

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

O.C./Confidentiel/27

Genève, le 5 mai 1938.

COMMISSION CONSULTATIVE DU TRAFIC DE L'OPIMUM ET AUTRES
DROGUES NUISIBLES.

PRINCIPES DONT POURRAIT S'INSPIRER UNE CONVENTION POUR LA
LIMITATION DE LA CULTURE DU PAVOT À OPIMUM ET DE LA PRODUCTION
DE L'OPIMUM BRUT.

Note du Directeur p.i. de la Section du Trafic de l'Opium.

La Commission consultative, lors de sa vingt-deuxième session, a prié le Secrétariat de préparer à son usage un document contenant un exposé des principes généraux dont pourrait s'inspirer une Convention pour la limitation et le contrôle de la culture du pavot à opium et de la production de l'opium brut. Le Directeur a l'honneur de communiquer, ci-après, à la Commission le document en question.

Le Secrétariat a préparé ce document en tenant compte en premier lieu de la documentation préliminaire sur ce sujet, déjà soumise à la Commission, et de nouvelles études entreprises depuis la dernière session. Le Secrétariat s'est également inspiré des principes essentiels formulés dans les Conventions sur les stupéfiants déjà existantes, et en particulier dans la Convention de limitation de 1931. Le présent document est destiné à faciliter les discussions ultérieures de la Commission, et le Secrétariat a donc mis en avant, en ce qui concerne les principaux problèmes, les différentes possibilités de solutions qui lui paraissaient appropriées.

Certains de ces principaux problèmes sont traités plus en détail dans une annexe (Annexe I.) x) où l'on a essayé d'indiquer leur répercussion sur l'application pratique d'une Convention future.

x) L'annexe suivra dans quelques jours.

TABLE DES MATIERES.

	Page
Introduction.....	1
a) Observations générales	1
b) Besoins en opium brut en vue de la fabrication de l'opium préparé dans les pays où l'usage de l'opium à fumer est encore temporairement autorisé	4
I. Méthode à suivre pour fixer les besoins mondiaux en opium brut de chaque année	6
a) Evaluations des gouvernements concernant leurs besoins en opium brut	8
b) L'autorité de contrôle internationale et ses attributions, c'est-à-dire la réception et l'examen des évaluations fournies par les pays consommateurs.....	11
c) Evaluations des pays producteurs et attributions de l'Autorité de contrôle internationale	12
d) Evaluations supplémentaires	12
II. Méthodes de répartition entre les pays producteurs des quantités à produire pour l'exportation.....	14
a) Observations générales	14
b) Méthodes éventuelles de répartition de la production de l'opium entre les pays producteurs	17
1. Système des quotes-parts	17
2. Le système des libres commandes.....	21
3. Combinaison du système des quotes-parts et du système des libres commandes	22
III. Obligations des pays producteurs et des pays consommateurs et pouvoirs de l'autorité de contrôle..	23
IV. La question des dates dans le système des évaluations	25
V. La question des stocks dans les pays producteurs	26
VI. Effets de la limitation de la production sur les prix de l'opium brut	30
VII. Surveillance et contrôle	33
a) 1) Contrôle international.	34
2) Application du système des certificats d'importation et d'exportation	36
3) Rapports annuels spéciaux des pays producteurs	36
b) Contrôle national	37
1) Monopoles d'Etat complets dans les pays producteurs	37
2) Contrôle de la culture	38
3) Contrôle de l'opium détenu par le monopole..	38

PRINCIPES DONT POURRAIT S'INSPIRER UNE CONVENTION POUR LA
LIMITATION DE LA CULTURE DU PAVOT ET DE LA PRODUCTION DE L'OPIUM
BRUT.

INTRODUCTION.

a). Observations générales.

Si l'on veut arriver à une limitation de la production de l'opium aux besoins légitimes du monde, il convient d'examiner tout d'abord comment on pourra déterminer les besoins futurs du monde en opium brut. Il est évidemment impossible d'utiliser les statistiques anciennes pour établir les chiffres exacts de production correspondant aux besoins mondiaux pour l'avenir. Les statistiques d'autrefois montrent clairement que, pour des raisons diverses, les besoins mondiaux sont sujets à de constantes variations.

Les quantités d'opium brut nécessaires à la fabrication des stupéfiants tendront à augmenter, étant donné que ces drogues sont indispensables en médecine et que jusqu'ici on a fait peu de progrès dans la découverte de substances n'engendrant pas de toxicomanie et pouvant remplacer le groupe morphinique. Il est incontestable que la médecine et les services d'hygiène sont, d'une manière générale, en voie de développement et que ce développement aura des répercussions sur les besoins en stupéfiants. D'autre part, il faut tenir compte d'un nouveau facteur, qui est l'utilisation de la paille de pavot comme matière première pour la fabrication de la morphine. Si cet usage de la paille de pavot prend de l'extension, la demande d'opium brut s'en trouvera nécessairement réduite. De plus, les quantités nécessaires pour la fabrication de l'opium préparé et pour les autres besoins de la consommation non médicale ont accusé, au cours de ces dernières années, une tendance très nette à la diminution et, étant donné la situation générale mondiale, il est possible que cette tendance subsiste.

Il convient, en outre, d'observer que l'un des effets de la limitation de la culture du pavot sera la suppression totale de l'usage de l'opium préparé dans les pays et territoires d'Extrême-Orient, où il est encore temporairement autorisé. (voir aussi point (b), page 4.)

Une diminution continue de la demande en ce qui concerne l'opium préparé est donc tout à fait probable; il en est de même pour l'usage non médical de l'opium dans l'Inde. D'une manière générale, le relèvement du niveau de vie des peuples orientaux ne peut manquer à la longue d'entraîner une diminution de la consommation non médicale d'opium.

Quelles que puissent être les fluctuations futures de la demande d'opium brut, il est évident qu'il faut trouver une méthode permettant de déterminer les besoins mondiaux d'année en année. Cette méthode devra être souple, mais en même temps correspondre exactement à la situation mondiale. Il s'agira ensuite de déterminer comment on pourra attribuer à chaque pays producteurs sa part de la production mondiale. Ce problème présente deux aspects différents, car il faut envisager, d'une part, la consommation intérieure et, d'autre part, les exportations à destination des pays non producteurs. Les quantités nécessaires à la consommation intérieure ne soulèvent pas de difficultés spéciales à cet égard, car chaque pays producteur produira, comme jusqu'ici, l'opium brut nécessaire à ses besoins intérieurs. Par contre, pour résoudre la seconde partie du problème, il faudra trouver un moyen de diviser le marché des exportations entre les pays producteurs. Ici se posent un grand nombre de questions difficiles qui seront examinées par la suite.

Toutefois, il convient d'attirer immédiatement l'attention sur les difficultés provenant du fait que l'opium brut est un produit agricole, soumis, au point de vue du rendement, à des influences climatériques et autres.

Il n'est pas aisé, pour cette raison, de réglementer la production d'après un plan établi à l'avance. A cet égard, il existe une différence marquée entre la limitation de la fabrication des stupéfiants (problème industriel) et la limitation de la culture du pavot (problème agricole). Les chiffres de la production montrent que, dans un même pays, le rendement peut varier d'une année à l'autre dans la proportion de 100%. Il faudra certainement prévoir pour la limitation de la culture du pavot des marges beaucoup plus élevées que pour la limitation des stupéfiants fabriqués; d'autre part, les stocks d'opium brut auront nécessairement à jouer un rôle régulateur important.

o
o o

Il est évident qu'une Convention pour la limitation de la culture du pavot et de la production de l'opium brut ne peut jouer effectivement que si son application est pratiquement universelle. La ratification de la Convention par tous les pays producteurs et par tous les pays consommateurs doit être considérée comme une condition indispensable pour mettre la Convention en vigueur. Bien que la culture du pavot en vue de la production de l'opium brut ne soit pour le moment pratiquée que dans un nombre relativement limité de pays, il ne faut pas perdre de vue le fait que d'autres pays peuvent devenir producteurs. Les pays, qui actuellement ne fabriquent pas de stupéfiants, peuvent à l'avenir entreprendre cette fabrication. Comme la production de l'opium brut sera limitée aux besoins légitimes du monde, il sera nécessaire d'insérer dans la Convention des dispositions de nature à couvrir toutes les éventualités qui pourraient surgir à la suite de ces circonstances.

