

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1972-1973.

5 JUIN 1973.

Projet de loi portant approbation du quatrième Accord international sur l'étain et des annexes, fait à Londres le 1^{er} juillet 1970.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. **DESCHAMPS**.

L'exposé des motifs du projet de loi soumis à notre examen est particulièrement clair quant à l'historique, l'objet, la structure et les procédures de l'accord dont on demande l'approbation.

Son importance vient dès lors, comme l'a souligné excellemment le rapporteur du projet à la Chambre, M. Dewulf, non seulement de la matière sur laquelle porte cet accord, mais aussi des conditions dans lesquelles il a été négocié et de la qualité de certains participants. Il conviendra aussi de dire un mot de la méthode qu'a utilisée le rapporteur de la Chambre pour s'acquitter de sa tâche.

Il est bon de consacrer une attention particulière à chacun de ces aspects.

I. La matière de l'accord.

1. Le problème des produits de base et le cas de l'étain.

L'étain figure parmi les « produits de base », matières premières dont il a été abondamment discuté sans qu'on ait pu

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Boey, de Bruyne, de Stexhe, Dulac, Housiaux, Lagasse, Leynen et Deschamps, rapporteur.

R. A 9283

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

146-1 (Session de 1971-1972) : Projet de loi.

2 (Session de 1971-1972) : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

21 et 22 février 1973.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1972-1973.

5 JUNI 1973.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de vierde Internationale Tinovereenkomst en van de bijlagen, opgemaakt te Londen op 1 juli 1970.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **DESCHAMPS**.

De Memorie van Toelichting bij het voorgelegde ontwerp van wet geeft een bijzonder duidelijk inzicht in de totstandkoming, het doel, de inrichting en de procedure van de overeenkomst, waarvan de goedkeuring wordt gevraagd.

Zoals de verslaggever van de Kamer, de h. Dewulf, trefend heeft geschreven, ligt het grote belang van de overeenkomst niet alleen in de materie die erin behandeld wordt, maar ook in de omstandigheden waaronder zij werd gesloten en de hoedanigheid van bepaalde deelnemers aan de onderhandelingen. Ook mag een woord worden gezegd over de methode die de verslaggever van de Kamer heeft toegepast om zich van zijn taak te kwijten.

Elk van die aspecten verdient onze bijzondere aandacht.

I. Inhoud van de Overeenkomst.

1. Het probleem van de basisprodukten en het tin.

Het tin, « een basisprodukt », is een van de grondstoffen waarover tijdens de derde UNCTAD-Conferentie te Santiago

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Boey, de Bruyne, de Stexhe, Dulac, Housiaux, Lagasse, Leynen en Deschamps, verslaggever.

R. A 9283

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

146-1 (Zitting 1971-1972) : Ontwerp van wet.

2 (Zitting 1971-1972) : Verslag.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

21 en 22 februari 1973.

aboutir à une solution satisfaisante d'ensemble, au cours de la troisième Conférence de la C.N.U.C.E.D. à Santiago l'an dernier.

L'étain provient surtout de petits pays en voie de développement et est acheté par un bon nombre de petits pays consommateurs, si on excepte le Japon et surtout les Etats-Unis, petits pays dont aucun n'est lui-même producteur.

Dans les pays producteurs, la production est en outre dispersée entre un bon nombre de petites sociétés; on cite le nombre de trente-cinq mines en Malaisie, qui produisaient en 1971 41 p.c. de la production mondiale.

De là il résulte qu'est écarté, en ce qui concerne l'étain, un des facteurs principaux de l'opposition entre pays riches et pays en voie de développement : il n'y a pas de concurrence quant à la production, l'étain bénéficie de la franchise dans le tarif douanier commun et il n'est même pas question, parmi les objectifs de l'accord, du libre accès aux marchés, qui constitue un des principaux obstacles à l'entente à propos d'autres matières premières.

Par contre, dans nombre de petits pays producteurs, l'exportation d'étain constitue une part importante des exportations totales. Ce qui fait que la balance des paiements et la stabilité de l'emploi en dépendent dans une large mesure.

Pour être complet, il faut ajouter que les réserves stratégiques des Etats-Unis (232.000 tonnes depuis le 28 mars 1969) et celles dont dispose le G.S.A., organisme de contrôle des réserves stratégiques des Etats-Unis (18.448 tonnes à fin juillet 1972) sont telles qu'elles seraient susceptibles de perturber fondamentalement le marché si leur utilisation n'était maintenue par les Etats-Unis, dans les règles du jeu comme c'est le cas jusqu'à présent.

