



23.008

Message concernant l'approbation de l'accord international de 2010 sur le cacao, tel que modifié en 2022

du 11 janvier 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'accord international de 2010 sur le cacao, tel que modifié en 2022, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 janvier 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La Suisse est partie à l'accord international de 2010 sur le cacao, qui arrive à échéance. Pour respecter ses engagements et défendre ses intérêts dans le secteur mondial du cacao, la Suisse a participé à la révision de l'accord, ce qui lui a permis de faire valoir, avec succès, ses préoccupations. L'accord international de 2010 sur le cacao tel que modifié en 2022, est conforme aux principes de la stratégie économique extérieure et de l'Agenda 2030 de la Suisse.

Contexte

La Suisse est partie à l'accord international sur le cacao depuis 1972. Elle a adhéré au premier accord de 1972, puis aux accords successifs de 1975, 1980, 1986, 1993, 2001 et 2010. L'Organisation internationale du cacao, dont le siège est à Abidjan, assure la mise en œuvre de l'accord et en surveille le fonctionnement. Les accords conclus visent à promouvoir les échanges et la coopération entre les pays consommateurs et les pays producteurs, de même qu'entre l'ensemble des acteurs tout au long de la chaîne de valeur du cacao.

Contenu du projet

Après plusieurs mois de négociations, l'accord international de 2010 sur le cacao tel que modifié en 2022 a été finalisé le 9 août 2022. À l'instar des accords précédents, l'accord révisé vise à promouvoir la coopération internationale dans le secteur du cacao et à favoriser le dialogue entre les différents intervenants situés tout au long de la chaîne de valeur. L'accord souligne combien il est important d'encadrer le secteur du cacao pour qu'il assure aux producteurs et aux petits paysans locaux un revenu décent leur permettant ainsi qu'à leur famille de vivre décemment. Il précise également les contributions que les États membres doivent fournir pour rendre le secteur du cacao durable sur les plans économique, social et environnemental. Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale l'accord international de 2010 sur le cacao tel que modifié en 2022.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'accord international sur le cacao (AICC) a pour objectif de renforcer le secteur mondial du cacao et de promouvoir sa durabilité en associant les acteurs tout au long de la chaîne de valeur. Cela passe par l'encouragement des échanges et de la coopération entre les pays consommateurs et les pays producteurs de cacao de même qu'entre l'ensemble des acteurs tout au long de la chaîne de valeur.

La Suisse a adhéré au premier accord international sur le cacao en 1972¹. Elle a par la suite adhéré aux accords successifs de 1975², 1980³, 1986⁴, 1993⁵, 2001⁶ et 2010⁷. L'Organisation internationale du cacao, dont le siège est à Abidjan, assure la mise en œuvre de l'accord sur le cacao et en surveille le fonctionnement. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) gère l'adhésion de la Suisse à l'AICC conjointement avec l'ambassade de Suisse à Abidjan.

À l'instar de l'accord actuel, l'objectif de l'accord révisé en 2022 (AICC 2022), vise à promouvoir la coopération internationale dans le secteur du cacao et à favoriser le dialogue entre les différents intervenants tout au long de la chaîne de valeur. L'AICC 2022 souligne combien il est important d'encadrer le secteur du cacao pour qu'il assure aux producteurs et aux petits paysans locaux un revenu décent leur permettant ainsi qu'à leur famille de vivre décemment. Il précise également les contributions que les États membres doivent fournir pour rendre le secteur du cacao durable sur les plans économique, social et environnemental. Il n'a pas de durée de validité maximale et reste en vigueur tant que le Conseil international du cacao n'y met pas fin.

1 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 1972 sur le cacao (FF 1973 I 769).

2 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 1975 sur le cacao (FF 1976 I 933).

3 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 1980 sur le cacao (FF 1981 II 1).

4 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 1986 sur le cacao (FF 1987 I 489).

5 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 1993 sur le cacao (FF 1994 I 665).

6 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 2001 sur le cacao (FF 2003 937).