A cet égard, le cas du "Mandchoukuo" mérite de retenir l'attention. En effet, ce territoire n'est pas seulement producteur, il importe de l'opium du Chosen (Corée), et jusqu'à ces récentes années, il en importait également de l'Iran. Il paraît nécessaire de prendre des dispositions propres à faire face à cette situation.

o

o o

b) Besoins en opium brut en vue de la fabrication de l'opium préparé dans les pays où l'usage de l'opium à fumer est encore temporairement autorisé.

On suppose, dans le présent document, que l'on aura besoin pour un temps limité d'opium brut en vue de la fabrication de l'opium préparé par les pays et territoires où l'usage de l'opium à fumer est encore temporairement autorisé. Il convient, toutefois, d'observer qu'aux termes de l'article 6 de la Convention de La Haye, les Puissances contractantes se sont engagées à prendre des mesures pour la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé, et qu'il est dit dans les préambules à la Convention de La Haye (1912) et à l'Accord sur l'opium de Genève (1925) que l'intention déclarée des Puissances signataires est, entre autres, de poursuivre la suppression graduelle et efficace de l'usage de l'opium préparé. De plus, le rapport au Conseil sur les travaux de la vingt-deuxième session de la Commission

consultative contient les passages suivantes relatifs

à cette question:

"Etant donné que la suppression graduelle et efficace de l'usage de l'opium à fumer est la politique adoptée par les Gouvernements intéressés conformément à l'article 6 de la Convention de La Haye, on a soulevé la question de savoir si le plan de limitation qui pourrait résulter des travaux de la Conférence devrait viser l'opium brut nécessaire pour la fabrication de l'opium préparé pour être fumé. Au cours de la discussion, quelques membres ont suggéré que la Convention projetée devrait prévoir la réduction, selon un pourcentage déterminé fixé annuellement, de la production de l'opium brut en tant que matière première pour la fabrication de l'opium à fumer....

"La Commission est heureuse de signaler que des déclarations ont été faites par lesquelles les gouvernements intéressés se sont dits enclins et prêts à adhérer à des mesures de vaste portée tendant à la suppression finale de l'usage de l'opium à fumer et qu'en conséquence la Conférence pour la limitation et le contrôle de la culture du pavot à opium et de la production de l'opium brut devra prendre en considération cette situation".

La Commission consultative a également exprimé

l'avis que:

"la limitation et le contrôle effectifs de la production de l'opium écarteront les difficultés que le trafic illicite cause aux gouvernements intéressés dans leurs efforts pour abolir l'usage de l'opium à fumer, et permettra à ces gouvernements de poursuivre leur politique jusqu'au but final".

o

o o

Les études, effectuées par le Secrétariat, dont les résultats sont consignés dans le présent document, mettent en lumière les principes essentiels suivants dont pourrait s'inspirer une Convention pour la limitation de la culture du pavot:

1) Détermination des besoins mondiaux d'opium brut selon un système d'évaluations officielles.

2) Obligation pour les Gouvernements des pays importateurs d'acheter, chaque année, les quantités ainsi évaluées (évaluations équivalant à un engagement).

3) Obligation pour les Gouvernements des pays producteurs de soumettre des évaluations concernant la superficie qui doit être cultivée.

4) Examen des évaluations par une autorité internationale de contrôle.

5) Répartition par cette autorité entre chaque pays producteur des quantités annuelles qui doivent être produites (quotes-parts de production).

6) Méthodes alternatives pour l'attribution de la quantité exportable aux pays producteurs-exportateurs. (quotes-parts d'exportation).

7) Maintien de stocks régulateurs dans les pays producteurs à un niveau fixé.

8) Système de comptabilité statistique internationale et ex post facto contrôle international du fonctionnement de la Convention.

9) Mesures propres à assurer l'application de la Convention par les pays producteurs au moyen d'un contrôle national: établissement de monopoles d'Etat.

10) Réduction, au cours d'un certain nombre d'années, des stocks en excédent existants.

I. METHODE A SUIVRE POUR FIXER LES BESOINS MONDIAUX EN OPIUM BRUT DE CHAQUE ANNEE.

La méthode prévue par la Convention de 1931 pour fixer les besoins mondiaux en stupéfiants repose sur des évaluations fournies par les gouvernements. Ce sont les articles 2 à 5 (chapitre II) de la Convention qui traitent de ces évaluations. Le système peut être brièvement résumé comme suit:

Les gouvernements fournissent pour le premier août de chaque année les évaluations de leurs besoins en stupéfiants pour l'année suivante.

Ces évaluations indiquent les quantités nécessaires à la consommation intérieure, à la transformation et aux stocks pour les besoins médicaux et scientifiques. Elles sont examinées par un organe international spécial, l'Organe de Contrôle, et communiquées aux gouvernements, par ledit organe, dans un état annuel des besoins mondiaux en stupéfiants. Cet état constitue, pour l'année à laquelle il se rapporte, la base des opérations relatives à la fabrication, à l'importation, aux stocks des gouvernements, aux stocks de réserve et à la consommation des stupéfiants. Les évaluations peuvent être révisées ou rectifiées au moyen d'évaluations supplémentaires.

Il convient d'observer qu'en ce qui concerne les pays fabricants de drogues, les évaluations établies aux termes de la Convention de 1931, comprennent les quantités de drogues nécessaires pour les besoins intérieurs seulement, et non pour l'exportation. Les évaluations, en ce qui concerne la transformation et les stocks de réserve des pays qui fabriquent pour l'exportation, contiennent, dans certains cas, des quantités qui pourraient être requises pour le commerce d'exportation. Si l'on adopte un système de ce genre pour les besoins en opium brut en vue de la fabrication des drogues, les évaluations devront indiquer la quantité d'opium brut nécessaire à la fabrication de ces drogues soit pour la consommation intérieure, soit pour l'exportation.

Il semble que le meilleur moyen de déterminer les besoins légitimes du monde en opium brut serait d'établir un système d'évaluations adapté aux circonstances. Il paraîtrait nécessaire de prévoir deux genres d'évaluation: les unes seraient fournies par les gouvernements pour indiquer leurs besoins en opium brut et les autres, par les gouvernements des pays producteurs pour indiquer les superficies à cultiver en pavot afin de produire les quantités d'opium à fournir par

chaque pays producteur au cours d'une année donnée, pour la consommation intérieure, pour l'exportation, et pour la constitution des stocks dits régulateurs. Les évaluations des pays producteurs seraient indispensables à l'exercice d'un contrôle efficace sur le fonctionnement du système de limitation. Elles permettraient à l'autorité internationale de contrôle d'éviter autant que possible le double danger d'une surproduction et d'une sousproduction. Elles faciliteraient également sans doute les opérations des pays producteurs qui bénéficieraient ainsi de l'expérience que l'autorité de contrôle aurait acquise en quelques années.

Les pays producteurs devraient s'engager à ce que la superficie affectée chaque année à la culture du pavot corresponde aussi étroitement que possible au volume de la production qui leur serait attribuée, sur la base du rendement moyen, fixé statistiquement, pour un nombre déterminé d'années dans le passé.

a) Evaluations des gouvernements concernant leurs besoins en opium brut.

Les gouvernements seraient tenus de fournir chaque année des évaluations de leurs besoins en opium brut pour une année donnée, ces évaluations ne couvrant que leurs besoins légitimes.