Si on note que les estimations quant aux réserves économiquement exploitables dans les pays de production sont en mesure de satisfaire la demande d'étain pendant 25 à 30 ans et que cette demande, en raison de la concurrence notamment des matières plastiques tend à se stabiliser au niveau actuel, on peut considérer que l'avenir des pays producteurs est assuré pour une période assez longue encore.

Enfin, autre élément favorable, la consommation se répare actuellement mieux qu'autrefois; la part des petits consommateurs dans le total de la demande augmente et, par conséquent, les pays producteurs dépendent moins de quelques gros acheteurs.

2. Pourquoi, dès lors, la nécessité d'un accord international pour l'étain ?

Parce que, en raison de ce qui vient d'être dit, tant les producteurs que les consommateurs ont estimé de leur intérêt de s'entendre sur des normes de production, de prix et de répartition.

a) Tous les accords qui ont été conclus à ces fins — et celui qui vous est soumis est le quatrième — ont donc eu pour buts :

— maintenir et augmenter les recettes que les pays producteurs en voie de développement tirent de l'exportation

verleden jaar uitvoerig werd gehandeld zonder dat het tot een bevredigende oplossing kwam over het geheel.

Het tin komt vooral uit kleine ontwikkelingslanden en wordt, als men Japan en voornamelijk de Verenigde Staten buiten beschouwing laat, gekocht door heel wat kleine verbruikerslanden waarvan geen enkel zelf producent is.

In de produktielanden is de voortbrenging bovendien gespreid over een groot aantal kleine ondernemingen; in Maleisië zijn er 35 mijnen, die in 1971 41 pct. van de wereldproduktie voor hun rekening namen.

Hieruit volgt dat, wat het tin betreft, een van de belangrijkste factoren in de tegenstelling tussen rijke landen en ontwikkelingslanden uit de weg is geruimd : er is geen concurrentie in de produktie, het tin geniet vrijstelling in het gemeenschappelijk douanetarief en in de doelstellingen van de Overeenkomst is er zelfs geen sprake van vrije toegang tot de markten, een van de voornaamste hinderpalen voor het bereiken van overeenstemming omtrent andere grondstoffen.

In tal van kleine produktielanden daarentegen vormt de tinuitvoer een aanzienlijk deel van de totale uitvoer. Dit maakt dat de betalingsbalans en de stabiliteit van de werkgelegenheid er in ruime mate afhankelijk van zijn.

Volledigheidshalve is hier nog aan toe te voegen dat de strategische reserves van de Verenigde Staten (232.000 ton sedert 28 maart 1969) en die waarover de G.S.A., controleorgaan voor de strategische reserves van de Verenigde Staten, beschikt (18.448 ton eind juli 1972), van die aard zijn, dat zij de markt grondig kunnen verstoren, indien het gebruik niet binnen de spelregels werd gehouden door de U.S.A. zoals totnogtoe het geval is geweest.

Wanneer men bedenkt dat de ramingen van de reserves die economisch exploiteerbaar zijn in de produktielanden, toereikend zijn om te voldoen aan de vraag naar tin gedurende 25 à 30 jaar en dat deze vraag, wegens de concurrentie, met name van de plasticstoffen de tendens vertoont tot stabilisatie op het huidige peil, mag men aannemen dat de toekomst van produktielanden nog voor een vrij lange periode verzekerd is.

Ten slotte, en dit is nog een gunstig element, is het verbruik thans beter gespreid dan voorheen; het aandeel van de kleine verbruikers in het totaal van de vraag stijgt en bijgevolg hangen de produktielanden minder af van enkele grote kopers.

2. Waarom moet dan een internationale tinovereenkomst worden gesloten ?

Omdat, zoals hierboven gezegd, zowel de producenten als de consumenten gemeend hebben dat het in hun belang is om overeenstemming te bereiken over de normen inzake produktie, prijzen en verdeling.

a) Alle overeenkomsten die daartoe werden gesloten — en die welke u wordt voorgelegd is de vierde — streven dus de volgende doeleinden na :

— de ontvangsten in stand houden en vermeerderen welke de producerende ontwikkelingslanden door de export

de l'étain, tout en prenant en considération les intérêts des consommateurs dans les pays importateurs;

— assurer les conditions permettant d'atteindre un niveau de production dynamique;

— veiller à l'harmonisation de la production et de la consommation mondiales d'étain et atténuer les difficultés résultant des excédents ou de la pénurie d'étain;

— éviter ou atténuer un état de chômage chez les producteurs;

— empêcher des fluctuations excessives du prix de l'étain;

— en cas de pénurie, étudier les mesures en liaison avec l'augmentation de la production et la répartition équitable des disponibilités;

— examiner les ventes des stocks non commerciaux d'étain.

b) Quant au moyen d'atteindre ces objectifs, il a essentiellement consisté dans la constitution d'un « stock régulateur » qui, sous le troisième accord, disposait de 20.000 tonnes d'étain métal et était en totalité financé par les pays producteurs. Ce stock visait à maintenir les cours mondiaux dans une fourchette de prix périodiquement révisables.

