

Message concernant l'Accord international de 2001 sur le café

du 9 janvier 2002

9.2.7.1 Partie générale

9.2.7.1.1 Condensé

L'Accord international de 2001 sur le café a été approuvé au cours de la session du Conseil international du café, qui a eu lieu à Londres du 20 au 29 septembre 2000. Il remplace celui de 1994¹, qui arrive à échéance le 30 septembre 2001. Le nouvel accord est le pivot de la coopération internationale en matière de café. Il doit permettre de promouvoir un développement durablement équilibré de l'offre et de la demande. Comme c'était déjà le cas pour l'accord de 1994, il ne prévoit pas de mécanisme économique de stabilisation des prix du café.

9.2.7.1.2 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 agricoles. Il est cultivé dans plus de 70 pays, mais la moitié des exportations provient du Brésil, de Colombie, du Vietnam et d'Indonésie. Les pays de l'OCDE constituent leur destination privilégiée, puisque 60 % des importations aboutissent dans l'UE et près de 30 % aux Etats-Unis.

Sur le marché du café, on distingue habituellement trois catégories: l'arabica lavé (la qualité la meilleure et la plus chère), l'arabica non lavé (provenant presque exclusivement du Brésil) et le robusta (exporté surtout par l'Asie et l'Afrique).

9.2.7.1.2.1 Déséquilibres entre l'offre et la demande

Depuis longtemps, l'économie du café est confrontée au problème de la fluctuation des prix. De bonnes rentrées incitent à développer la production, jusqu'au moment où une offre excédentaire provoque l'effondrement des cours à la bourse. La tendance ne s'inverse que lorsque la production n'a pas atteint une certaine masse critique, en termes quantitatifs et qualitatifs. Les premiers accords sur le café cherchaient à donner au marché une plus grande stabilité en agissant sur le volume de l'offre. Les différents pays exportateurs se voyaient attribuer des contingents d'exportation déterminés et les prix étaient fixés. Les sérieux dysfonctionnements qui sont alors apparus ont amené le Conseil international du café à supprimer, en 1989, le système des contingents. Par la suite, l'accord de 1994 a totalement exclu

¹ RS 0.916.117.1; RO 1996 116

toute intervention sur le marché. Mais de leur côté, les principaux pays producteurs ont fondé «l'Organisation des pays producteurs de café» qui, dans le but de soutenir les prix, cherchait à réduire l'offre par le biais de réductions à l'exportation concertées. La dernière de ces réductions concertées date de mai 2000. Comme les précédentes, elle n'a obtenu, dans le meilleur des cas, qu'un résultat mitigé et temporaire.

9.2.7.1.2.2 Evolution des prix du café

A l'époque des contingents, les pays exportateurs ont accumulé de grosses réserves. Dans le même temps, la production excédait nettement la demande. Lorsque les contingents ont été supprimés, les prix du café ont chuté – c'était au début des années 90 – pour atteindre leur plus bas niveau en 1992: 53 cents US (valeur combinée par livre de café vert, selon l'Organisation internationale du café). Entre 1994 et 1997, le recul de l'offre a fait remonter ce prix plancher jusqu'à 140 cents. Mais depuis, la production a une fois encore augmenté plus rapidement que l'offre, restée relativement stable. Il y a eu un nouveau recul des prix (jusqu'à 40 cents), qui ont atteint à l'automne 2001 un niveau inférieur à celui de 1992, jusque-là le plus bas dans l'histoire du café.

Il n'est pas facile de dire comment ces prix vont maintenant évoluer. Des stocks élevés et une production abondante ne présagent pas un rétablissement prochain. D'autre part, des conditions climatiques défavorables et la réduction de surfaces de culture pourraient amener plus vite que prévu un retournement de la situation.

9.2.7.1.2.3 Importance croissante des spécialités

Alors que la consommation de café dans le monde a largement stagné ces dernières années, la demande de spécialités va croissant. Il s'agit d'arabicas de qualité supérieure et spéciale, au bénéfice souvent d'une désignation de provenance. Aux Etats-Unis, ils occupent déjà un tiers du marché en termes de valeur. En Europe aussi, on observe leur rapide montée en puissance. Cette évolution est d'un intérêt considérable pour l'économie du café. En effet, elle ne se résume pas à une amélioration de l'image de ce produit dans l'opinion et à la conquête de nouveaux amateurs. Elle se double surtout d'une considérable élévation du niveau des prix, qui, de plus, sont moins sensibles aux perturbations qui affectent les marchés des produits de base proprement dits.

9.2.7.1.2.4 Les intérêts suisses en la matière

Les intérêts de la Suisse n'ont guère changé depuis l'adoption de l'accord de 1994. 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 2000, la Suisse a importé 1,18 million de sacs (de 60 kg) de café vert, d'une valeur totale de 265 millions de francs, dont 4 %

ont été réexportés, sous forme de café soluble surtout. En outre, les entreprises suisses participent, dans une proportion remarquable, au commerce international du café.

Etre partie au nouvel accord permet à la Suisse de défendre ses intérêts économiques et de politique du développement au sein du Conseil international du café. En même temps, elle peut y militer en faveur des pays en développement producteurs de café.