On n'a pas suggéré que la limitation envisagée vise aucune culture de pavot autre que celle qui est destinée à la production de l'opium brut.

Pour plus de commodité, les pays consommateurs peuvent être divisés en quatre groupes:

1) pays qui ont besoin d'opium brut pour la fabrication des stupéfiants destinés soit à la consommation intérieure seule, soit également à l'exportation;

2) pays qui ont besoin d'opium brut pour la consommation sous forme d'opium médicinal, d'extraits, de teintures, etc.;

3) pays qui ont besoin d'opium brut pour la fabrication d'opium préparé;

4) pays qui ont besoin d'opium brut pour la consommation intérieure non médicale autre que celle de l'opium préparé.

Comme dans le cas des évaluations fournies chaque année pour les besoins en stupéfiants, les évaluations relatives aux besoins en opium brut seraient probablement établies sur la base des statistiques des années précédentes, sous réserve des rectifications nécessaires pour tenir compte de tous changements qui pourraient être attendus ou prévus.

La question des évaluations soulève deux problèmes qu'il convient de mentionner ici. Le premier est celui de la teneur en morphine de l'opium brut nécessaire à la fabrication des stupéfiants ou à la consommation sous forme d'opium médicinal, d'extraits, de teintures, etc. Pour la fabrication des stupéfiants, c'est la teneur en morphine de l'opium brut qui importe. Il en est de même de l'opium brut servant à la préparation de l'opium médicinal qui, généralement, a une teneur en morphine fixe de 10%. Les évaluations des besoins en opium brut pour ces deux usages devraient être établies de manière à indiquer soit a) les quantités de morphine à fabriquer, soit b) les quantités d'opium brut nécessaires annuellement à cet effet avec un pourcentage déterminé de morphine (par exemple 12%) ou son équivalent.

La question de la teneur en morphine ne semble présenter une grande importance ni au point de vue du consommateur, ni au point de vue du contrôle international ou national, lorsqu'il s'agit d'opium préparé pour être fumé ou de toute autre forme de consommation non médicale (consommation d'opium à mâcher), à la condition, bien entendu, que les quantités d'opium brut produites pour ces usages ne soient pas détournées dans le trafic illicite.

Le second problème est celui du degré de consistance¹⁾. Il sera examiné par la suite, mais on peut faire remarquer dès maintenant que pour les besoins du contrôle national et international, il importe que la quantité d'opium produite, consommée pour quelque usage que ce soit, exportée et importée ou conservée en stock soit exprimée en un degré de consistance connu ou uniforme. Pour que la future convention de limitation de la production de l'opium brut puisse être efficacement appliquée, il est indispensable d'établir un système international de comptabilité, et ce système ne peut donner de bons résultats que si toutes les quantités d'opium brut entrant dans les comptes sont comparables, c'est-à-dire représentent une consistance uniforme ou connue.

Les évaluations devraient indiquer non seulement les quantités nécessaires à la consommation (sous quelque forme que ce soit, y compris celles qui sont nécessaires à la fabrication des stupéfiants), mais aussi les stocks de réserve et les stocks des gouvernements (pour les stocks de réserve, le niveau du stock à maintenir et les quantités requises pour amener le stock au niveau désiré; pour les stocks des gouvernements, les quantités nécessaires pour amener le stock au niveau désiré). Etant donné que les évaluations devront être établies longtemps avant l'année au cours de laquelle l'opium brut sera utilisé, les gouvernements auraient la latitude de prévoir, dans leurs évaluations, une marge raisonnable et, de même, les évaluations des stocks des gouvernements devraient être calculées en tenant compte des circonstances imprévues.

(1) Par "consistance", on entend le degré de densité de l'opium exprimé par un pourcentage indiquant la quantité d'opium anhydre contenu dans une quantité déterminée d'opium brut.

b) L'autorité de contrôle internationale et ses attributions, c'est-à-dire la réception et l'examen des évaluations fournies par les pays consommateurs.

Comme pour les évaluations des besoins mondiaux en stupéfiants, les évaluations des besoins en opium brut seraient examinées par une autorité de contrôle internationale ayant des attributions analogues à celles de l'Organe de Contrôle. Cette autorité serait chargée d'examiner les évaluations et de demander, le cas échéant, des explications aux gouvernements. Elle publierait un état annuel des besoins mondiaux en opium brut, d'après lequel serait déterminée l'étendue à donner aux cultures de pavots. Le mieux serait peut-être de confier le soin d'examiner les besoins en opium brut à l'Organe de Contrôle existant.

En ce qui concerne les évaluations des besoins en opium brut fournies par les gouvernements, la tâche de l'autorité de contrôle serait semblable à celle que remplit l'Organe de contrôle pour les évaluations relatives aux stupéfiants. Elle comprendrait l'examen des évaluations, la demande d'informations ou de renseignements supplémentaires au gouvernement intéressé et la modification des évaluations avec le consentement du gouvernement en cause. Toutefois, l'autorité de contrôle internationale serait également chargée du soin de fixer pour chaque pays producteur sa part de la production d'opium brut pour l'année suivante et également d'examiner les évaluations qui devraient être soumises par les pays producteurs en ce qui concerne la superficie à cultiver. Le mode de répartition de la production entre les pays producteurs pourrait être fixé dans la convention ou être décidé par des accords spéciaux entre les producteurs, mais, dans l'un et l'autre cas, le soin de fixer la quantité à produire chaque année devrait être laissé à l'autorité de contrôle internationale.

c) Evaluations des pays producteurs et attributions de l'autorité de contrôle internationale.

Les gouvernements des pays producteurs, une fois avisés par l'autorité de contrôle internationale des quantités d'opium brut à produire au cours d'une année donnée, soumettront à l'autorité en question une évaluation de la superficie à cultiver pour produire la quantité d'opium brut qui leur aura été attribuée. Ou bien ils pourront être invités à soumettre, en même temps, que les pays consommateurs, des évaluations indiquant le rendement en opium brut prévu par hectare et qui doit servir à déterminer l'étendue de la superficie à cultiver pendant l'année à laquelle se rapportent les évaluations. Dans les évaluations relatives aux superficies devront également être comprises les quantités d'opium brut à produire pour amener les stocks détenus par les pays producteurs à un niveau déterminé. Afin d'assurer le fonctionnement satisfaisant de la nouvelle convention de limitation, le niveau des stocks à maintenir par les pays producteurs sera évalué par les gouvernements et ces évaluations devront être examinées par l'autorité de contrôle internationale. Cette autorité fera figurer dans son état annuel les évaluations des pays producteurs indiquant les superficies à cultiver et le niveau maximum des stocks à maintenir dans chacun des pays producteurs. Les conclusions de l'autorité de contrôle seront notifiées immédiatement aux pays producteurs.

d) Evaluations supplémentaires.

Les gouvernements des pays consommateurs seront autorisés à soumettre des évaluations supplémentaires pour faire face à tous changements de circonstances.

Normalement, ces évaluations supplémentaires n'affecteront pas le plan de culture arrêté pour l'année en question. En règle générale, il est difficile de modifier une fois qu'elles ont été prises, les dispositions concernant la culture, ne serait-ce qu'en raison du temps considérable qu'il faudrait aux gouvernements des pays producteurs pour entrer en rapport avec les cultivateurs. Il convient de se rappeler, cependant, que, bien que le pavot à opium soit en général semé en automne, les cultivateurs procèdent parfois à de nouvelles semailles au printemps, lorsque le pavot d'automne a souffert des conditions climatiques. Il ne serait donc pas impossible d'augmenter les superficies cultivées au printemps au cas où des évaluations supplémentaires feraient ressortir la nécessité d'une plus forte production. Néanmoins, il serait probablement plus commode, tout bien considéré de faire face à l'accroissement des besoins en prélevant les quantités nécessaires sur les stocks que doivent conserver les pays producteurs. Ces stocks, comme on l'a déjà indiqué, joueraient un rôle régulateur important dans le plan de limitation de la production de l'opium brut.

