

11.2.3

Message

concernant l'approbation de l'Accord international de 2007 sur le café

du 14 janvier 2009

11.2.3.1

Partie générale

11.2.3.1.1

Condensé

L'accord international de 2007 sur le café a pour objectif la poursuite des efforts internationaux afin de renforcer le secteur mondial du café et de favoriser son développement durable dans le cadre d'une économie de marché pour le bien-être de tous les participants du secteur. Ainsi les membres de l'Organisation internationale du café (OIC) sont encouragés à mettre en place un secteur caféier durable en termes économiques, sociaux et environnementaux.

La Suisse a adhéré au premier accord international sur le café en 1963¹ déjà. Elle a par la suite adhéré aux accords successifs de 1968², 1976³, 1983⁴, 1994⁵ et 2001⁶. La Suisse est membre de l'Organisation internationale du café (OIC) depuis 1964. L'organisation, dont le siège est à Londres, assure la mise en œuvre de l'accord sur le café et en surveille le fonctionnement. L'Accord international de 2007 sur le café (AIC 2007) a été approuvé à Londres le 28 septembre 2007 au cours de la session du Conseil international du café. Ce nouvel accord remplacera celui de 2001 (AIC 2001) qui est prorogé depuis le 1^{er} octobre 2007 jusqu'à ce que les conditions d'une entrée en vigueur provisoire ou définitive du nouvel accord soient remplies.

L'accord international de 2007 sur le café mentionne désormais explicitement les trois piliers de la durabilité économique, sociale et environnementale. Les dispositions du nouvel accord continuent à privilégier l'approche du marché visant à renforcer le secteur mondial du café mais font désormais référence aux nouvelles méthodes de gestion des risques comme pratique pouvant aider les producteurs à maintenir leur compétitivité. Sur le plan institutionnel, l'accord tend davantage à stimuler le dialogue entre les gouvernements et les autres parties, telles que le secteur privé et les organisations non gouvernementales. La durée de validité maximale de l'accord a été portée à 18 ans.

¹ Cf. message concernant l'approbation de l'accord international de 1962 sur le café (FF **1964** I 1183) et AF du 1^{er} octobre 1964 (RO **1965** 557).

² Cf. message concernant l'approbation de l'accord international de 1968 sur le café (FF **1968** I 1297) et AF du 23 septembre 1968 (RO **1968** 1521).

³ Cf. Message concernant l'Accord international de 1976 sur le café (du 24 mars 1976) (FF **1976** II 578) et AF du 11 juin 1976 (RO **1976** 2299).

⁴ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 83/I du 17 août 1983 (FF **1983** III 667) et AF du 6 octobre 1983 (FF **1983** III 1122).

⁵ Cf. Rapport du 18 janvier 1995 sur la politique économique extérieure 94/I+2 (FF **1995** II 267) et AF du 22 mars 1995 (RO **1996** 115).

⁶ RS **0.916.117.1** Accord international de 2001 sur le café (RO **2005** 2647).

11.2.3.1.2 Le marché du café

Les exportations de café sont une importante source de devises pour nombre de pays en développement. Des millions de ménages ruraux en tirent une part essentielle de leurs revenus. Mesuré à sa valeur marchande, le café est, après les céréales, le plus important des produits de base agricole. Il est cultivé dans plus de 70 pays. Bien que la moitié des exportations proviennent du Brésil, de Colombie, du Vietnam et d'Indonésie, nombreux sont les pays en développement en Afrique et en Amérique centrale pour lesquels le café est le pilier des exportations. Les pays de l'OCDE constituent la destination privilégiée des exportations des pays producteurs.

Durant la période 2001 à 2003, le prix du café a atteint un de ses plus bas niveaux depuis celui enregistré à la fin des années 60 et le début des années 70. Les prix ont en effet fluctué entre 0,45 et 0,52 USD par livre (comparé à 1,09 USD par livre en 1998). Cette chute des prix était due à un excédent de la production. Cette période de crise a augmenté la pauvreté des ménages ruraux dépendant de la production de café. Depuis la fin de l'année 2007, le prix du café a graduellement augmenté pour atteindre le niveau de 1,3114 USD par livre en août 2008. Cette évolution du prix est non seulement due à la baisse de la production liée aux difficultés du marché lorsque les prix étaient au plus bas (abandon des plantations de café, manque d'investissement dans les infrastructures) mais aussi à la hausse de la consommation. En effet, une augmentation de la consommation a été enregistrée dans les pays producteurs mêmes et dans les marchés émergents de l'Europe de l'Est et de l'Asie alors que la croissance de la consommation était lente dans les marchés traditionnels d'importation, tels que l'Europe et l'Amérique du Nord.