9.2.7.2 Partie spéciale

9.2.7.2.1 Dérroulement des négociations

La Suisse était déjà du nombre des pays signataires des accords internationaux de 1963², 1968³, 1976⁴, 1983⁵ et 1994⁶ sur le café. Depuis 1964, elle est membre de l'Organisation internationale du café (OIC).

Lors des négociations, plusieurs options ont été envisagées: (1) retour à un accord impliquant des interventions sur le marché; (2) fin de la coopération institutionnalisée entre les producteurs et les consommateurs et repli des pays producteurs sur «l'Organisation des pays producteurs de café»; (3) suppression de l'OIC dans sa forme actuelle et reconversion de celle-ci en un groupe dit d'étude; (4) nouvel accord, sans intervention sur le marché, faisant place à une revalorisation d'autres fonctions.

Les pays consommateurs ayant clairement dit non à un nouvel accord rétablissant des mécanismes de régulation du marché et les pays producteurs ayant tout aussi clairement préféré poursuivre la coopération internationale plutôt que de faire cavalier seul, c'est la dernière variante qui l'a emporté. En souscrivant à l'Accord international de 2001 sur le café, la Suisse réaffirme sa volonté de collaborer à la solution des problèmes que connaît l'économie mondiale du café.

9.2.7.2.2 Contenu et objectifs de l'accord

Dans ses grandes lignes, le nouvel accord prolonge celui de 1994. Sa mission principale consiste toujours à améliorer la transparence du marché, par quoi il faut entendre la collecte et la publication de données sur la production, les prix, les exportations, les importations, les stocks, les ventes et la consommation de café. L'organisation a toujours pour tâche d'effectuer des analyses de marché et des études sur les conditions économiques de production, de transformation et de commercialisation. Ces travaux ont gagné en importance, ces dernières années, en raison de la libéralisation du secteur dans de nombreux pays producteurs. En effet,

² Cf. Message concernant l'approbation de l'Accord international de 1962 sur le café, du 1^{er} juin 1964 (FF **1964** I 1183) et AF du 1^{er} octobre 1964 (RO **1965** 561).

³ Cf. Message concernant l'approbation de l'Accord international de 1968 sur le café, du 29 mai 1968 (FF **1968** I 1297 et AF du 23 septembre 1968 (RO **1968** 1569).

⁴ 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).

⁵ 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).

⁶ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 94/1+2, du 18 janvier 1995 (FF **1995** II 267) et AF du 22 mars 1995 (FF **1995** 276, 450; RO **1996** 115)

les risques économiques ont été transférés aux cultivateurs de café et aux organisations commerciales locales qui, pour prendre des décisions correctes du point de vue du marché, dépendent plus encore que par le passé d'informations et d'instructions fiables. A cet égard, Internet représente un auxiliaire irremplaçable.

Les modifications visent à conforter l'OIC dans son rôle de *forum central* où se discutent toutes les questions ayant trait au café:

Une *conférence mondiale du café*, jouissant d'un large soutien, doit débattre périodiquement des questions d'actualité dans le secteur (art. 21).

Un nouveau *comité consultatif composé de 16 représentants éminents du secteur privé* a été institué. Il est chargé de renforcer le dialogue et la coopération avec l'économie du café (art. 22).

D'autre part, le *développement durable* du secteur du café devient le point central du nouvel accord, puisque:

on s'y donne pour objectifs *l'exploitation durable des ressources naturelles* (art. 39), *l'amélioration des conditions de travail dans le secteur du café* (art. 40), le souci de *la qualité du café* et du *développement de la demande* (art. 1, al. 9 et art. 34);

et qu'on entend promouvoir ces objectifs par le biais d'études et d'informations, et aussi de projets menés sur place.

La durée de validité de l'accord est de six ans (soit jusqu'au 30 septembre 2007). A la majorité qualifiée, le Conseil peut décider de résilier l'accord, de le renégocier ou de le proroger pour une durée de six ans au total (art. 52).

9.2.7.3 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 était de 65057 francs en 2000 et de 61077 francs en 2001, inscrits au budget actuel. Point n'est besoin de personnel supplémentaire.

9.2.7.4 Programme de la législation

Le projet ne figure pas expressément dans le programme de la législation 1999–2003. Il correspond néanmoins à la teneur de l'objectif 2 (Elargissement de la politique étrangère et de sécurité 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).

9.2.7.5 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.

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.

Le 25 septembre 2001, nous avons signé sous réserve de ratification l'accord ouvert à la signature à New York le 1^{er} novembre 2000. En vertu de l'art. 2 de la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201), nous avons décidé d'appliquer provisoirement l'accord en ce qui concerne la Suisse, dès son entrée en vigueur provisoire ou définitive aux termes de ses dispositions, cela afin de permettre à l'Organisation internationale du café de continuer à fonctionner. Lors de la signature, la Suisse s'est déclarée prête à appliquer provisoirement l'accord à partir du 1^{er} octobre 2001, pour autant que le quorum prévu par l'accord soit atteint. Le 1^{er} octobre 2001, conformément à ses dispositions, l'accord est entré provisoirement en vigueur et est depuis lors appliqué provisoirement en Suisse.

L'accord en question 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 café, expressément dotée de la personnalité juridique 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 café sera toutefois administré par l'Organisation du café 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 façon 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 votre approbation n'est donc pas sujet au référendum, aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.