3. Peut-on dire que le système a bien fonctionné ?

Il le semble, si on observe :

a) que depuis 1956, année d'installation du premier conseil international de l'étain, chargé de gérer ce stock, les prix ont eu tendance à se stabiliser;

b) que les adaptations nombreuses de prix ont toujours, depuis lors, abouti à des hausses.

Ce sont là deux considérations qui permettent de dire que les accords ont joué principalement en faveur des pays producteurs.

4. Ce système est-il perfectible ?

Sans aucun doute. Si déjà le quatrième accord, soumis à votre approbation, contient des améliorations qui l'ont fait approuver à la Chambre à l'unanimité, il reste que certaines dispositions auraient pu être améliorées encore.

Citons notamment :

— une contribution des pays consommateurs dans la formation des stocks;

— une augmentation du volume de ce stock;

— un assouplissement des règles de fonctionnement de ce stock;

— un relèvement de l'échelle des prix.

La Belgique, pour sa part, considérerait avec un préjugé favorable la plupart de ces améliorations. Elle n'a pas été suivie.

van tin verkrijgen, met inachtneming van de belangen van de verbruikers in de invoerlanden;

— de voorwaarden vastleggen waaronder een dynamisch productiepeil kan worden bereikt;

— zorg dragen voor de harmonisering van de produktie en het verbruik van tin in de wereld en de moeilijkheden verminderen die voortvloeien uit de tinoverschotten of de tinschaarste;

— de werkloosheid bij de producenten voorkomen of doen afnemen;

— te grote schommelingen van de tinprijs verhinderen;

— in geval van schaarste, de maatregelen bestuderen in verband met de vermeerdering van de produktie en de billijke verdeling van de beschikbare voorraden;

— de verkoop van niet-commerciële tinvoorraden onderzoeken.

b) Om die doeleinden te bereiken is hoofdzakelijk een « buffervoorraad » aangelegd die, onder de derde Overeenkomst, beschikte over 20.000 ton tinmetaal en algeheel werd gefinancierd door de produktielanden. Die voorraad had ten doel de wereldkoersen binnen een prijzenvork te houden die geregeld kan worden herzien.

3. Mag men zeggen dat het stelsel goed gefunctioneerd heeft ?

Het schijnt van wel, wanneer men er rekening mee houdt :

a) dat, sedert 1956 — jaar van installatie van de eerste Internationale Tinraad, belast met het beheer van die voorraad — de prijzen de tendens vertonen zich te stabiliseren;

b) dat de talrijke prijsaanpassingen sedertdien altijd tot prijsstijgingen hebben geleid.

Steunend op die twee overwegingen mogen wij stellen dat de overeenkomsten voornamelijk hebben gespeeld ten gunste van de produktielanden.

4. Is dat stelsel vatbaar voor verbetering ?

Beslist. Ofschoon reeds de vierde Overeenkomst, die u ter goedkeuring wordt voorgelegd, zodanige verbeteringen bevat dat de Kamer ze met algemene stemmen heeft kunnen goedkeuren, hadden sommige bepalingen nog meer kunnen worden verbeterd.

Wij noemen onder meer :

— een bijdrage van de verbruikslanden in de vorming van de voorraden;

— een vermeerdering van de omvang van die voorraad;

— een versoepeling van de regels inzake het functioneren van die voorraad;

— een verhoging van de prijschaal.

Ons land stond gunstig tegenover het merendeel van die verbeteringen. Het werd niet gevolgd.

Des résultats partiels ont néanmoins été obtenus.

Le F.M.I. pourra aider les pays producteurs qui seraient en difficulté pour la constitution de ce stock. D'autre part tout pays invité à la Conférence de l'étain en 1970, peut apporter à ce stock une contribution volontaire. La France et la Hollande ont agi en ce sens. Il serait souhaitable d'examiner si la Belgique ne pourrait suivre ces exemples.

II. Qualité des participants. — Cas de la C.E.E.

1. La discussion de ce projet a été l'occasion de questions sur le rôle de la C.E.E. dans les négociations et plus généralement quant à son statut dans les organes de l'O.N.U.. Le statut d'observateur qui est le sien actuellement, a été qualifié avec raison « d'étriqué et précaire ».

