette crise, même sans une entente internationale générale.

En effet, pour la partie de la récolte consommée à l'intérieur, cet Etat peut, dès à présent, par un mécanisme analogue à celui du *Domestic Allotment Plan*, imaginé en Amérique, ou à celui des *Coupons de Céré-*

les, pratiqué en Hongrie et en Bulgarie, ou par tout autre système, assurer un juste prix à son agriculteur.

Or, cette partie de la consommation intérieure est assez considérable, du moins dans certains pays, et elle se chiffrait, selon l'Institut internationale d'agriculture, pour la période 1928-1931, à 686 millions sur une production totale 874 pour les Etats-Unis, à 127 sur 403 pour le Canada, à 90 sur 240 pour l'Argentine et à 51 sur 172 en Australie.

Par un calcul très sommaire (car il faudrait diminuer le chiffre des productions de celui de la semence, et celui de la consommation de celle de l'agriculteur qui produit le blé), en supposant que le prix courant est de 60 % au-dessous de la normale, si l'on ramène le prix intérieur à cette normale, la diminution dans le *prix moyen général* se réduirait, sur la base des chiffres ci-dessus indiqués, de 60 % à 18 % pour les Etats-Unis, à 42 % pour le Canada, à 38 % pour l'Argentine et à 50 % pour l'Australie.

Cela dans l'hypothèse où l'Etat exportateur ne pourrait pas agir sur le prix de la partie exportée. Mais nous pensons qu'il peut bien aussi le faire.

Pour la partie exportée, en admettant que la crise est en partie une crise de surproduction, l'Etat exportateur n'a qu'à s'efforcer de la réduire à la normale en réduisant un peu sa production.

Cette diminution ne peut pas être très forte, car la surproduction, si elle existe, n'est pas, en tout cas, très considérable.

Un plan de réduction à la normale de son exportation étant établi par l'Etat exportateur, il s'agit d'empêcher que cet effort isolé ne se perde par suite de la concurrence internationale. Pour cela, il suffit que l'Etat intéressé demande aux divers Etats qui lui achètent du blé, l'établissement de contingents d'importation, dont la

somme constituerait la consommation de sa récolte normale. L'intérêt qui pourrait induire chaque Etat importateur à accepter ce régime serait celui de recevoir en échange un bon traitement de politique commerciale pour ses propres produits. S'il venait à recevoir des demandes de ce genre de divers Etats exportateurs en même temps, il pourrait adopter le simple critère d'établir chaque contingent ou pourcentage proportionnellement à son exportation nette (le blé exclu) pour le pays respectif. Il devrait faire ces calculs, non seulement sur la base des chiffres actuels, mais aussi en négociant pour l'avenir des contingents à traitement préférentiel pour certains de ses produits.

Le critère suivi ne devrait pas aspirer à une exactitude mathématique rigide, mais plutôt se contenter de proportionner les contingents à la bonne volonté manifestée par le pays exportateur de blé et futur importateur de marchandises diverses, selon la disposition qu'il montre à accepter une augmentation progressive de son importation; on doit laisser le temps, dans les pays neufs, pour que certains besoins se développent et pour que la capacité de consommation s'accroisse.

Une partie de la récolte, à condition qu'elle soit la moins importante, pourrait rester, pour chaque pays, en dehors de ces combinaisons, sans pour cela leur faire perdre l'effet général: une certaine zone de marché libre aiderait à une formation plus raisonnable des prix.

La méthode proposée est l'utilisation systématique de contingents ou mieux de pourcentages appuyant le commerce mondial du blé sur la base solide de l'échange bilatéral.

Même si nous admettions que ce système tende à apporter un certain dommage aux échanges dits *triangulaires* — dans l'hypothèse que la diminution de ces échanges soit un mal — ce mal serait limité à une toute

petite partie du commerce mondial et serait justifié par la solution donnée à un problème de base. Mais nous pensons, au contraire, que le progrès a une tendance à faire toujours prédominer les échanges bilatéraux sur les échanges triangulaires, pour la simple raison que, comme les besoins tendent toujours à s'égaliser entre les pays, on s'achemine vers l'approvisionnement de chaque pays par les spécialités de chacun des autres en échange de celles qu'il leur fournit lui-même.