Si les superficies cultivées doivent être augmentées, les évaluations supplémentaires relatives à la consommation peuvent rendre nécessaire l'envoi d'évaluations supplémentaires par les pays producteurs. Si le niveau des stocks à maintenir par les pays producteurs est jugé suffisant pour faire face à l'accroissement de la demande, les pays producteurs n'auront pas besoin de soumettre des évaluations supplémentaires. Par contre, les circonstances peuvent être de telle nature - dommages aux cultures, par exemple-

que les pays producteurs ne puissent pas éviter de soumettre des évaluations supplémentaires.

II. METHODES DE REPARTITION ENTRE LES PAYS PRODUCTEURS DES QUANTITES A PRODUIRE POUR L'EXPORTATION.

a) Observations générales.

Dans la présente partie du rapport, il s'agit uniquement des quantités d'opium brut à produire pour l'exportation, étant donné qu'en vertu du plan de limitation, chaque pays producteur ayant une consommation intérieure produira lui-même les quantités d'opium brut nécessaires à ses besoins intérieurs.

La question de la méthode à suivre pour répartir entre les pays producteurs les quantités à exporter soulève un certain nombre de problèmes compliqués. Deux méthodes principales semblent possible. La première est celle d'un système de quote-part direct, dans lequel on fixerait à l'avance, pour chaque pays producteur, une fraction déterminée (Quote-part) des quantités à exporter; l'autre serait un système de libres commandes selon lequel chaque pays consommateur indiquerait, dans ses évaluations les pays producteurs auprès desquels il a l'intention de s'approvisionner en opium brut. Il existe encore une troisième possibilité qui serait la combinaison des deux systèmes ci-dessus, c'est-à-dire l'application du système de libres commandes dans la mesure où les gouvernements auraient profité de la faculté d'indiquer les pays producteurs auprès desquels ils auraient l'intention de s'approvisionner et l'application du système de quotes-parts pour les quantités d'opium brut au sujet desquelles cette indication n'aurait pas été donnée (quantités libres).

Les principales difficultés à résoudre sont les suivantes:

Tout d'abord, les pays consommateurs doivent, autant que possible, être libres d'acheter leur opium brut où ils le désirent. Il faut également tenir compte des voies dans lesquelles s'est déjà orienté le commerce et les troubler le moins possible. En second lieu, il importe d'assurer aux pays producteurs pendant plusieurs années une certaine stabilité en ce qui concerne les quantités d'opium brut produites par chacun d'eux. La production de l'opium étant une industrie agricole, il serait incommode et difficile d'ajuster la production à des conditions variant d'une année à l'autre. Du point de vue des pays producteurs, la meilleure solution est celle qui permettrait aux gouvernements de fixer à l'avance et pour un certain nombre d'années la superficie des cultures de pavot.

Les difficultés seraient simplifiées si les exportations d'opium brut par les pays producteurs pouvaient être considérées comme stables et régulières; mais tel n'est pas le cas. Jusqu'à ces dernières années, les sources d'exportation de l'opium brut nécessaire à la fabrication des stupéfiants étaient assez régulières: les principaux pays d'approvisionnement étaient la Turquie et la Yougoslavie et, dans une mesure beaucoup plus faible, l'Iran; or, depuis ces trois dernières années (1934 à 1936), l'Iran a pris une place beaucoup plus importante sur le marché.

La situation est à peu près la même pour les exportations destinées à la fabrication de l'opium préparé. Autrefois, l'Inde était le principal pays d'approvisionnement. Depuis 1926, l'Inde a commencé à réduire ses exportations, afin d'arriver

à leur suppression totale pour la fin de 1935; au début c'est l'Iran qui a surtout pris sa place comme source d'approvisionnement; mais la Turquie n'a pas tardé à prendre pied sur le marché et y occupe maintenant une place considérable (en 1936 la proportion de ses exportations était d'environ 41 %).

Le commerce d'exportation a-t-il quelques chances de se stabiliser à l'avenir? On ne saurait l'affirmer. Plusieurs facteurs portent à conclure plutôt à une continuation de l'instabilité. Parmi ceux-ci, il y a tout d'abord la baisse de la demande dont on a parlé plus haut. Vient ensuite la question de la qualité: autrefois, les pays fabricants de drogues marquaient une préférence pour l'opium turc et l'opium yougoslave, en partie à cause de sa teneur plus élevée et plus régulière en morphine, et, si l'Iran a pu, au cours des trois dernières années, vendre des quantités de plus en plus importantes d'opium brut aux pays fabricants c'est parce que la qualité de son opium d'exportation s'est améliorée au point de vue de la teneur en morphine et de la teneur élevée en codéine libre. Enfin, un autre facteur, qui n'est pas le moins important, est l'influence qu'exerce sur les marchés d'exportation la politique générale des gouvernements en matière de commerce et d'échanges. Deux importants pays fabricants de drogues ont récemment pris avec un pays producteur des arrangements qui pourraient à l'avenir modifier sensiblement l'origine de leurs approvisionnements en opium brut.

Toutes ces circonstances laissent prévoir pour les années à venir une certaine instabilité dans les marchés d'exportation.

b) Méthodes éventuelles de répartition de la production de l'opium entre les pays producteurs.

1) Système des quotes-parts.

En vertu de ce système, on attribuerait chaque année à chaque pays producteur une proportion fixée à l'avance des quantités représentant les besoins mondiaux totaux en opium pour une année déterminée. Cette proportion représenterait pour chaque pays producteur sa quote-part de production comprenant:

a) la part de chaque pays producteur au commerce total d'exportation de tous les pays producteurs (quote-part d'exportation), plus

b) la quantité d'opium brut nécessaire pour les besoins intérieurs de chaque pays producteur, et

c) la quantité, s'il en est, requise pour la reconstitution des stocks régulateurs.

Les gouvernements des pays producteurs s'engageraient aux termes de la convention, à limiter leur production annuelle à la quote-part de production.

L'attribution pour une certaine période d'une quote-part d'exportation à chaque pays producteur résulterait d'un accord entre les gouvernements de ces pays, et couvrirait les points suivants:

a) Le pourcentage des quotes-parts à attribuer à chaque pays intéressé;

b) La période pendant laquelle la quote-part demeurerait valable.

c) la procédure à suivre pour sa révision périodique.

Un arrangement devrait intervenir pour le règlement des quotes-parts comme partie des travaux préparatoires avant la réunion de la Conférence internationale.

L'effet d'un système de quotes-parts universellement adopté serait de donner à tous les pays producteurs une assurance de stabilité et d'ordre. En vertu de ce système, les pays producteurs pourraient compter, pour des périodes convenues entre eux, sur un marché relativement stable. Ils seraient par conséquent en mesure de prendre les dispositions nécessaires pour stabiliser leur production et pour la limiter conformément à la quote-part attribuée.

Selon ce système, il ne serait pas difficile d'établir une relation raisonnable entre la production et la consommation de maintenir des stocks à des niveaux convenables et d'obtenir des prix adéquats pour les producteurs.

La réglementation de la production et du commerce selon un système de quotes-parts faciliterait considérablement le contrôle national et international. De plus, en coordonnant les diverses politiques suivies en matière d'opium par les différents pays producteurs et en diminuant l'instabilité du commerce, elle éliminerait autant que possible le risque de difficultés pratiques résultant de la nouvelle convention.

En appliquant ces principes généraux, il importe de tenir dûment compte du fait que, selon un système de quote-part, les pays producteurs, aussi bien que les pays acheteurs, auraient à accepter certaines restrictions importantes apportées à la liberté de leur commerce.

Pour appliquer un système de quotes-parts, il serait nécessaire de déterminer le total des besoins mondiaux en opium brut au moyen d'évaluations annuelles fournies par tous les pays dix-huit mois à l'avance.