7 Cf. message concernant l'approbation de l'Accord international de 2010 sur le cacao (FF 2011 1581).

1.2 L'Organisation internationale du cacao

L'Organisation internationale du cacao recueille et publie des données sur la production, les prix, les exportations, les importations, les stocks, les ventes et la consommation de cacao et de produits à base de cacao. Elle aide en outre ses États membres à développer et à gérer des projets dans le secteur du cacao. Elle constitue par conséquent pour ses membres une plateforme d'échange de vues et d'informations. Enfin, elle administre l'accord sur le cacao et s'engage, notamment, en faveur du dialogue politique sur le développement durable du secteur du cacao.

1.3 Le marché du cacao

La production mondiale de cacao représente 5,24 millions de tonnes pour l'année de production 2020/2021 (du 1^{er} octobre au 30 septembre), dont 77 % en provenance d'Afrique, 18 % d'Amérique latine et 5 % d'Asie et d'Océanie. Assurant 43 % de la production mondiale, la Côte d'Ivoire est le plus grand producteur mondial de cacao, suivi par le Ghana et l'Équateur, qui produisent respectivement 20 % et 7 % des fèves au niveau mondial. Les exportations de cacao constituent une importante source de devises pour les pays en développement producteurs. Des millions de ménages ruraux en tirent une part essentielle de leurs revenus. S'agissant de l'année de production 2020/2021, quelque 47 % des exportations mondiales de fèves de cacao provenaient de la Côte d'Ivoire, 14 % du Ghana et 9 % de l'Équateur⁸. Les pays de l'OCDE, à commencer par l'Allemagne, les Pays-Bas et les États-Unis, constituent la destination privilégiée des exportations des pays producteurs. Les fèves de cacao y sont transformées ainsi que dans beaucoup d'autres pays de débouchés. Conformément à leur demande d'importations élevée, l'Allemagne et les Pays-Bas sont les plus grands producteurs de chocolat au monde⁹.

Les fluctuations de production, notamment en Côte d'Ivoire, ont un impact sur le prix mondial du cacao. Après des années mouvementées, l'année de production 2016/2017 a amorcé le retour à un prix du cacao relativement stable. La pandémie de coronavirus n'a pas entraîné de grandes distorsions de l'offre, mais quelques pays producteurs d'Afrique de l'Ouest ont connu de mauvaises conditions de production à cette même période, ce qui a préterité leur production. Du côté de la demande, un recul de la consommation est dans le même temps intervenu suite à la pandémie. Les fluctuations concomitantes de l'offre et de la demande ont donc entraîné une variation minime du prix du cacao¹⁰. Depuis, la demande s'est redressée, ce qui a entraîné une hausse du prix du cacao. La hausse actuelle des prix des engrais consécutive à la guerre en Ukraine a un impact négatif sur la production de cacao et les coûts de production. On peut donc s'attendre à ce que le prix du cacao continue d'augmenter¹¹.

⁸ Organisation internationale du cacao. Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Volume XLVIII No. 2, Cocoa Year 2021/22.

⁹ www.trademapp.org > Coffee imports

¹⁰ Organisation internationale du cacao. Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Volume XLVI No. 4, Cocoa Year 2019/20.

¹¹ Organisation internationale du cacao. Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Volume XLVIII No. 2, Cocoa Year 2021/22.

1.4 Intérêts de la Suisse

Les intérêts de la Suisse n'ont pas changé depuis l'adoption de l'accord de 2010. Être partie à l'accord révisé permet à la Suisse de continuer à défendre activement ses intérêts économiques et sa politique de développement.