M. Dewulf a fait apparaître dans son rapport que si ce statut ne constitue pas jusqu'à présent un obstacle dont il faille tenir compte dans les organes politiques de l'O.N.U., tels que l'Assemblée Générale, il n'en était pas de même dans les organes économique-sociaux, tels la C.N.U.C.E.D.

Il invitait dès lors le Conseil des Ministres de la communauté à s'appliquer à obtenir pour la C.E.E. une place réelle et un statut adapté.

Il est à remarquer que dans sa réponse aux questions du rapporteur de la Chambre concernant ces points, le Directeur Général chargé par la Commission européenne de fournir ces réponses, n'a pas paru souhaiter insister sur ces problèmes « de compétence à l'intérieur des Communautés ». Il a fait remarquer qu'en l'espèce les difficultés sur la portée réelle des responsabilités communautaires étaient nées de divergences entre le Conseil et la Commission et n'avaient eu aucun impact sur la participation de la C.E.E. aux négociations et à la signature de l'accord. Il s'agit a-t-il dit « d'une question de compétence à l'intérieur de la Communauté » et « il n'est pas nécessaire d'insister sur ce point à l'heure actuelle et dans ce contexte ».

Sans vouloir contrevenir à ce souhait à l'occasion de l'actuelle discussion, il nous paraît qu'il serait cependant souhaitable que le problème du statut de la C.E.E. dans les organes économique-sociaux, et peut-être demain politiques, de l'O.N.U., soit très sérieusement abordé en principe tant par la Commission que par les Ministres des Affaires Etrangères formant le Conseil de la Communauté.

2. Il est bon de souligner, comme l'ont fait nos collègues de la Chambre, l'adhésion et le regain d'intérêt de l'U.R.S.S. et des pays communistes de l'Est européen, à ces accords internationaux portant sur les produits de base, même si ces pays ne sont pas mêlés à un commerce mondial de ces produits, comme c'est le cas de l'U.R.S.S. pour l'étain. On comprend la prudence du Département des Affaires Etrangères quant aux motivations d'une pareille attitude. Mais la Commission européenne ne s'écarte pas beaucoup de cette prudence en suggérant qu'il s'agirait pour l'U.R.S.S. de démontrer qu'elle s'intéresse aux problèmes des pays en

Toch zijn er gedeeltelijke resultaten verkregen.

Het Internationaal Monetair Fonds zal de produktielanden kunnen helpen die moeilijk die voorraad zouden kunnen vormen. Elk land dat in 1970 werd uitgenodigd op de Tinconferentie, kan bovendien een vrijwillige bijdrage aan die voorraad leveren. Frankrijk en Nederland hebben dat gedaan. Het zou wenselijk zijn te onderzoeken of België die voorbeelden niet kan volgen.

II. Deelnemende landen. — Geval van de E.E.G.

1. Tijdens de discussie over dit ontwerp zijn vragen gesteld over de rol van de E.E.G. bij de onderhandelingen en vooral over haar statuut binnen de organen van de V.N. Het statuut van waarnemer dat de E.E.B.G. thans heeft is terecht « broos en smal » genoemd.

Uit het verslag van de h. De Wulf is gebleken dat dit statuut tot dusver geen echte moeilijkheden heeft opgeleverd in de politieke organen van de V.N., zoals de Algemene Vergadering, maar dat dit niet het geval is in de sociaal-economische organen, zoals de UNCTAD.

Bijgevolg vroeg hij aan de Raad van Ministers van de Gemeenschap om te zorgen dat de E.E.G. een werkelijke plaats en een aangepast statuut zou krijgen.

In zijn antwoord op de vragen van de verslaggever van de Kamer hieromtrent is de directeur-generaal, door de Europese Commissie belast met het beantwoorden van de gestelde vragen, niet nader willen ingaan op deze problemen van « bevoegdheid binnen de Gemeenschappen ». Hij heeft erop gewezen dat de moeilijkheden in verband met de werkelijke omvang van de verantwoordelijkheden van de Gemeenschap het gevolg waren van meningsverschillen tussen de Raad en de Commissie en geen invloed hadden gehad op de deelneming van de E.E.G. aan de onderhandelingen en de ondertekening van deze overeenkomst. Naar zijn oordeel gaat het om een « kwestie van bevoegdheid binnen de Gemeenschap » en « is het dus niet nodig daar thans en in dat verband de nadruk op te leggen ».

Hoewel wij tijdens deze discussie niet tegen die wens willen ingaan, menen wij toch dat het principe van het statuut van de E.E.G. binnen de sociaal-economische, en later misschien politieke, organen van de V.N. ernstig moet worden aangepakt zowel door de Commissie als door de Ministers van Buitenlandse Zaken die de Raad van de Gemeenschap vormen.