Les quantités représentant les besoins mondiaux ainsi établis constitueraient une base pour l'attribution, par l'autorité de contrôle, à chaque pays producteur, d'une quote-part définie de production et d'exportation. Cette quote-part ainsi

fixée représenterait une quantité précise à laquelle les pays producteurs devraient limiter leur production et leurs exportations, et les évaluations fournies par les pays acheteurs auraient nécessairement un caractère obligatoire, c'est-à-dire que les pays acheteurs s'engageraient à acheter, dans le courant de l'année pour laquelle une estimation annuelle aurait été soumise, les quantités d'opium pour lesquelles des évaluations auraient été fournies⁽¹⁾.

En fournissant une évaluation annuelle, chaque pays acheteur devrait indiquer la quantité (consistance et teneur en morphine) de l'opium requis. Il pourrait également indiquer le pays où il se propose d'obtenir cet opium, et l'autorité de contrôle devrait tenir compte, autant que possible, de cette indication dans la répartition des quotes-parts entre les pays producteurs.

Si l'autorité de contrôle, en répartissant ainsi les quotes-parts, s'apercevait qu'un pays producteur reçoit des commandes en quantités telles que leur total dépasse sa quote-part, elle aurait les pouvoirs nécessaires pour attribuer l'excédent de ces commandes à un pays producteur pour lequel les commandes n'atteindraient pas le montant de sa quote-part. Ce transfert se ferait pourvu que le pays producteur, à qui les commandes auraient été transférées, soit disposé à, - et en mesure de fournir le pays acheteur en opium à des conditions (pour la qualité et le prix) qui ne soient pas moins favorables que celles offertes par le pays producteur désigné dans l'évaluation annuelle originale du pays acheteur

(1) Cette obligation impliquerait une très grande précision dans les évaluations de leurs besoins fournies par les pays acheteurs. Le système de surestimation considérable des besoins pratiqué selon la Convention de limitation de 1931 rendrait le système des quotes-parts pratiquement inapplicable.

Dans le cas où un pays acheteur indiquerait dans ses évaluations annuelles que, pour des raisons spéciales (accords commerciaux ou autres arrangements), il est obligé d'acheter tout son opium à un pays producteur donné, l'autorité de contrôle tiendrait compte de cette déclaration en attribuant sa quote-part au pays producteur en question. (1)

Après avoir approuvé les évaluations, et attribué les quotes-parts à chaque pays producteur, l'autorité de contrôle communiquerait immédiatement ses décisions concernant la quantité approuvée et le pays d'approvisionnement aux gouvernements des pays acheteurs, qui autoriseraient leurs fabricants à faire, dans les limites des évaluations approuvées, des arrangements définis (contrats) avec les pays producteurs pour la fourniture de l'opium.

En vue de faciliter le fonctionnement du système des quotes-parts, il est essentiel que les pays producteurs-exportateurs s'engagent à fournir de l'opium d'un certain standard minimum, c'est-à-dire d'une consistance déterminée, et d'une teneur en morphine qui ne soit pas inférieure à un pourcentage fixé (opium standardisé).

L'un des caractères essentiels du système des quotes-parts serait l'accord des pays producteurs sur la répartition de ces quotes-parts. La Convention future devrait donc contenir des dispositions relatives à la procédure à suivre pour leur réunion périodique et pour l'arbitrage en cas de désaccord.

(1) Les statistiques pour les années passées indiquent que, dans la pratique, un pays acheteur achète rarement tout l'opium requis dans un seul pays producteur. Si des accords commerciaux spéciaux, du genre de ceux mentionnés ci-dessus, existent, on devrait en tenir compte en négociant l'attribution des quotes-parts.

2) Le système des libres commandes.

D'après ce système, les gouvernements, en soumettant leurs évaluations relatives aux besoins en opium brut, indiqueraient eux-mêmes, sauf pour la consommation intérieure des pays producteurs, que les quantités à importer seraient achetées à certains pays producteurs déterminés. Ils seraient également tenus de s'engager à importer des pays producteurs spécifiés les quantités afférentes à l'année envisagée. Si par exemple le pays A a besoin pour l'année X de 200 tonnes, dont 100 doivent être achetées au pays B, 50 au pays C et 50 au pays D, le pays A garantira que lesdites quantités seront achetées dans les pays indiqués au cours de l'année X.

Grâce à ce mode de répartition des quantités d'opium brut à produire pour l'exportation, les pays producteurs arriveraient à connaître la quantité à produire au cours d'une année donnée et seraient en mesure d'organiser leurs cultures de pavot en conséquence. Cependant, cette méthode n'assurerait pas la même stabilité pour l'avenir que celle du système des quotes-parts, bien que le total des besoins mondiaux ne varie pas sensiblement d'une année à l'autre. Il pourrait y avoir des fluctuations considérables dans le chiffre des commandes faites chaque année à chaque pays producteur. Par contre, les pays consommateurs seraient obligés de prévoir leurs achats longtemps avant le moment où l'opium serait effectivement nécessaire et ce serait là un sérieux inconvénient. Cette question de la possibilité de passer des contrats si longtemps avant la livraison demande à être examinée au point de vue spécial des prix. Si les achats doivent être effectués 18 mois avant la fourniture, les pays producteurs et les pays consommateurs pourront se trouver dans l'obligation de conclure un arrangement spécial

au sujet de la base à adopter pour le calcul des prix. En dehors de cette considération, un des objets les plus importants de la limitation de la culture du pavot est d'établir une certaine stabilité sur le marché de l'opium, notamment en ce qui concerne les prix. La production d'opium brut et l'écoulement des quantités produites dépendent, comme on l'a déjà dit, de tant de facteurs incertains et incontrôlables qu'un arrangement concernant les prix serait peut-être nécessaire pour fournir aux producteurs une certaine garantie quant aux résultats économiques de leur production. Il ne faut pas oublier que l'instabilité des prix a causé autrefois de sérieuses difficultés dont les pays producteurs n'ont pas été les seuls à souffrir.

La limitation de la production de l'opium brut est entreprise pour des raisons humanitaires et causera certainement des difficultés aux gouvernements et aux populations des pays producteurs. Dans ces conditions, il est juste de prévoir des mesures destinées à assurer aux pays producteurs et aux cultivateurs de pavot un bénéfice raisonnable sur la production de l'opium.

3) Combinaison du système des quotes-parts et du système des libres commandes.

On peut envisager une troisième méthode pour répartir les quantités à exporter entre les pays producteurs : c'est la combinaison du système des quotes-parts et du système des libres commandes. Ce dernier serait appliqué dans la mesure où les gouvernements des pays consommateurs indiqueraient les pays dans lesquels ils ont l'intention de s'approvisionner en opium brut. S'il restait certaines quantités d'opium brut pour lesquelles la source d'approvisionnement

n'aurait pas été spécifiée, ces quantités (quantités libres) seraient réparties entre les pays producteurs intéressés en vertu d'un système des quotes-parts. Les trois méthodes possibles mentionnées ci-dessus sont examinées en détail dans l'annexe I du présent document.

III. OBLIGATIONS DES PAYS PRODUCTEURS ET DES PAYS CONSOMMATEURS ET POUVOIRS DE L'AUTORITE DE CONTRÔLE.

La limitation de la culture du pavot et de la production de l'opium brut aux besoins légitimes du monde pré-suppose l'octroi aux pays producteurs de certaines garanties leur assurant la vente des quantités qu'ils auront produites pour l'exportation en vertu du plan de limitation. En d'autres termes, les pays consommateurs qui importent les quantités d'opium brut nécessaires à leurs besoins seront tenus de s'engager à acheter les quantités d'opium brut indiquées dans leurs évaluations. C'est un problème qui soulève sans contredit de nombreuses difficultés et qui devra être soigneusement étudié et discuté, lorsqu'on élaborera en détail les projets relatifs à la future convention.

