

9.2.4

Message

concernant l'Accord international de 2001 sur le cacao

du 15 janvier 2003

9.2.4.1

Partie générale

9.2.4.1.1

Condensé

L'Accord international de 2001 sur le cacao a été approuvé lors de la conférence de la CNUCED qui s'est tenue à Genève du 26 février au 2 mars 2001. Il remplace l'accord de 1993 (RS 0.916.118.1; RO 1996 61), arrivé à échéance le 30 septembre 2001. Celui-ci reste néanmoins en vigueur jusqu'à ce que les exigences formelles pour l'entrée en vigueur du nouvel accord soient remplies¹, notamment jusqu'à ce qu'un minimum d'Etats contractants s'engagent formellement à adhérer au nouvel accord. Ce dernier constitue la base de la collaboration internationale dans le domaine du cacao. Il vise à promouvoir un développement durable de l'offre et de la demande. A l'image de l'accord de 1993, mais contrairement aux accords plus anciens, il ne prévoit pas de mécanismes économiques visant à stabiliser les prix du cacao.

9.2.4.1.2

Le marché du cacao

9.2.4.1.2.1

Condensé

La production de cacao se concentre aujourd'hui dans une petite douzaine de pays. La Côte d'Ivoire est traditionnellement le plus grand producteur. Pour l'année de production 2001/2002, elle a fourni 43 % du cacao mondial (1,2 million de tonnes). Les trois principaux pays producteurs – outre la Côte d'Ivoire, son voisin, le Ghana, et l'Indonésie – ont fourni à eux seuls plus de 70 % des fèves de cacao. Les autres producteurs importants sont le Nigéria, le Cameroun, le Brésil, l'Equateur (l'un des pays d'où le cacao est originaire), la Colombie, la République dominicaine, la Malaisie et la Paouasie-Nouvelle-Guinée. Ils fournissent 22 % de la production mondiale. La tendance à la baisse de la production de cacao, qui s'était manifestée en 1999/2000, a perduré en 2001/2002; avec 2,8 millions de tonnes, la production est retombée au niveau de 1998/1999.

Le cacao est traditionnellement cultivé dans de nombreuses petites plantations. La Côte d'Ivoire, à elle seule, en compte plus de 600 000. Sur le marché, on distingue principalement entre deux variétés de cacao: le «Crioll» ou cacao de luxe (surtout planté en Amérique centrale et dans le nord de l'Amérique du Sud), qui est principalement utilisé pour la fabrication du chocolat haut de gamme, et le «Forastero» ou cacao de grande consommation, qui domine le marché avec une part de 90 %.

¹ En juillet 2001, lors d'une session du Conseil du cacao à Londres, l'Accord sur le cacao de 1993 a été prorogé de deux ans, le 30 septembre 2003 étant fixé comme date butoir (RO 2002 2594).

9.2.4.1.2.2 Evolution des prix

La deuxième moitié des années 90 a été marquée par l'augmentation de la production, qui ne dépassait que légèrement la croissance de la demande. C'est en particulier l'augmentation de la production des principaux pays producteurs (surtout celle de la Côte d'Ivoire) qui a entraîné une offre excédentaire, à la suite de quoi les cours sur les marchés des produits de base ont chuté de 50 % à Londres et à New York entre 1998 et fin 2000. De nombreux producteurs ne parvenaient plus à couvrir leurs coûts. Dans plusieurs Etats africains, la chute des cours du cacao s'est pour la première fois répercutée directement sur les petites exploitations (majoritaires). En effet, les monopoles étatiques qui garantissaient auparavant un prix d'achat aux producteurs avaient été supprimés. La production de cacao étant la principale source de revenu pour six millions de personnes en Côte d'Ivoire, cette évolution a engendré des protestations massives dans ce pays.

Grâce à la baisse de la production entre 1999 et 2001, les prix se sont nettement raffermis depuis le début de 2001. Cette tendance s'est fortement renforcée au deuxième semestre de 2002. Le prix du cacao en septembre 2002 équivalait à environ 230 fois celui de la fin de 2000. Mais ce niveau record (le plus élevé en 15 ans) ne s'explique pas uniquement par le recul de la production mondiale; les spéculations des négociants en cacao sur les achats en gros et la crise politique en Côte d'Ivoire ont également joué un rôle.

L'évolution du marché du cacao est difficilement prévisible. En effet, on ne sait pas encore comment sera la récolte dans le plus grand pays producteur. Les troubles qui ont éclaté à la mi-septembre 2002 ont entraîné des conditions particulièrement difficiles pour la première partie de la récolte; de plus, cette production n'a pu être acheminée qu'avec peine vers les ports du Sud du pays. Sur les marchés, les cours ont augmenté en conséquence à l'automne 2002. A la fin de l'année 2002, il est difficile de prévoir comment les prix évolueront. Si la situation se normalise en Côte d'Ivoire, le marché devrait regagner en confiance.