L'évolution du marché depuis 2004 indique que le gros de la crise est passé. Néanmoins, les efforts doivent être maintenus pour atteindre un équilibre de marché durable entre l'offre et la demande et pour faire face aux effets de la volatilité des prix.

11.2.3.1.3 Intérêts de la Suisses

Les intérêts de la Suisse n'ont pas changé depuis l'adoption de l'accord de 2001. Ils seront également sauvegardés par une adhésion au nouvel accord. En Suisse, le café est un bien de consommation très répandu et apprécié. La consommation par habitant, en termes de quantité et de valeur, est une des plus élevées du monde, pays scandinaves exceptés. En 2007 la Suisse a importé 1,82 million de sacs (de 60 kg) de café (vert, torréfié et soluble) d'une valeur totale de 345,8 millions de USD, dont 26 % ont été réexportés, sous forme de café soluble d'une valeur de 148,8 millions de USD. Ceci correspond à 4,3 % du volume des réexportations mondiales de café soluble en 2007 et à 6,1 % de la valeur des des réexportations mondiales de café soluble. Les entreprises suisses participent, dans une proportion remarquable, au commerce international du café, et un certain nombre de torréfacteurs jouent également un rôle économique prédominant sur le plan international. Etre partie au nouvel accord permet à la Suisse de défendre ses intérêts économiques et sa politique de développement au sein du Conseil international du café. En même temps, elle peut y militer en faveur des pays en développement producteurs de café. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) s'engage dans le cadre de la coopération économique au développement à renforcer le dialogue entre le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les associations de producteurs dans le but de promouvoir

un commerce du café durable. Ainsi, le SECO a contribué au développement d'un catalogue de critères de durabilité, le Code Commun pour la Communauté du Café (4C), en vue de faciliter l'exportation du café dans les marchés de masse. L'engagement en faveur des marchés de niche est également poursuivi.

11.2.3.2 Partie spéciale

11.2.3.2.1 Déroulement des négociations

Après quatre cycles de négociations officiels, menés par les pays membres, soit une septantaine de pays, les travaux sur l'accord international de 2007 sur le café ont pu être achevés fin septembre 2007. Les négociations portaient principalement sur l'orientation de l'accord, à savoir le renforcement du développement durable du secteur du café en mettant explicitement l'accent sur les dimensions économique, sociale et environnementale. En outre, des adaptations institutionnelles de l'organisation, telles que la création ou dissolution de comités, ont aussi été débattues.

Une fois les négociations sur les questions matérielles terminées, les dernières discussions ont porté sur la désignation du dépositaire. Suite au refus des Nations Unies de considérer la version portugaise de l'accord comme texte authentique étant donné que le portugais ne fait pas partie des six langues officielles des Nations Unies, et contrairement à la pratique onusienne développée à ce jour pour cet accord, les Parties Contractantes ont dû désigner un nouveau dépositaire. La décision à laquelle l'art. 2, ch. 10, de l'accord international de 2007 sur le café⁷ renvoie, a été prise lors d'une réunion extraordinaire du Conseil international du café le 25 janvier 2008. Le conseil a désigné l'Organisation internationale du café comme dépositaire de l'accord international de 2007 sur le café (résolution 436).

11.2.3.2.2 Résultats des négociations

L'objectif de l'Accord international de 2007 (AIC 2007) sur le café est clairement défini et met l'accent sur le développement durable du secteur mondial du café dans le cadre d'une économie de marché pour le bien-être de tous les participants du secteur. Pour répondre à cet objectif, des mesures absentes de l'accord de 2001, ont été ajoutées, telles que l'encouragement de la mise en place d'un secteur caféier durable en termes économiques, sociaux et environnementaux et l'élimination des obstacles au commerce, qui autorisent une réglementation relative à la santé et à l'environnement conforme aux accords internationaux. L'accent est également mis sur les petits producteurs et les communautés locales en vue d'accroître leur capacité à tirer profit de la production du café. La mise à la disposition des producteurs d'informations sur les services financiers et sur les méthodes de gestion des risques pour les producteurs figure dans le nouvel accord et confirme la prise en considération des nouvelles pratiques contribuant à la compétitivité du secteur du café.