Les pays producteurs devront évidemment s'engager à n'exporter, au cours d'aucune année, des quantités d'opium brut supérieures à celles qui leur auront été attribuées à cet effet, en vertu de la convention.

Les pouvoirs de l'autorité de contrôle comprendront comme ceux de l'Organe de Contrôle prévu par la Convention de Limitation de 1931, l'examen des évaluations et le droit de demander des éclaircissements et des renseignements complémentaires aux gouvernements des pays

consommateurs et des pays producteurs. Cette autorité pourrait également être chargée de fixer les superficies à mettre en culture par les pays producteurs et les quantités à produire, ainsi que d'examiner le niveau des stocks à maintenir par lesdits pays.

La portée et l'étendue des pouvoirs à conférer à l'autorité de contrôle dépendront naturellement du plan de limitation qui sera finalement adopté.

Comme l'objet de la nouvelle Convention est de limiter la production mondiale de l'opium brut aux besoins légitimes du monde, il s'ensuit qu'il est d'une très grande importance que les évaluations des quantités nécessaires correspondent aussi étroitement que possible aux besoins effectifs de chaque pays, et également que des évaluations soient reçues en ce qui concerne tous les pays et territoires du monde. Une sous-estimation ou une surestimation peuvent avoir de graves conséquences et entraîner soit une sous-production, soit une sur-production. La sous-production pourrait déterminer une pénurie d'approvisionnements. On suppose que les gouvernements des pays consommateurs achèteront les quantités évaluées. Des évaluations trop élevées pourraient donc conduire à une accumulation dangereuse de stocks dans les pays consommateurs, ou pourraient causer de l'instabilité dans la production de l'opium, étant donné que les évaluations pour les années suivantes devraient être réduites de manière à donner aux pays consommateurs l'occasion d'écouler ces stocks accumulés. C'est le but des stocks régulateurs de sauvegarder l'existence d'approvisionnements d'opium brut suffisant, et d'autre part, d'absorber l'excédent de la production.

Il est, toutefois, évident que l'autorité internationale de contrôle aurait à examiner attentivement les évaluations de manière à empêcher la sous-estimation ou la sur-estimation.

IV. LA QUESTION DES DATES DANS LE SYSTEME DES EVALUATIONS.

Pour pouvoir se rendre compte de la possibilité de fixer des limites à la culture du pavot conformément au système d'évaluations décrit ci-dessus, il importe de tenir compte du facteur "temps".

Le pavot à opium est généralement semé en automne, entre la fin de septembre et le début de novembre. Les pays producteurs ont besoin d'un préavis d'environ trois mois pour organiser les cultures de la saison suivante et faire parvenir les instructions nécessaires aux cultivateurs. Ils doivent, par conséquent, connaître, au plus tard le 1er juillet, les quantités à produire pendant la saison à venir. L'autorité de contrôle devra avoir terminé l'examen des évaluations des besoins en opium brut à la fin du mois de juin de chaque année, étant entendu que les pays producteurs seront informés des quantités qui leur sont attribuées par télégramme. Il semble que les opérations de contrôle des évaluations des gouvernements doivent exiger trois mois, y compris le temps nécessaire pour consulter les gouvernements intéressés. Il faut donc que les gouvernements envoient à l'autorité de contrôle leurs évaluations des besoins en opium brut au plus tard pour le 1er avril. Si l'on tient compte du temps nécessaire pour transmettre les évaluations à cette autorité, il faudra que les évaluations des gouvernements soient prêtes à être expédiées à Genève entre le 1er et le 15 mars ou un peu plus tôt dans le cas des pays éloignés.

On a déjà fait remarquer plus haut que, pour assurer le bon fonctionnement du plan de limitation il faudra que les gouvernements des pays producteurs soumettent à l'autorité de contrôle des évaluations des superficies à cultiver au cours de la saison suivante, calculées d'après la part de production allouée à chacun d'eux et d'après les stocks qu'ils doivent maintenir. Ces évaluations seront transmises à l'autorité de contrôle par télégramme, dans le cas des pays éloignés, et cette autorité communiquera également par télégramme, le résultat de son examen aux gouvernements des pays producteurs.

L'état annuel de l'autorité de contrôle devra être publié immédiatement après l'examen des évaluations.

V. LA QUESTION DES STOCKS DANS LES PAYS PRODUCTEURS.

Il a déjà été exposé dans le présent document que, dans les pays producteurs, les stocks présenteront une importance considérable en tant que facteur régulateur. La Convention a pour but de limiter la production de l'opium brut, produit agricole, et sujet par là-même à de fortes variations au point de vue de la récolte, aussi bien d'une année à l'autre que d'une région à l'autre.

La culture du pavot sera déterminée par les besoins mondiaux, tels que ceux-ci seront établis par évaluations, mais les superficies ensemencées seront nécessairement calculées d'après le rendement moyen dans le passé. Quelque soin que l'on prenne pour déterminer la superficie, il se peut que la récolte soit considérablement supérieure ou inférieure à

la quantité d'opium brut qui devrait être produite au cours d'une année donnée en vertu d'un plan de limitation.

Les stocks dits "régulateurs", dans les pays producteurs, auraient donc pour but d'absorber les excédents de production ou de fournir de l'opium au cas où la production tomberait au-dessous de la quantité prévue. De plus, on pourrait prélever sur ces stocks des quantités supplémentaires d'opium brut au cas où l'on se trouverait en présence d'une demande subitement beaucoup plus forte à laquelle on ne saurait faire face par une augmentation de la production. Les stocks joueraient un rôle régulateur aussi bien en ce qui concerne les quantités à exporter que les quantités nécessaires pour la consommation intérieure du pays producteur lui-même.

En plus des stocks régulateurs, il existera naturellement dans les pays producteurs, à la fin de chaque année, certaines quantités d'opium provenant de la récolte de l'année qui auront été mises de côté pour faire face aux commandes à l'exportation de l'année suivante ou aux besoins de la consommation intérieure.

La nécessité des stocks régulateurs paraît indiscutable et on suggère que la Convention contienne certaines stipulations relativement au niveau susceptible d'être autorisé pour ces stocks.

Dans les paragraphes ci-après, on traite plus en détail la question des stocks régulateurs pour les commandes à l'exportation.

Etant donné que les conditions de la production et du commerce d'exportation seront différentes, suivant qu'on adoptera le système des quotes-parts ou celui des libres

commandes, il y a lieu d'envisager diverses méthodes pour calculer le niveau normal des stocks régulateurs dans les deux systèmes.

Dans le système des quotes-parts, les quantités à exporter par les pays producteurs ne varieraient guère au cours des périodes auxquelles les quotes-parts s'appliqueraient. Le niveau normal du stock régulateur dans un système de quotes-parts pourrait donc être fixé par rapport à la demande annuelle moyenne prévue pendant un certain nombre d'années et pourrait même être égal à cette demande, ce qui signifie que ce niveau représenterait la part (quote-part) du pays producteur dans la demande totale.

Avec le système des libres commandes, le stock régulateur d'un pays producteur devrait être calculé par rapport aux exportations moyennes (importations reconnues) de ce pays pendant un certain nombre d'années antérieures et pourrait être égal à ce chiffre. Etant donné qu'avec un système de libres commandes, les exportations annuelles de chaque pays producteur pourraient varier dans des proportions considérables, le niveau du stock régulateur serait sujet à telles modifications qui pourraient s'avérer nécessaires à la lumière de l'expérience acquise par la suite.

Dans la pratique, il serait extrêmement difficile, chaque année, de maintenir le stock régulateur à un niveau fixe. Une bonne récolte peut, au cours d'une année déterminée, dépasser le montant des commandes destinées à être livrées l'année suivante ou inversement. Il en résultera nécessairement des fluctuations du stock régulateur. Toutefois, il

n'est pas essentiel que ce stock régulateur soit maintenu chaque année au même niveau. Ce qui importe, c'est que, pendant un certain nombre d'années au cours desquelles la mauvaise récolte d'une année peut se trouver compensée par une bonne récolte d'une année ultérieure et inversement, le niveau du stock régulateur ne dépasse pas une moyenne fixée conformément à la méthode esquissée au paragraphe 2 ci-dessus.