Les importations de cacao ont triplé ces 30 dernières années, ce qui témoigne de l'activité croissante du secteur¹². S'agissant des intérêts économiques, il y a lieu de citer, en particulier, le prestigieux secteur du chocolat, qui emploie quelque 4400 personnes actuellement en Suisse et qui dégage un chiffre d'affaires d'environ 1,71 milliard de francs¹³. Même si la valeur des exportations de chocolat suisse reste modeste en comparaison internationale, les négociants suisses en cacao jouent un rôle central dans le secteur mondial du cacao¹⁴. Selon l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, environ 70 % du chocolat produit dans notre pays est exporté. Les principaux marchés étrangers du secteur chocolatier suisse sont l'Allemagne (20,4 %), la France (10,3 %), le Canada (9,4 %), les États-Unis (6,2 %) et le Royaume-Uni (8,4 %). Les 30 % restants du chocolat produit en Suisse sont vendus sur notre territoire. Selon la Fédération des fabricants suisses de chocolat Chocosuisse, la Suisse se situait en tête du classement mondial de consommation de chocolat par habitant en 2021, comme les années précédentes, avec 11,3 kg.

En reconduisant sa participation à l'AICC, la Suisse peut partager au sein de l'organisation ses expériences dans le cadre de la coopération économique au développement et continuer à promouvoir le développement durable du secteur du cacao. Ceci inclut la production d'un cacao de qualité répondant à la demande des marchés internationaux, et plus particulièrement à la demande du marché suisse (spécialités, biologique et commerce équitable). La Suisse s'engage également à faciliter le dialogue entre le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les associations de producteurs dans le but de promouvoir le commerce durable du cacao. Elle a notamment soutenu, au sein de l'Organisation internationale du cacao, le processus de Tables Rondes concernant les défis et les solutions pour développer le secteur du cacao de manière durable. Les efforts déployés pour promouvoir la durabilité se reflètent également dans les travaux de la Plate-forme suisse du cacao durable (SWISSCO), dont la création a été soutenue par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Selon la SWISSCO, plus de 70 % des fèves de cacao et des produits à base de fèves de cacao importés en Suisse en 2021 provenaient d'une production durable. Par «production durable de cacao», on entend des équivalents du cacao certifiés selon des normes de durabilité internationalement reconnues ou selon des programmes de durabilité comparables à des normes de durabilité internationalement reconnues et vérifiés de manière crédible par une tierce partie indépendante.

¹² www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex, Domaine Marchandises

¹³ www.chocosuisse.ch

¹⁴ www.trademap.org > Coffee exports

1.5 Relation avec le programme de la législature

Bien que n'étant pas mentionné dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁶, le présent projet correspond à l'objectif 4 du programme de la législature actuelle. L'accord, qui prévoit que la Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide, assure à l'économie suisse l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE.

2 Procédure de consultation

En application de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁷, une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons. L'accord ne touche pas les intérêts essentiels des cantons. Il n'est pas non plus soumis ou sujet au référendum (ch. 5.3). Il n'est donc pas nécessaire d'organiser une consultation sur l'AICC 2022.

3 L'accord international de 2010 sur le cacao tel que modifié en 2022

3.1 Déroulement des négociations

Après plusieurs années de discussions au sein de groupes de travail informels et de négociations en vue d'un nouvel accord succédant à celui de 2010, les États membres se sont mis d'accord sur un texte final le 9 août 2022.

La notion de «revenu décent» a été au cœur des négociations. Son introduction dans le texte tient compte du fait que le revenu des producteurs de cacao n'est souvent pas suffisant pour leur éviter la pauvreté et les privations. En outre, la définition du cacao fin, qui se négocie à un tarif plus élevé sur le marché mondial, a été âprement discutée, plusieurs pays producteurs ayant intérêt, en raison de stratégies de culture différentes (quantité ou qualité), à faire valider une définition aussi étroite que possible pour les uns, et aussi large que possible pour les autres.

Grâce au soutien de la Suisse, l'introduction d'une règle visant à établir une direction tournante (poste de directeur exécutif) entre les pays producteurs et les pays consommateurs a pu être évitée. Compte tenu du profil d'exigences éminemment spécifique de ce poste important, les compétences doivent être le premier critère de sélection. Ce n'est qu'en présence de candidatures équivalentes et en tenant compte de l'égalité des sexes qu'un tournus doit avoir lieu.