⁷ La formulation relative au dépositaire dans l'accord de 2007 (art. 2, al. 10) est la suivante: *Dépositaire signifie l'organisation intergouvernementale ou la Partie Contractante à l'Accord international de 2001 sur le Café désignée par décision du Conseil dans le cadre de l'Accord international de 2001 sur le Café, prise par consensus avant le 31 janvier 2008 au plus tard. Cette décision fait partie intégrante du présent Accord.*

Sur le plan institutionnel, une nouvelle répartition des voix a été établie au sein du conseil au cas où celui-ci devrait prendre une décision à la majorité répartie lorsqu'il ne parvient pas à un consensus. Cette nouvelle répartition des voix empêche que l'Union européenne ait une minorité de blocage car aucun membre ne peut avoir deux tiers ou plus de deux tiers des voix dans sa catégorie (art. 12, ch. 8, AIC 2007). Des modifications institutionnelles additionnelles ont été faites afin de renforcer l'efficacité de l'Organisation internationale du café. Le Comité exécutif présent dans l'accord de 2001 n'existe plus dans celui de 2007. Cependant trois comités ont été créés: le Comité des finances et de l'administration, le Comité de promotion et de développement des marchés et le Comité des projets. En outre, les Etats membres, grâce notamment à l'engagement constant de la Suisse, ont favorisé les possibilités de dialogue et de coopération avec des acteurs clefs du secteur du café, tels que le secteur privé et les organisations non gouvernementales pour mener à bien les activités de l'organisation. Un forum consultatif sur le financement dans le secteur du café a été créé pour répondre à l'impératif d'un meilleur accès à l'information sur les questions ayant trait au financement et à la gestion des risques dans le secteur du café en portant une attention particulière aux besoins des petits et moyens producteurs.

11.2.3.2.3 Appréciation globale

En général, le nouvel accord renforce le principe du développement durable du secteur du café en mettant explicitement l'accent sur les trois piliers fondamentaux de la durabilité, à savoir les dimensions économiques, sociales et environnementales. L'accord prévoit également la possibilité de renforcer la coopération avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales appropriées. Ces développements répondent aux demandes clés de la délégation suisse.

11.2.3.2.4 Contenu de l'accord

Le nouvel accord correspond, dans les grandes lignes, à celui de 2001. Sa mission principale consiste toujours à promouvoir la coopération internationale sur les questions ayant trait au café et à fournir un cadre de consultation avec le secteur privé. Cependant l'importance donnée au développement durable du secteur du café est renforcée en tenant compte des dimensions économiques, environnementales et sociales. Le préambule reconnaît expressément la contribution d'un secteur caféier durable à la réalisation des objectifs de développement convenus au plan international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier en ce qui concerne l'éradication de la pauvreté. L'organisation continuera à effectuer des analyses de marché et des études sur les conditions économiques de production, de transformation et de commercialisation.

Une attention particulière est portée à la mise à disposition d'informations sur les outils et services financiers pouvant aider les producteurs de café, y compris l'accès au crédit et aux méthodes de gestion des risques. Les Parties Contractantes reconnaissent qu'un meilleur accès aux stratégies de gestion des risques du marché peut aider à éviter les déséquilibres entre la production et la consommation du café.

L'importance de l'élimination des obstacles qui pourraient entraver le commerce et la consommation est reconnue dans le respect du droit des Etats membres de légiférer afin d'atteindre des objectifs nationaux en matière de santé et d'environnement conformes notamment aux engagements et aux obligations des accords commerciaux internationaux.

11.2.3.2.5 Entrée en vigueur

L'art. 42 prévoit que l'AIC 2007 entre en vigueur à titre définitif quand les gouvernements signataires représentant les deux tiers des voix des membres exportateurs et les deux tiers des voix des membres importateurs, selon la répartition à la date du 28 septembre 2007, auront déposé les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation. A la date du 31 juillet 2008, l'AIC 2007 a été signé par 20 pays exportateurs dont le Brésil, la Colombie et l'Indonésie. La Suisse a été le premier des pays importateurs à signer l'accord, le 22 mai 2008. L'Union européenne a approuvé l'accord en juin 2008.

Comme l'accord n'est pas entré en vigueur le 25 septembre 2008, il entrera en vigueur provisoirement dans les douze mois suivants dès que le nombre de voix requis sera atteint. L'entrée en vigueur provisoire cesse le 25 septembre 2009 à moins que les Etats signataires décident d'un commun accord qu'elle soit prolongée continue pour une durée déterminée. Si l'accord n'est pas entré en vigueur, provisoirement ou définitivement, le 25 septembre 2009, les gouvernements qui ont ratifié l'accord peuvent décider d'un commun accord qu'il entrera définitivement en vigueur entre eux. L'Accord international de 2001 sur le café reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur provisoire ou définitive de l'accord de 2007 (art. 50 AIC 2007).