Un système de rapports économiques bilatéraux entre tous les pays et comprenant tous les produits connus pour chacun des pays, représente le degré le plus élevé de complexité des besoins humains, la plus grande capacité de consommation, la tendance naturelle du progrès. Du reste, la crainte de porter un grand dommage au commerce *triangulaire* est en général exagérée, notamment pour cette raison que le commerce triangulaire est déjà, dans l'ensemble, moins important que le commerce bilatéral: en effet, selon une étude de la Société des Nations, on peut diviser pour 1932 le commerce total des 15 pays qui représentent 60% du commerce mondial, en 3 groupes, dont l'un, entièrement composé d'échanges bilatéraux, comprend 69,3% de l'ensemble. Mais comme dans les deux autres groupes même, des échanges bilatéraux sont compris sous les titres de compensation entre services et marchandises, on voit que la part de ces échanges est la plus importante, et qu'elle dépasse certainement de beaucoup 69,3%. Si, d'autre part, on songe que le commerce mondial du blé ne représente qu'une partie minime du commerce mondial, l'exportation de blé des quatre plus grands pays exportateurs ayant été en 31-32 d'environ 1.664 millions de francs-or contre 13.310 millions de francs-or d'exportation totale de ces mêmes pays en 1932, on voit qu'en définitive la dislocation d'un certain commerce *triangulaire* par des

mesures de compensation sur le blé, même si elle avait elle-même un effet nuisible, n'affecterait que très peu le commerce mondial, cette influence étant du reste largement compensée par le rétablissement de l'équilibre d'un produit fondamental.

Le système que nous proposons aurait aussi l'avantage très important d'inciter les pays importateurs à ne pas augmenter leurs cultures de blé, car le rapport entre les contingents de réciprocité *rendrait visible*, par suite de cette augmentation, la diminution probable de l'exportation des autres produits.

On objectera peut-être à ce projet la difficulté d'adapter le chiffre des contingents à la grande variabilité de la production d'une année à l'autre qui provoque une variabilité encore plus grande de l'exportation et de la proportion des quantités exportées par les divers pays.

Mais cette difficulté existerait aussi pour le plan de régularisation du marché par une entente internationale; ensuite, il suffirait pour l'éviter que le pays exportateur qui n'a pas pu, par suite de la diminution de la production, épuiser son contingent d'exportation, voie son pourcentage augmenter les années suivantes jusqu'à épuisement de tout l'arriéré.

Il importe de remarquer que nous ne proposons pas l'établissement de quantités fixées et déterminées pour la distribution, à l'avenir, de l'importation totale par les divers pays exportateurs, mais de pourcentages du total, tant pour cent à un pays, tant pour cent à un autre.

A la rigueur, le régime proposé assure à tous les pays en question un traitement égal sur la base de la réciprocité. Si toutefois on le considère comme contraire à la clause de la nation la plus favorisée, on devrait assurer en sa faveur une dérogation spéciale à cette clause. Pour l'élimination de cette cause négative qui s'oppose à la

solution du problème du blé, une action internationale serait des plus utiles. Le projet s'inspire des accords d'Ottawa et de Stresa, mais avec la simplification d'envisager seulement les actions bilatérales des Etats, sans qu'on ait besoin de recourir, sauf peut-être pour la condition négative dont nous venons de parler, à une entente générale des Etats. Les précédents relatifs au caoutchouc, au café et au sucre (branches économiques bien plus adaptées à un projet de ce genre par leur caractère plus industriel) ne sont pas encourageants pour l'idée d'une entente générale sur la production du blé.