¹⁵ FF 2020 1709

¹⁶ FF 2020 8087

¹⁷ RS 172.061

Enfin, l'introduction et l'énoncé des articles relatifs à la durabilité sociale et environnementale ont aussi été longuement débattus. Les discussions sur la loi sur les chaînes d'approvisionnement de l'UE ont été déterminantes pour l'intégration de ces articles. Cette loi oblige les acteurs situés tout au long de la chaîne de valeur à respecter les normes de durabilité et à assumer leurs responsabilités en cas de non-respect.

3.2 Contenu de l'accord

L'accord révisé est semblable à celui de 2010. L'objectif premier de l'accord reste de promouvoir la coopération internationale dans le secteur du cacao et de fournir un cadre aux consultations avec le secteur privé.

Du point de vue de la Suisse, la plus grande avancée de l'accord révisé réside dans l'intégration des objectifs de développement durable sur les plans économique, social et environnemental. Des améliorations ponctuelles ont également été apportées aux niveaux institutionnel et juridique.

L'AICC 2022 engage ses membres à mener une politique économique efficiente afin d'améliorer la productivité, l'accès au marché et la transparence du marché, le but étant notamment d'assurer aux producteurs de cacao un prix correct, sur l'ensemble des marchés, leur permettant de dégager un revenu décent. La durabilité sociale fait en outre partie intégrante de l'accord révisé. Dans le cadre de l'AICC 2022, les membres s'engagent pour la première fois de manière explicite à lutter contre le travail des enfants et à promouvoir la participation des femmes et des jeunes générations à la production et au commerce de cacao. L'AICC 2022 énumère en outre toute une série de mesures destinées à promouvoir la durabilité environnementale.

Il prévoit, au niveau institutionnel, l'élargissement du groupe consultatif, dont l'effectif ne sera plus limité à 16. La Suisse y est actuellement représentée par Chocosuisse et SWISSCO. Les expériences et préoccupations du secteur privé suisse et de la société civile peuvent donc être intégrées dans les discussions et les négociations du Conseil international du cacao.

Contrairement à l'accord actuel, qui prévoit une durée de validité maximale, l'AICC 2022 restera en vigueur tant que le Conseil n'y mettra pas un terme (art. 63). Cela évite d'avoir à négocier sous la pression du temps à l'approche de l'échéance de l'accord. Indépendamment de cette nouveauté, chaque État membre reste libre de se retirer de l'accord s'il le souhaite, dans un délai de 90 jours (art. 61, par. 2). La clé de répartition des cotisations des membres reste inchangée. Elle se calcule comme suit: la moitié en fonction de la part du pays au volume total des échanges, l'autre moitié en fonction de la valeur totale des échanges.

3.3 Entrée en vigueur

L'AICC 2022 entrera définitivement en vigueur le 1^{er} octobre 2024 si deux conditions sont remplies d'ici au 30 septembre 2023 (art. 64, par. 1, AICC): premièrement, 75 % des membres exportateurs disposant d'au moins 85 % des voix des membres exporta-

teurs doivent avoir déposé leur notification d'acceptation et, deuxièmement, 75 % des membres importateurs disposant d'au moins 85 % des voix des membres importateurs doivent avoir déposé leur notification d'acceptation. À moins que le Conseil international du cacao ne décide de prolonger le délai de dépôt notification d'acceptation, les membres qui n'auront pas notifié leur acceptation avant l'entrée en vigueur définitive seront exclus de l'accord (art. 64, par. 2, AICC 2022).

Conformément à l'art. 64, si des amendements sont nécessaires, la procédure décrite s'applique.

En vertu de l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral portant approbation l'accord international de 2010 sur le cacao, révisé en 2022, le Conseil fédéral est habilité à ratifier l'accord.