Cette moyenne doit être sujette à examen de la part de l'autorité du contrôle. Si, pendant plusieurs années successives, le stock régulateur accuse un excédent exagéré par rapport à la moyenne fixée, l'autorité du contrôle doit en tenir compte lors de la répartition de la production. Une partie de la demande devra être alimentée au moyen du stock régulateur et on pourra se trouver dans l'obligation de réduire temporairement la production. L'accumulation excessive de stocks pourra entraîner une révision des évaluations soumises par les pays producteurs relativement aux superficies nécessaires pour produire une quantité donnée d'opium.

Si, au moment où la nouvelle Convention entrera en vigueur, les stocks d'opium brut existants dans un pays producteur quelconque dépassent le niveau normal du stock régulateur (voir § 2 ci-dessus), ces excédents de stock devront, pendant une période à fixer d'un commun accord, être ramenés au niveau normal par la réduction des quantités qui, dans d'autres circonstances, auraient été produites.

VI. EFFETS DE LA LIMITATION DE LA PRODUCTION SUR LES PRIX DE
L'OPIUM BRUT.

Les prix de l'opium brut sur les marchés mondiaux ont été sujets à de fréquentes et brusques fluctuations. A l'époque où la fabrication des stupéfiants n'était pas strictement contrôlée, les prix atteignaient des niveaux très élevés (le maximum a été enregistré au cours du dernier trimestre de 1929, le prix de 1 kg. d'opium d'une teneur en morphine de 12% étant alors d'environ 80 francs-or sur les marchés de Londres et de Hambourg.) Toutefois, lorsque la production des drogues manufacturées a marqué une tendance à s'établir approximativement au niveau des besoins médicaux et scientifiques du monde, la demande d'opium brut de la part des pays fabricants a diminué et les prix ont, par suite, accusé une baisse constante entraînant des conséquences désastreuses pour les cultivateurs. Ils ont atteint leur niveau le plus bas au début de 1932, soit environ 19 francs-or à Londres et 16 francs-or à Hambourg. Au cours des années suivantes, on a enregistré des fluctuations dans les deux sens. Dernièrement, les prix sont devenus un peu plus stables et sont demeurés à peu près au niveau de 22 francs-or à Londres et de 20 francs-or à Hambourg.

Afin de stabiliser les prix à un niveau rémunérateur deux des pays producteurs exportateurs ont jugé nécessaire d'établir entre eux une entente étroite pour écouler leur opium.

D'une manière générale, la demande légitime d'opium brut a constamment diminué depuis 1929, avec une légère tendance à l'augmentation au cours des quelques dernières années, si l'on tient compte des exportations à destination des pays fabricants. Les besoins en opium brut pour la fabrication de l'opium préparé ont diminué d'une façon continue

en raison d'une part d'une réduction de la consommation de l'opium préparé et, d'autre part, d'une accumulation de stocks dans les pays consommant de l'opium à fumer.

La réduction générale de la demande a entraîné l'accumulation de stocks très considérables dans les pays producteurs et ces stocks ont exercé une forte pression sur les marchés.

Dans l'élaboration d'un plan de limitation de la production de l'opium brut, il faut tenir compte des effets que peut avoir cette limitation sur les prix. Si une convention produit tous les résultats espérés, les quantités d'opium brut produites correspondront étroitement aux besoins mondiaux; en d'autres termes, la totalité de la production d'opium pourra être écoulee facilement. On peut supposer que l'effet général de la limitation sur les prix tendra à les stabiliser. Il est probable qu'à l'avenir les fluctuations des besoins n'affecteront plus sensiblement le niveau des prix, étant donné que la production sera adaptée à la demande.

Néanmoins, les répercussions du plan de limitation sur les prix de l'opium brut pourraient varier suivant le système adopté pour répartir les quantités à exporter entre les pays producteurs exportateurs.

Si l'on adopte le système des quotes-parts, chacun de ces pays se verra attribuer à l'avance, pour un certain nombre d'années, une part du marché d'exportation. Comme chaque pays producteur exportateur produira uniquement pour l'exportation une quantité correspondant à sa quote-part et pour laquelle il existera une demande sûre, il est peu probable que les pays producteurs exportateurs s'engagent dans une lutte de prix.

Dans le système des libres commandes, la part du marché d'exportation revenant à chaque pays producteur exportateur dépendra des commandes reçues. Avec ce système, on peut s'attendre à ce que les pays producteurs se fassent concurrence pour obtenir la plus grande part possible des exportations.

Il peut arriver évidemment - tout au moins dans le système des quotes-parts - que les pays producteurs exportateurs s'efforcent de faire monter les prix, d'autant plus qu'il y aurait une demande pour la totalité de la quantité d'opium produite. Néanmoins, une pareille politique pourrait s'avérer dangereuse du fait que l'opium brut se heurte à la concurrence sérieuse de la paille de pavot en tant que matière première pour la fabrication des stupéfiants. Si les pays producteurs maintiennent les prix de l'opium brut à un niveau trop élevé, les pays fabricants pourront juger plus avantageux de cesser d'employer l'opium brut et d'extraire la morphine directement de la paille de pavot ou d'importer la morphine brute des pays qui ont adopté ce procédé. La crainte que pareille éventualité ne se réalise conduira probablement les pays producteurs à se montrer prudents dans leur politique à l'égard des prix de l'opium brut.

A ce propos, il convient d'attirer l'attention sur la question du rapport entre le coût de l'opium brut et le coût des produits manufacturés (morphine, codéine, etc. et opium préparé). Le coût de la matière première ne représente apparemment qu'une très faible partie du prix de vente des produits finis. Cet aspect du problème pourrait faire l'objet d'une étude spéciale. Il ne faut évidemment pas perdre de vue l'intérêt du consommateur en ce qui concerne les drogues manufacturées. Pour l'opium préparé, la règle est de déterminer les prix de détail sans tenir compte du coût de l'opium brut employé pour sa fabrication.

L'objet de la limitation de la production de l'opium brut est essentiellement d'ordre humanitaire. Les pays producteurs sont invités à réduire leur production d'opium brut. Cette mesure entraînera certainement des sacrifices pour ces pays et pour la population qui se livrait jusqu'ici à la culture du pavot. Dans ces conditions, il n'est que juste que les pays producteurs soient assurés de prix stables et raisonnables. D'autre part, il ne faut pas que la limitation de la production de l'opium brut entraîne une hausse indue des prix de l'opium brut.

Ceci dit, et étant donné les considérations qui précèdent, on se demande s'il ne serait pas opportun et possible de combiner la limitation de la production de l'opium brut avec une réglementation internationale des prix de l'opium brut. C'est là une question qui pourrait être inscrite au programme des travaux préparatoires de la Commission consultative.

VII. SURVEILLANCE ET CONTROLE.

L'application d'une convention de limitation de la culture du pavot ne saurait être efficace sans un contrôle strict, tant international qu'é national.

L'objet du plan de limitation est d'assurer que la production d'opium ne dépassera pas, pendant l'année, les quantités correspondant aux besoins légitimes du monde, plus ou moins les quantités nécessaires pour porter les stocks des pays producteurs à un niveau fixe ou les ramener à ce niveau, suivant le cas. Dans toutes les conventions de l'opium conclues antérieurement sous les auspices de la Société des Nations, on a jugé indispensable de prévoir un certain contrôle international et national. L'expérience a montré que, dans l'ensemble, ce contrôle a fonctionné d'une façon satisfaisante, tout au moins après une certaine période d'adaptation, à la

fois pour les organismes internationaux et pour les autorités gouvernementales intéressées. La nécessité d'un contrôle analogue, en ce qui concerne la production de l'opium, est indiscutable; elle correspond à l'intérêt direct de toutes les parties à la future convention, et plus particulièrement des pays producteurs eux-mêmes.