On ne sait pas si les producteurs profitent réellement des cours mondiaux élevés, ni si les prix élevés les incitent à mettre en œuvre les instruments nécessaires pour augmenter leur production et pour rénover les plantations qui, pour une bonne part, sont obsolètes. Une nouvelle reprise de la production remettrait toutefois rapidement les prix sous pression.

Les anciens accords sur le cacao tentaient de stabiliser les prix du marché par le biais d'instruments interventionnistes afin de procurer un revenu garanti aux planteurs de cacao. Cette méthode, souvent inefficace, a été abandonnée avec l'accord de 1993 sur le cacao, tout comme avec les autres accords sur les produits de base.

9.2.4.1.2.3 La Suisse sur le marché mondial

Malgré la réputation des chocolats suisses, notre pays est un importateur de cacao relativement peu important. Il importe seulement 1 % de la récolte totale de fèves de cacao et 4 % de la production mondiale de beurre de cacao. Seul 0,7 % de la récolte mondiale de cacao est moulue en Suisse. S'agissant des exportations de chocolat, la part de la Suisse aux exportations mondiales atteint toutefois 3,2 %. A titre de comparaison, on peut citer la Belgique, dont les exportations de chocolat représentent une part mondiale de plus de 13 %. En revanche, pour ce qui est de la consomma-

tion de chocolat par habitant, la Suisse occupe le premier rang mondial avec 12,3 kg (données 2001). Les deux tiers du chocolat produit en Suisse y sont également écoulés. La demande suisse en cacao de qualité (en particulier en provenance du Ghana et de l'Equateur) est par ailleurs largement supérieure à la moyenne.

9.2.4.1.3 Les intérêts suisses en la matière

Les intérêts de la Suisse n'ont guère changé depuis l'approbation de l'Accord de 1993 sur le cacao. Ils vont dans le sens d'une adhésion au nouvel accord.

La Suisse se donnerait ainsi les moyens de défendre ses intérêts, au sein du Conseil international du cacao, tant sur le plan économique que sur celui de sa politique de développement. Cette adhésion lui permettrait par ailleurs de marquer son soutien aux pays en développement producteurs de cacao. L'industrie suisse aurait ainsi la possibilité de s'engager dans la nouvelle commission consultative destinée au secteur privé.

9.2.4.2 Partie spéciale

9.2.4.2.1 Déroulement des négociations

La Suisse était déjà partie aux accords internationaux sur le cacao de 1972², 1975³, 1980⁴, 1986⁵ et 1993⁶ et, depuis 1973, elle est membre de l'Organisation internationale du cacao (OIC).

Au cours des négociations, plusieurs options ont été évoquées: (1) le retour à un accord impliquant des interventions sur le marché; (2) la fin de la coopération institutionnalisée entre les producteurs et les consommateurs, accompagnée d'un rattachement des pays producteurs à une alliance des pays producteurs de cacao; (3) la suppression de l'OIC sous sa forme actuelle et sa transformation en un groupe d'étude; (4) un nouvel accord sans intervention sur le marché, mais avec de nouvelles fonctions.

Après que les Etats consommateurs eurent clairement refusé un nouvel accord comprenant des mécanismes d'intervention sur le marché et que les pays producteurs eurent préféré poursuivre la coopération internationale plutôt que de faire cavalier seul, le choix s'est porté sur la dernière option. En signant l'Accord international de 2001 sur le cacao, la Suisse confirme sa volonté de poursuivre ses efforts en vue de régler les problèmes de l'économie mondiale du cacao.

² Cf. Message du 21 février 1973 concernant l'Accord international de 1972 sur le cacao (FF **1973** I 769).

³ Cf. Message du 21 janvier 1976 concernant l'Accord international de 1975 sur le cacao (FF **1976** I 933).

⁴ Cf. Message du 25 février 1981 concernant l'Accord international de 1980 sur le cacao (FF **1981** II 1).

⁵ Cf. Message du 14 janvier 1987 concernant l'Accord international de 1986 sur le cacao (FF **1987** I 600).

⁶ Cf. Message du 19 janvier 1994 concernant l'Accord international de 1993 sur le cacao (FF **1994** I 1031).

Sur le fond, le nouvel accord est semblable à celui de 1993. L'objectif premier reste l'amélioration de la transparence du marché. Celle-ci comprend la collecte et la publication de données concernant la production, les prix, les exportations, les importations, les stocks, la distribution et la consommation de cacao. L'organisation est toujours chargée d'effectuer des analyses de marché et des études concernant les conditions économiques de production, de traitement et de distribution. Ce rôle est devenu encore plus important au lendemain de la libéralisation du secteur qui a eu lieu ces dernières années dans de nombreux pays producteurs. En effet, les risques économiques ont été reportés sur les producteurs de cacao, petits et grands, et sur les organisations commerciales locales, qui sont désormais encore plus dépendants d'informations et de directives fiables pour prendre les bonnes décisions par rapport au marché. L'Internet joue un rôle important à cet égard.