3.4 Appréciation générale

Globalement, l'accord révisé renforce le principe de croissance durable du secteur du cacao en mettant explicitement l'accent sur les trois piliers de la durabilité, à savoir les dimensions économique, sociale et environnementale. L'AICC 2022 est par conséquent conforme à la défense des intérêts de la Suisse en ce qui concerne la promotion du secteur du cacao et de son développement durable, et bénéficie à l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur par sa contribution à la réduction de la pauvreté. Ces éléments concordent avec les objectifs formulés dans le mandat de négociation de la Suisse, à savoir le renforcement du rôle de l'organisation internationale du cacao en tant que plateforme d'échange sur les questions liées à la durabilité, le renforcement de la gouvernance et de la transparence de l'organisation ainsi que l'intensification de la collaboration avec le secteur privé. L'accord est en outre conforme aux principes de la stratégie économique extérieure et de l'Agenda 2030 de la Suisse.

4 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Les États contractants financent les frais de gestion de l'Organisation internationale du cacao par des contributions obligatoires. Les cotisations annuelles sont basées sur le budget de l'organisation et la clé de répartition décrite au ch. 3.2. Ces cinq dernières années, le montant de la contribution annuelle obligatoire de la Suisse a représenté entre 30 000 et 40 000 francs. L'ordre de grandeur des contributions suisses ne connaîtra pas de changement majeur suite à la modification de l'accord.

La contribution suisse à l'Organisation internationale du cacao est versée via le crédit budgétaire A231.0200 «Accords internationaux sur les matières premières» du SECO. Les moyens nécessaires sont prévus au budget 2023 et dans le plan financier 2024–2026. Le montant effectif à verser peut toutefois s'écarter des montants prévus. Il n'est pas nécessaire par ailleurs d'engager du personnel supplémentaire.

5 Aspects juridiques

5.1 Relation avec les instruments de la politique commerciale et avec le droit européen

L'accord est compatible avec les règles de l'OMC, les accords bilatéraux conclus avec l'UE et la politique européenne de la Suisse. Cette compatibilité, notamment avec l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires¹⁸, est explicitement soulignée à l'art. 37 de l'accord révisé. L'approbation de l'accord par la Suisse ne contrevient pas à ses engagements contractuels envers l'UE et l'AELE. L'UE et ses États membres, qui sont parties aux précédents accords sur le cacao, ont activement participé aux négociations de l'accord révisé. Il est donc fort probable qu'ils le signent.

5.2 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁹, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer les traités et à les ratifier. L'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. C'est pourquoi l'accord est soumis à l'approbation du Parlement. Enfin, l'accord sera publié au Recueil officiel (RO) puisque le Conseil fédéral peut décider qu'un traité ou une décision qui ne contiennent pas de règles de droit sont publiés dans le RO (art. 3, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles)²⁰, ce qui est bien le cas en l'espèce.

5.3 Forme de l'acte à adopter

L'accord n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux, car il ne prévoit pas l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140, al. 1, let. b, Cst.).

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

L'accord révisé est d'une durée indéterminée; il peut être résilié moyennant un préavis de 90 jours (art. 60 AICC 2022). Par conséquent, le ch. 1 de l'article constitutionnel cité ne s'applique pas.

¹⁸ RS 0.632.20, annexe 1A 4

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 170.512

La révision de l'accord ne modifie ni les objectifs initiaux ni l'activité de l'organisation. Les adaptations effectuées n'engendrent pas de différences matérielles par rapport à l'AICC 2010. Il s'agit en l'occurrence, pour la Suisse, de maintenir sa qualité de membre, raison pour laquelle on ne parle pas ici d'adhésion à une organisation internationale.

Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²¹, est réputée fixant des règles de droit une disposition d'un traité international générale et abstraite, d'application directe, qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une disposition de cette nature peut s'avérer importante lorsque son objet en droit national est une règle fondamentale. L'AICC 2022 ne contient pas de dispositions importantes et n'exige pas l'adoption de lois fédérales. Il ne remplace pas des dispositions de droit national ni ne contient des décisions de principe eu égard à la législation nationale. Il n'étend pas non plus les obligations convenues par la Suisse dans les accords antérieurs. L'AICC 2022 ne contient en effet pas de dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Partant, l'arrêt fédéral portant approbation de l'accord international de 2010 sur le cacao, révisé en 2022, n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux (cf. art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst.).

²¹ RS 171.10