

N° 402

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'approbation d'un Accord international de 1983 sur le café.

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2072, 2116, et in-8° 585.
Sénat : 352 (1983-1984).

Traités et conventions. — *Café.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	
PREMIÈRE PARTIE. — LA STABILISATION DU COURS DES MATIÈRES PREMIÈRES, ENJEU ESSENTIEL DU DIALOGUE NORD-SUD	5
I. — LA RÉGULATION DES MARCHÉS DES PRODUITS DE BASE, NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ..	5
A. — La place des produits de base dans le commerce extérieur des pays en voie de développement	6
1°) <i>Un taux de dépendance élevé</i>	6
2°) <i>Sa concentration géographique</i>	7
3°) <i>Sa concentration par produit</i>	7
B. — Vicissitudes du commerce mondial des produits de base	7
1°) <i>A court terme : des fluctuations brutales des cours</i>	7
2°) <i>A long terme : une dégradation continue du pouvoir d'achat</i>	8
C. — Conséquence de l'instabilité du cours des produits de base sur le développement	8
1°) <i>Conséquences macro-économiques : l'irrégularité des plans d'investissement</i>	8
2°) <i>Conséquences micro-économiques : l'impossible équilibre du producteur</i>	9
II. — EN DÉPÎT DE LEURS DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS, LES SYSTÈMES DE RÉGULATION DES MARCHÉS DEMEURENT PEU OPÉRATOIRES ..	9
A. — Les accords de produits et le Programme intégré des produits de base	10
1°) <i>Les accords de produits</i>	10
a) <i>Les objectifs possibles</i>	10
b) <i>Les divergences d'intérêts, sources de blocages</i>	11
2°) <i>Le programme intégré pour les produits de base</i>	12
1) <i>Des justifications rationnelles séduisantes</i>	12
a) <i>La prise en compte globale des problèmes</i>	12
b) <i>La compensation inter-produits</i>	12
2) <i>Des hypothèses de départ invérifiées</i>	13
a) <i>Hétérogénéité des produits retenus</i>	13
b) <i>Hypothèses de départ invérifiées</i>	13
3) <i>Des résultats décevants</i>	14
B. — Le complément nécessaire apporté par les instruments de stabilisation des recettes après l'échange	14
1°) <i>Une logique différente</i>	14
2°) <i>Les deux systèmes existants</i>	14
a) <i>La facilité de financement compensatoire du F.M.I.</i>	14
b) <i>Le Stabex européen</i>	15

	Pages
3°) <i>L'insuffisance des moyens, et l'inadaptation des remèdes</i>	15
DEUXIÈME PARTIE : LE MARCHÉ DU CAFÉ	16
I. — LA NÉCESSAIRE ORGANISATION DU MARCHÉ DU CAFÉ	16
A. — La place du café dans le commerce des Pays en voie de développement ...	16
1°) <i>Un taux de dépendance élevé</i>	17
2°) <i>La dispersion du marché</i>	17
B. — Un marché structurellement déséquilibré	17
1°) <i>Une offre croissante</i>	17
2°) <i>Une demande stagnante</i>	18
C. — Un marché soumis à de brutales fluctuations	18
1°) <i>Les irrégularités de la production</i>	18
2°) <i>Les fluctuations des cours</i>	19
II. — BILAN SUCCINCT DE VINGT ANNÉES DE STABILISATION DU MARCHÉ	19
A. — Le maintien du pouvoir d'achat du café	19
1°) <i>Un incontestable succès</i>	19
2°) <i>Soumis à la réunion de deux conditions</i>	19
B. — Les insuffisances de la régulation des marchés	20
1°) <i>L'absence de stock régulateur</i>	20
2°) <i>Les fuites du système</i>	20
TROISIÈME PARTIE. — ANALYSE DES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 19 AVRIL 1983	22
I. — LES OBJECTIFS DE L'ACCORD	22
1°) <i>La stabilisation des cours</i>	22
2°) <i>L'amélioration structurelle du marché</i>	22
II. — LA STABILISATION DES COURS : DES PROCÉDURES SOUPLES QUI NÉCESSITENT UN LARGE CONSENSUS DES PAYS EXPORTATEURS ET DES PAYS CONSOMMATEURS	23
1°) <i>Des mécanismes souples confiés à l'Organisation internationale du Café</i>	23
2°) <i>Composition de l'O.I.C. et mécanismes de prise de décision</i>	23
a) <i>Le Conseil</i>	24
b) <i>Le Comité exécutif</i>	24
c) <i>Le directeur exécutif</i>	24
III. — LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES PRODUCTIVES ET L'ENCOURAGEMENT DE LA CONSOMMATION	24
1°) <i>La mise en valeur des ressources productives</i>	24
2°) <i>L'encouragement de la consommation</i>	24
IV. — LE DÉLICAT PROBLÈME DES EXPORTATIONS HORS CONTINGENT ..	25
CONCLUSIONS FAVORABLES DU RAPPORTEUR	25

Mesdames, Messieurs,

L'accord international du 16 septembre 1982 sur le café est un accord de produit dont les principes généraux de fonctionnement sont désormais classiques, et qui prend d'ailleurs la suite de l'Accord international de 1976, venu à expiration le 30 septembre 1983. Ce texte, qui vise à prévenir l'emballement ou l'affaissement des cours grâce à un système de contingentement de la production, s'inscrit dans la ligne des accords précédemment mis au point au cours de la dernière décennie, qui portent sur le cacao, le caoutchouc naturel, l'étain, et le sucre, et dont certains ont été récemment étudiés par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

L'accord de 1982 comporte toutefois des dispositions originales qui contribuent à en faire un instrument moderne et adapté de stabilisation qui connaîtra, du moins peut-on l'espérer, davantage de succès que les efforts précédents qui visaient également une stabilisation des matières premières.