Nous avons entendu déjà dans notre Conférence, par l'exposé de l'éminent délégué de Cuba, que l'entente sur le sucre ayant mal réussi, une baisse des prix en était résulté et que le fait que Cuba avait retiré presque entièrement du marché mondial son sucre qu'il plaçait en grande partie aux Etats-Unis à la faveur d'un tarif fortement préférentiel, avait contribué à une amélioration ultérieure. Ne pourrait-on pas voir dans ce fait la tendance naturelle du système bilatéral se substituant à l'impraticable système de l'entente générale?

Nous avons entendu aussi que l'Inde à l'heure actuelle, pour développer sa propre production, se met à refuser le sucre de Cuba qui, de son côté, se voit obligé de se passer du riz indien, ce qui serait automatiquement évité si un traité de réciprocité liait, relativement aux marchandises en question, les deux pays.

Mais, même dans le cas spécial du blé, on peut trouver des précédents pour le système proposé dans les conventions par lesquelles la France a accepté de satisfaire 10% de ses besoins annuels de blé étranger en blé roumain sous un régime spécial obtenu également par la Yougoslavie qui, d'autre part, a conclu des arrangements spéciaux avec la Tchécoslovaquie et l'Autriche. Nous pouvons rappeler aussi qu'un contingent pour le blé des

Dominions dans le Royaume-Uni a été demandé par le Canada et l'Australie. De même, la Conférence de Stressa a vivement préconisé le régime préférentiel.

* * *

Pour toutes les raisons indiquées, la délégation portugaise, appuyant la proposition française pour la régularisation de la production du blé, propose que la Conférence recommande qu'il soit dérogé à la clause de la nation la plus favorisée pour tous les accords de compensation relatifs à l'importation du blé et conseille aux Etats intéressés une action parallèle sur les bases suivantes :

- 1) Les pays importateurs continueront leur politique douanière pour la défense des prix et pour la production normale;
 - 2) chaque pays exportateur assurera un prix normal pour la partie de la production de blé consommée à l'intérieur;
 - 3) chaque pays exportateur ramènera peu à peu le *quantum* de la production du blé à la normale.
 - 4) Pour que la concurrence ne rende pas inutile cette limitation, chaque pays exportateur négociera bilatéralement des accords de compensation pour garantir l'écoulement de son exportation normale de blé par l'établissement de la part du pays importateur de pourcentages d'admission à l'importation proportionnels aux avantages concédés en échange.
-

*Les pays européens importateurs de blé et la crise.
Déclaration de Pequito Rebello, au nom de la Délégation Portugaise, à la séance du Comité de politique commerciale de la Conférence de Londres le 4 Juillet 1933,
à propos d'une affirmation de Mr. Madgearu, ministre des Finances et délégué de la Roumanie*

Monsieur le Président,

Je me permets de faire, au nom de la délégation portugaise, une brève intervention pour relever certaines affirmations de l'intéressant discours de M. le délégué de la Roumanie, dont je regrette l'absence en ce moment où je voudrais lui exprimer mon courtois désaccord. Le chef de la délégation portugaise a déjà eu l'occasion d'affirmer la non responsabilité des pays importateurs d'Europe dans la crise du blé. Tout à l'heure, M. le délégué de la Roumanie a insisté sur une certaine interprétation des faits, dont on pourrait conclure que ces pays, par une protection douanière exagérée, ont contribué à la surproduction et à la sous-consommation des céréales.

Or, nous continuons à penser que la documentation statistique présentée ici par l'Institut international d'agriculture, institution à laquelle j'ai aussi l'honneur d'appartenir, montre que les pays importateurs d'Europe, dans leur ensemble, ont eu une attitude raisonnable dans la question du blé, car l'augmentation de la production de 1909-13 à 1928-31 a été de 258 à 268 millions de quintaux, ce qui est en proportion avec les progrès de la population et de la consommation. Pendant l'année 1932, ces pays ont eu, il est certain, une grosse production, mais elle est due surtout à des conditions météorologiques favorables, car l'augmentation de l'emblavure de 1909-13 à 1932 n'a été que de 20.070.000 à 20.777.000 hectares.