L'importance de cet aspect de la question devient d'autant plus évidente si l'on songe aux rivaux très divers de l'administration dans les pays producteurs.

D'autres circonstances encore militent en faveur d'un strict contrôle à la fois international et national: en effet il s'agit d'un produit agricole dont le rendement est sujet à des variations imprévisibles; d'autre part, il existe des différences dans la teneur en morphine de l'opium produit et la consistance de l'opium. Un contrôle national permettrait à chaque gouvernement de remplir les obligations qui lui incomberont en vertu de la future convention, en même temps qu'un contrôle international donnerait la garantie que les parties à la Convention respectent leurs obligations ou, en d'autres termes, que les objets humanitaires de la Convention sont atteints.

a) (1). Contrôle international.

On se rappellera qu'une des innovations de la Convention de 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants a été l'article 14 qui confie à un organe international spécial le soin d'exercer une surveillance ex post facto sur le fonctionnement de la Convention et confère à cet organe certains pouvoirs dans les cas prouvés de manquement de la part des gouvernements aux obligations assumées en vertu de la convention. Cette surveillance ex post facto s'exerce au moyen de renseignements statistiques complets fournis par les gouvernements au sujet de l'industrie des stupéfiants ainsi que du commerce international, de la

distribution et de la consommation de ces drogues. Il y aurait lieu de prévoir, pour l'application de la future convention, un contrôle ex post facto du même genre. La première condition nécessaire à l'établissement de ce contrôle serait l'envoi, par les gouvernements intéressés, de renseignements statistiques détaillés et exacts; la seconde, serait l'examen de ces statistiques par une autorité internationale compétente. Quelle que soit l'autorité chargée de cette tâche, il faudra prévoir un organisme central international chargé de recevoir, de confronter et d'étudier les données statistiques que fourniront les gouvernements en vertu de la future convention. Ce bureau de statistique devra réunir et enregistrer, y compris les statistiques relatives à l'opium brut déjà fournies au Comité central permanent de l'opium, les statistiques suivantes: (a) statistiques annuelles: 1) des superficies cultivées en pavot; 2) des quantités d'opium brut produites; 3) des quantités en stock dans les pays producteurs au début et à la fin de chaque année; 4) des quantités consommées à l'intérieur des pays producteurs; 5) des quantités saisies. (b) des statistiques trimestrielles des importations et des exportations. Tous les renseignements statistiques ainsi reçus des parties à la convention, seraient mis immédiatement à la disposition de l'autorité de contrôle qui s'occuperait des évaluations, laquelle les utiliserait comme elle le jugerait opportun, dans l'accomplissement de sa tâche. Les pays producteurs devraient envoyer dans le plus bref délai possible à l'autorité de contrôle des rapports concernant leurs récoltes, étant donné que de la récolte d'une année peuvent dépendre en grande partie les quantités à produire l'année suivante. Tous les pays producteurs devraient donc être invités à communiquer dans le plus bref délai possible des rapports sur leurs récoltes, les pays éloignés fournissant ces renseignements par télégramme.

Les statistiques relatives à l'opium brut transmises par les gouvernements devraient, dans tous les cas, indiquer la consistance de chaque catégorie d'opium brut pour laquelle des données sont fournies et le bureau central de statistique ramènerait tous ses chiffres à une consistance uniforme.

Le Bureau de statistique publierait un rapport annuel sur toutes les statistiques reçues en vertu de la convention. L'autorité de contrôle international serait invitée dans l'exercice de sa surveillance ex post facto sur l'application de la convention, à publier un état annuel indiquant: a) les évaluations des besoins mondiaux; les évaluations des pays producteurs relatives aux superficies à cultiver et aux stocks à maintenir, ainsi que la part de production allouée à chaque ^{pays}/producteur et b) les statistiques mentionnées ci-dessus. Le rapport annuel du bureau de statistique et l'état annuel relatif au fonctionnement de la convention seraient soumis au Conseil de la Société des Nations et publiés.

(2) Application du système des certificats d'importation et d'exportation.

La future convention exigerait de toutes les parties qu'elles acceptent l'application intégrale du système des certificats d'importation et d'exportation prévu par la Convention de Genève de 1925, tel qu'il a été complété et interprété par la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.

(3) Rapports annuels spéciaux des pays producteurs.

On jugera sans aucun doute désirable de demander aux pays producteurs de soumettre des rapports annuels spéciaux sur l'application de la convention. Ces rapports annuels devront

être établis à temps pour parvenir à Genève le 1er mars de chaque année, au plus tard, afin de faciliter à l'autorité de contrôle l'examen des évaluations. Etant donné que, dans tous les pays producteurs, la récolte de l'opium est terminée en juillet ou en août, ces rapports annuels pourraient être établis au cours des cinq derniers mois de l'année et expédiés à Genève aussitôt que possible après que le chiffre des stocks à la fin de l'année aurait été déterminé. Les rapports seraient établis conformément à un formulaire qui serait préparé par la Commission consultative.

b) Contrôle national.

1. Monopoles d'Etat complets dans les pays producteurs.

On estime que le meilleur moyen de réaliser une limitation de la culture du pavot et de la production de l'opium serait de créer, dans chaque pays producteur, un monopole d'Etat intégral qui s'étendrait de l'octroi des licences aux cultivateurs à la distribution à la fois intérieure et internationale et porterait également sur les stocks. Les gouvernements intéressés devraient exercer un contrôle minutieux et permanent afin de pouvoir garantir l'application du plan de limitation et s'assurer que les quantités produites sont utilisées uniquement pour les fins prévues par les conventions internationales de l'opium, aussi longtemps que l'opium reste dans les limites de leur territoire. Le monopole du gouvernement reprendrait l'opium aussitôt que possible après la récolte et le conserverait jusqu'à sa distribution pour la consommation intérieure ou pour l'exportation à l'étranger.

Il serait tenu d'acheter la totalité de l'opium brut produit licitement dans le pays, qui deviendrait ainsi sa propriété. Le monopole devrait être un monopole d'Etat en ce sens qu'il appartiendrait complètement au gouvernement et serait entièrement placé sous son contrôle.

2. Contrôle de la culture.

La culture du pavot devrait être subordonnée à l'obtention de licences individuelles valables un an, et délivrées à chaque cultivateur par le monopole d'Etat avant le commencement des semailles, avec obligation, pour le cultivateur, de livrer la totalité de sa récolte au monopole sous peine de sanctions sévères. Une superficie déterminée, calculée sur le terrain même, serait assignée chaque année à chaque cultivateur. Les cultures seraient soumises à des inspections périodiques effectuées par des fonctionnaires du gouvernement. On trouvera, dans une annexe au présent document (annexe II) ¹⁾, un projet de règlement relatif au contrôle de la culture.

L'opium récolté serait recueilli par le monopole et transporté aussitôt que possible au dépôt d'Etat le plus proche.

3. Contrôle de l'opium détenu par le monopole.

Le monopole d'Etat serait obligé de tenir une comptabilité détaillée de l'opium reçu, de l'opium livré, à quelque fin que ce soit, et de l'opium conservé en stock. Toutes les quantités inscrites dans les registres devraient être exprimées en chiffres absolus et ramenées à une consistance uniforme. Toutes les livraisons effectuées par l'office central du monopole seraient enregistrées conformément à des règles établies à cet effet par chaque gouvernement, avec indication de la quantité livrée, de la date, de la consistance, du nom du destinataire et de l'usage auquel doit servir l'opium (fabrication de drogues, consommation intérieure non médicale, préparation d'opium médicinal, etc., et exportation).

(1) Annexe II suivra dans quelques jours.