2. Het kan geen kwaad erop te wijzen, zoals onze collega's van de Kamer hebben gedaan, dat de U.S.S.R. en de communistische landen van Oost-Europa opnieuw belangstelling hebben voor en ook zijn toegetreden tot die internationale akkoorden over de basisprodukten, zelfs al zijn deze landen niet betrokken bij de wereldhandel in die produkten, zoals met de U.S.S.R. het geval is voor tin. De voorzichtigheid van het departement van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de redenen van die houding is begrijpelijk. De Europese Commissie is dan ook niet zo ver daarvan verwijderd wanneer zij in overweging geeft dat de U.S.S.R. haar belang-

voie de développement, surtout quand ceux-ci s'appellent par exemple la Malaisie, l'Indonésie et la Thaïlande.

III. Questions à la Commission des Communautés.

Il faut, à ce propos, souligner l'intérêt que présente la formule utilisée par le rapporteur de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre. Il a posé les mêmes questions au Département belge des Affaires Etrangères et à la Commission de la Communauté européenne. Celle-ci a chargé un directeur général de fournir des réponses « qui n'engagent pas de manière formelle la Commission elle-même ». La méthode paraît bonne en soi. Il est en effet enrichissant de pouvoir comparer les deux points de vue. Mais il serait souhaitable, et c'est l'avis de votre Commission, que la réponse de la Commission européenne fût exprimée sans les restrictions dont elle est entourée dans le cas présent et prit ainsi tout son poids.

A condition que les mesures soient prises afin de ne pas provoquer de retards supplémentaires, il serait opportun d'utiliser plus souvent cette méthode quand la matière y incite.



On ne peut pas, enfin, ne pas souligner la procédure qui doit rester exceptionnelle et qui a été utilisée ici.

En vertu du texte même de l'accord, les dispositions requises pour l'entrée en vigueur définitive n'étant pas remplies, le Quatrième Accord est entré en vigueur « à titre provisoire » le 1^{er} juillet 1971.

On doit certes, comprendre et admettre les raisons qui s'opposent à ce qu'un accord de la sorte, sans lequel la stabilité économique de plusieurs pays en voie de développement peut être menacée, soit brusquement interrompu par la volonté ou la négligence d'un signataire.

Il ne faudrait cependant pas que cette procédure, répétons-le, exceptionnelle, se généralise.

Le projet de loi a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. DESCHAMPS.

Le Président,
P. STRUYE.

stelling wil bewijzen voor de problemen van de ontwikkelingslanden, vooral als het gaat om bijvoorbeeld Maleisië, Indonesië en Thailand.

III. Vragen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

In dit verband zij gewezen op de interessante formule die de verslaggever van de Kamercommissie voor de Buitenlandse Zaken heeft gebruikt. Hij heeft dezelfde vragen gesteld aan het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken en aan de E.E.G.-Commissie. Deze heeft een directeur-generaal belast met het verstrekken van antwoorden « die de Commissie zelf niet formeel verbinden ». Dit schijnt op zichzelf een goede methode te zijn. Het is immers verrijkend de twee standpunten te kunnen vergelijken. Wel zou het echter gewenst zijn — en zo denkt uw Commissie erover — dat het antwoord van de Europese Commissie tot uitdrukking kwam zonder de restricties waarin het in dit geval gewikkeld is, en also zijn volle gewicht zou krijgen.

Het zou goed zijn die methode vaker toe te passen, wanneer de materie zich daartoe leent en op voorwaarde dat maatregelen worden genomen om verdere vertraging te voorkomen.



Men kan ten slotte niet voorbijgaan aan de procedure die hier werd aangewend en die een uitzondering moet blijven.

Krachtens de tekst van de Overeenkomst zelf is de vierde Overeenkomst « voorlopig » in werking getreden op 1 juni 1971 hoewel aan de voorwaarden voor de definitieve inwerkingtreding niet is voldaan.

Men moet immers begrip hebben voor de redenen die zich verzetten tegen de plotse onderbreking, door de wil of de nalatigheid van een ondertekenaar, in de toepassing van een dergelijke overeenkomst, zonder welke de economische stabiliteit van verscheidene ontwikkelingslanden kan worden bedreigd.

Deze procedure die, wij herhalen het, een uitzondering is, mag echter niet algemeen worden.

Het ontwerp van wet is aangenomen met algemene stemmen.

Dit verslag is goedgekeurd met algemene stemmen.

De Verslaggever,
P. DESCHAMPS.

De Voorzitter,
P. STRUYE.