A ce propos, l'idée s'est répandue que ces pays ont exagéré leur protection douanière des céréales, et on cite, à l'appui de cette thèse, l'augmentation des tarifs, qui, en vérité, semble très forte. Mais si on regarde le fond de la question, on arrive à une conclusion très simple: si le prix du blé sur les marchés exportateurs est tombé de 60% et dans les pays protégés de 17%, on peut dire que l'attitude de ces derniers pays a été la bonne; ils ont permis une certaine baisse du blé, pour ne pas tomber dans l'orientation égoïste de s'isoler absolument de la crise extérieure, mais seulement ils ont empêché que cette baisse ne devint catastrophique comme dans les pays exportateurs.

Quand on demande partout le relèvement du prix mondial du blé, comme solution-base de la dépression économique, on ne peut pas accuser les pays importateurs d'avoir déjà, au moyen des tarifs, fait cette élévation, ou plutôt empêché que la baisse ne fût trop grave.

Londres, Juin 1933

*Conférence des pays exportateurs et importateurs de blé
tenue à Londres, du 21 au 25 Août 1933*

Les négociations qui, à côté de la Conférence Économique, ont eu lieu pour la solution internationale de la question du blé se sont terminées par la signature, le 25 Août 1933, d'un accord entre les plus importants des pays exportateurs et des pays importateurs.

En résumé, cet accord établissait ce qui suit:

1) L'Argentine, l'Australie, le Canada et les États-Unis conviennent d'ajuster leur exportation de blé

1933-34, compte tenu aussi des autres pays exportateurs, à une demande mondiale de blé calculée à 260 millions de bushels.

2) Ces mêmes pays conviennent aussi d'exporter chacun d'eux en 34-35, 15% de moins que la production moyenne 1931-33 (diminuée de la consommation nationale moyenne). S'il y avait une différence en faveur de la demande mondiale, elle serait allouée aux États-Unis et au Canada dans le but d'obtenir une réduction proportionnelle des stocks.

3) Le Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie limiteront leurs exportations de blé 1933-34 à 50 millions, éventuellement à 54 millions de bushels; en 34-35 leur exportation n'excédera pas 50 millions de bushels, sans augmenter la surface ensemencée.

— Les Soviets conviennent de limiter leur exportation à des chiffres qui seront établis plus tard, tant pour 33-34 que pour 34-35.

— Les pays importateurs acceptent de ne pas encourager l'extension des emblavures de blé, de chercher à stimuler la consommation, de réduire l'impôt douanier lorsque le prix mondial s'améliorera, de réduire les restrictions quantitatives.

« Les obligations des pays importateurs qui dérivent de cet accord doivent être interprétées à la lumière de la déclaration suivante:

Il est reconnu que les mesures qui ont rapport à la surface de blé cultivée et le degré de protection douanière adopté sont principalement dépendants de conditions de chaque pays et que tout changement dans ces mesures requiert le plus souvent la sanction législative.

L'intention du présent accord est cependant que les pays importateurs ne prendront pas avantage de la réduction volontaire des exportations de la part des pays exportateurs, en développant leur politique nationale de

façon à frustrer les efforts que les pays exportateurs sont en train de faire, dans l'intérêt commun, pour restaurer le prix du blé à un niveau rémunérateur».

Finalement, les pays signataires ont formé un Conseil du Blé, pour surveiller l'application de l'accord.

On pourrait être tenté d'affirmer que cet accord représente une réussite pour le problème du blé par la voie *internationale générale*, ou, si l'on veut, par la voie *super-nationale*: il semblerait, donc que la proposition de la délégation portugaise à la Conférence mondiale de Londres demeure sans justification en face de cet événement postérieur. Ce serait tant mieux s'il en était ainsi, car cette proposition avait été présentée sous la réserve expresse qu'elle serait destinée à suppléer à l'insuccès d'une entente générale. Malheureusement, cependant, nous croyons que la signature de la convention que nous venons de résumer n'a été qu'un succès diplomatique formel, de la portée pratique la plus douteuse et qui ne constitue pas une objection à la justesse de la proposition portugaise.