Le nouvel accord établit une nouveauté importante sous la forme de la Commission consultative sur l'économie cacaoyère mondiale (Private Sector Consultative Board). Il s'agit d'un organe consultatif constitué de dirigeants et experts du secteur privé, qui est chargé d'intensifier le dialogue et la coopération avec les milieux du cacao (art. 30 ss). Le nouvel accord met en outre l'accent sur le *développement durable* du secteur du cacao par le biais de:

- la prise en compte des objectifs d'une gestion durable des ressources naturelles (art. 39), l'amélioration des conditions de travail dans le secteur du cacao (art. 52), l'attention portée à la qualité du cacao et au développement de la demande;
- la promotion de ces objectifs au moyen d'études et d'informations, mais aussi de projets sur place.

La Suisse souhaitait notamment que l'OIC soit investie, en sa qualité d'organe central, de la mise en place d'une économie cacaotière durable. C'est chose faite: le Conseil est explicitement invité à adopter et à examiner périodiquement les programmes et les projets relatifs à une économie cacaoyère durable (art. 39, al. 3). Il devra à cet égard respecter les principes et les objectifs fixés en 1992 dans l'Agenda 21 par la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED).

Enfin, le nouvel accord prévoit une structure un peu moins lourde. Les comités exécutifs et des finances sont regroupés (art. 15 à 18) et le Comité du marché remplace les comités de production et de la consommation (art. 34).

L'accord est valable pour cinq années cacaoyères complètes (1^{er} oct. au 30 sept.) à compter de son entrée en vigueur. Le Conseil peut décider à la majorité qualifiée de mettre prématurément un terme à l'accord, de le renégocier ou de le proroger au maximum pour deux périodes de deux années (art. 63).

9.2.4.3 Conséquences pour les finances et le personnel

Les frais de participation sont minimes pour la Suisse. La contribution annuelle de notre pays pour la gestion de l'OIC s'élevait à moins de 50 000 francs au cours des dernières années. L'application de l'accord à titre provisoire peut déjà entraîner le paiement d'une contribution avant sa ratification. La mise en œuvre du nouvel accord n'entraîne pas de personnel supplémentaire.

9.2.4.4 Programme de la législature

Le projet ne figure pas expressément dans le programme de la législature 1999–2003. Il correspond néanmoins à la teneur de l'objectif 2 (Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement – Renforcement de la position de la Suisse sur la scène internationale et amélioration de la façon dont elle est perçue à l'étranger) (FF 2000 2168).

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

L'accord est compatible aussi bien avec les règles de l'OMC qu'avec le droit européen et notre politique d'intégration européenne. L'UE a indiqué qu'elle envisageait d'adhérer à l'accord.

9.2.4.6 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, 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, de la Constitution.

La Suisse a signé le 17 décembre 2002, sous réserve de ratification, l'accord soumis à la signature le 1^{er} mai 2001 à New York. En vertu de l'art. 2 de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201), le Conseil fédéral a décidé d'appliquer provisoirement l'accord en ce qui concerne la Suisse dès son entrée en vigueur provisoire ou définitive conformément à ses dispositions, cela afin de permettre à l'Organisation internationale du cacao de continuer à fonctionner. Lors de la signature de l'accord, la Suisse s'est déclarée prête à appliquer provisoirement l'Accord sur le cacao 2001 avant sa ratification, à condition qu'il soit déjà entré en vigueur. Si tel n'est pas le cas, il sera appliqué provisoirement à compter de son entrée en vigueur jusqu'à sa ratification. Si la ratification a lieu avant que l'Accord de 2001 sur le cacao ne soit entré en vigueur, l'accord sera appliqué définitivement à partir de son entrée en vigueur.

L'accord peut être dénoncé à tout moment moyennant un court préavis et n'entraîne pas une unification multilatérale du droit. Par contre, il est administré par l'Organisation internationale du cacao, expressément dotée de la personnalité juridique propre et pourvue d'organes au sein desquels sont prises des décisions en partie à la majorité qualifiée. De plus, l'organisation a la compétence de souscrire à des obligations internationales. Il s'agit donc d'une organisation internationale au sens

de l'art. 141, al. 1, let. d (ch. 2), de la Constitution. L'Accord international de 2001 sur le cacao sera toutefois administré par l'Organisation internationale du cacao, créée en 1973, dont la Suisse est membre depuis la même année. Le présent accord ne modifie pas les objectifs initiaux ni les activités de cette organisation d'une manière telle que l'on puisse parler ici d'une «nouvelle adhésion». Il y a donc lieu de n'approuver que l'accord, non l'adhésion à une organisation internationale. L'arrêté fédéral soumis à approbation n'est donc pas sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.