A la différence des anciens accords sur le café (p. ex. celui de 2001), la durée de validité maximale du nouvel accord a été portée à 18 ans au lieu de 12. Selon l'art. 48 AIC 2007, l'accord reste en vigueur pendant une période de dix ans, mais peut être prorogé au-delà de sa date d'expiration pour une ou plusieurs périodes successives ne dépassant pas huit ans au total.

En vertu de l'art. 48a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010), le Conseil fédéral a délégué au DFE la compétence de donner:

- les instructions relatives à la décision prévue par l'art. 42, ch. 3 et 4, AIC 2007 concernant l'entrée en vigueur provisoire ou définitive, au cas où le quorum ne serait pas atteint; le Conseil fédéral estime qu'une entrée en vigueur rapide et définitive est dans l'intérêt de la Suisse.
- les instructions relatives à la prorogation, à la renégociation ou à la résiliation de l'AIC 2007; compte tenu des expériences passées et des attentes futures, le Conseil fédéral estime que l'AIC 2007 doit rester valable aussi longtemps que possible.

11.2.3.3 Conséquences pour les finances et le personnel

Les frais que la Suisse doit assumer en qualité de partie à l'accord sont modestes. Le montant de notre contribution annuelle aux frais administratifs de l'OIC varie entre 50 000 et 60 000 francs (GBP 22 770 francs en 2007 et GBP 24 000 francs en 2008.) L'ordre de grandeur des contributions suisses ne subira pas de changement majeur dans le cadre du nouvel accord. En effet, en raison du plafonnement du nombre de voix de l'UE (art. 12, ch. 8. AIC 2007), le nombre de voix de la Suisse passera selon toute vraisemblance de 18 à 20, correspondant à une augmentation annuelle d'environ 7000 francs. La contribution suisse au budget de l'OIC est financée dans le cadre du crédit A2310.0368 «Accords internationaux sur les matières premières», où les crédits nécessaires sont prévus, y inclus ceux découlant de l'augmentation – même minime – en relation avec la nouvelle répartition des droits de vote. En outre, il n'est pas nécessaire d'engager du personnel supplémentaire étant donné la relation de travail établie avec l'Ambassade de Suisse à Londres.

11.2.3.4 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas mentionné dans le programme de la législature 2007 à 2011. Conformément à la pratique adoptée lors de l'adhésion aux accords internationaux relatifs aux matières premières, le projet est inclus dans le rapport sur la politique économique extérieure 2008.

11.2.3.5 Relation avec d'autres instruments de la politique commerciale et avec le droit européen

L'accord est compatible tant avec les règles de l'OMC qu'avec le droit européen et notre politique d'intégration européenne. L'adhésion de la Suisse à l'accord ne touche en rien aux dispositions de l'Union européenne ou à ses engagements dans le cadre de l'AELE. Elle ne produit aucune incompatibilité avec le droit communautaire. La Communauté européenne et ses Etats membres, qui avaient également signé les précédents accords sur le café, ont activement participé aux négociations du nouvel accord. Il ne fait quasiment aucun doute que la CE et ses Etats membres adhéreront également à l'AIC de 2007.

11.2.3.6 Aspects juridiques

11.2.3.6.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

L'accord est de durée limitée et peut être résilié en respectant un délai de 90 jours (art. 45). Il est administré par l'Organisation internationale du Café, expressément dotée de la personnalité juridique et pourvue d'organes au sein desquels sont prises des décisions en partie à la majorité qualifiée (art. 14). De plus, l'OIC a la compétence de souscrire à des obligations internationales (art. 7). Il s'agit donc d'une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst.

L'Accord international de 2007 sur le café sera administré par l'OIC, créée en 1962, dont la Suisse est membre depuis 1964. Le présent accord ne modifie pas les objectifs initiaux ni les activités de cette organisation d'une manière qui pourrait inciter à parler d'une «nouvelle adhésion». Il d'agit donc d'approuver que l'accord mais pas l'adhésion à une organisation internationale.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10) 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 serait une règle fondamentale. L'AIC 2007 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'arrêté de l'Assemblée fédérale n'est donc pas sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst.