Il suffit même de lire attentivement le texte de la convention pour en remarquer le caractère d'indétermination, caractère qui s'accroît surtout dans la partie qui regarde les *Soviets*, ainsi que dans les réserves que les États importateurs ont tenu à exprimer, et qui détruisent pratiquement le lien contractuel.

Les obligations assumées par les pays exportateurs s'appliquent à l'exportation, non à la production, et, de plus, elles sont prévues pour la courte durée de deux ans seulement. On peut donc opposer à cette convention les mêmes objections que le projet Laur nous avait déjà suggérées :

«Le contingentement de l'exportation sans la limitation de la production est inutile et même dangereux ; si

les *stocks* allaient en s'accumulant dans divers pays et si à un moment donné un désaccord éclatait, l'union étant dénoncée, à la hausse artificielle pourrait succéder une baisse catastrophique, désastre dans le genre de celui de l'insuccès du Farm Board américain».

«Pour conclure ma critique du projet Laur, je le considère, dans sa forme actuelle, comme trop compliqué, avec le défaut de ne pas considérer le contingentement de l'exportation comme un simple accessoire du contrôle de la production. Je le trouverais plus acceptable sous la forme simplifiée d'un accord entre les pays, visant plutôt à la réglementation de la production et de la consommation qu'à la hausse directe des prix, qui pourrait encore aggraver davantage la surproduction».

On a évidemment parlé à propos de l'accord de Londres de la limitation de la production du blé dans les divers pays ; mais il semble que cette limitation rencontre partout des difficultés et des oppositions, et, surtout, il existera toujours l'impossibilité d'empêcher que les États importateurs viennent à augmenter leur production de blé, au fur et à mesure que les États exportateurs feront des restrictions de surface. D'autant plus que l'augmentation de production des importateurs peut se faire, sans augmenter les emblavures, par la simple intensification de culture qui découle naturellement du progrès technique, de nouveaux engrais, etc.

La seule façon d'établir un rapport de solidarité entre pays exportateur et importateur dans cette question, c'est la convention de traités de compensation assurant la quantité des contingents d'exportation de blé en échange d'autres avantages commerciaux ; c'est, en somme, la voie indiquée par la proposition portugaise à la Conférence Économique de Londres.

Si un pays importateur de blé sait qu'en diminuant son importation de ce produit, son exportation peut en

souffrir le contre-coup, il sera le premier à avoir soin de ne pas exagérer son protectionnisme céréalière, quitte à se spécialiser dans ce qui pourra le mieux convenir à ses conditions.

L'inefficacité probable de la convention de Londres est indiquée aussi par le fait que sa conclusion n'a pas amélioré le cours du blé, ce qui montre le scepticisme avec lequel elle a été reçue.

Mon pays, pour sa part, a mieux aimé refuser sa signature à la Convention, que de la faire suivre de réserves détruisant la substance de l'obligation juridique; c'est là une attitude de clarté et de sincérité entière.

Je me permets de citer les passages suivants du Rapport de M. Tomaz Fernandes, mon éminent collègue à la Conférence Économique de Londres et délégué du Portugal dans les négociations pour la convention du blé, qui en éclairent singulièrement la portée pratique :

« Les possibilités d'une élévation de prix ne semblent pas aux pays exportateurs aussi évidentes que l'accord peut au premier abord le faire croire; les *stocks* ne pourront pas diminuer considérablement pour le moment et les réductions dans la production ne sont à présent que de simples aspirations dont le temps seul pourra apporter la vérification. Du reste, la première semaine après la conclusion de l'accord ne signale pas de changement sensible des prix internationaux.

De la part des pays importateurs qui ont signé l'accord, je considère les obligations contractées comme suffisamment vagues et leur exécution comme absolument aléatoire après l'introduction du paragraphe additionnel... »