Avant d'examiner les principes essentiels du fonctionnement de l'Accord du 6 octobre 1979, ainsi que le contexte présent du marché du café, il nous apparaît intéressant de faire le point sur la stabilisation du cours des matières premières, qui constitue un enjeu essentiel du dialogue Nord-Sud. Le texte qui nous est soumis est en effet l'une des rares réalisations concrètes achevées au cours de la période récente dans la perspective de l'indispensable rééquilibrage des relations entre pays riches et nations en voie de développement.

PREMIÈRE PARTIE

LA STABILISATION DU COURS DES MATIÈRES PREMIÈRES, ENJEU ESSENTIEL DU DIALOGUE NORD-SUD.

Le développement des relations commerciales et financières entre les nations a accru l'interdépendance des pays industrialisés et des nations en voie de développement. Deux phénomènes d'une particulière gravité sont venus rappeler douloureusement cette vérité aux nations occidentales, naguère préoccupées de leur seule croissance économique :

— le renchérissement brutal des produits pétroliers en 1973 et 1979, et les conséquences désastreuses qu'il a eues sur les économies des pays industrialisés, ont montré que ceux-ci ne pouvaient se désintéresser des fluctuations excessives du cours des matières premières, lorsque celui-ci était orienté à la hausse.

— mais en sens inverse, le niveau critique atteint par l'endettement des pays en voie de développement qui fait courir à l'économie mondiale le risque d'une faillite généralisée, nous invite à ne pas négliger les dramatiques conséquences que pourrait avoir la baisse du cours de ces matières, qui constituent l'essentiel des ressources en devises de ces jeunes nations endettées.

Toutefois, alors que la régulation des marchés des matières premières constitue plus que jamais une nécessité impérieuse pour les pays en voie de développement, les systèmes actuels de stabilisation des cours demeurent peu opératoires, en dépit d'une complexité certaine.

I. — LA RÉGULATION DES MARCHÉS DES PRODUITS DE BASE CONSTITUE UNE NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT.

La régulation des marchés des produits de base est une nécessité impérieuse pour les pays en voie de développement. Car la conjonction de leur extrême dépendance aux produits de base et d'une forte instabilité du cours de ces produits qui commandent l'essentiel de leurs ressources d'importation peut avoir les plus funestes conséquences sur les plans de développement des pays pauvres.

A. — La place des Produits de Base dans le commerce extérieur des pays en voie de développement : un taux de dépendance élevé et concentré sur un petit nombre de produits.

1°) Les caractéristiques du commerce extérieur des Pays en voie de développement soulignent leur extrême dépendance à l'égard des produits de base. La structure de leurs échanges aboutit en effet à faire financer leurs importations de produits manufacturés nécessaires au développement de leur économie par les ressources qu'ils tirent de l'exportation de matières premières.

Il ressort en effet des statistiques publiées par le G.A.T.T. en 1981 que les particularités des échanges extérieurs des nations en voie de développement tiennent à la structure des importations plus qu'à celle des exportations :

- La structure des importations des P.V.D. se rapproche de celle des pays industrialisés (P.I.).

	Pays industrialisés	Pays en voie de développement
Produits de base	28	25
Produits manufacturés	72	75

- Mais alors que les structures des importations et des exportations des Pays industrialisés s'équilibrent mutuellement, la part des produits de base dans les importations des pays en voie de développement est largement hypertrophiée.

	Pays industrialisés		Pays en voie de développement	
	Export.	Import	Export.	Import.
Produits de base	20	28	49	25
Produits manufacturés	80	72	51	75

De ce fait, les pays en voie de développement se trouvent conduits à financer une très large part de leurs importations de produits manufacturés par les ressources qu'ils tirent de leurs produits de base.

Conscients de la faiblesse que constituait cette dépendance aux produits de base, les pays en voie de développement se sont efforcés d'accroître la **part des produits manufacturés** dans leurs importations, au cours de ces vingt dernières années. Toutefois les résultats non

négligeables de leurs efforts n'ont pas permis d'accroître leur capacité d'achat de produits industriels nécessaires à leur développement, mais ont été détournés vers le **règlement d'une facture pétrolière** dont l'importance a plus que doublé.

2°) **Géographiquement concentrée**, la **dépendance** des pays en voie de développement aux ressources qu'ils tirent de l'importation de leurs produits de base, est de ce fait beaucoup plus forte que ne le montrent les moyennes globales précédemment retenues. Une analyse plus fine du taux de dépendance qui mesure la part des produits de base dans le total des recettes d'importation de chaque pays, révèle que plus de la moitié de ceux-ci dépendent à 90 % des matières premières, et que plus des trois quarts en dépendent à plus de 65 %. Les pays africains figurent généralement parmi les plus défavorisés, et la dépendance des pays d'Asie et d'Amérique latine ne se réduit que très lentement, si l'on excepte les succès rapides, mais fragiles, du Brésil, d'Haïti et de la Jamaïque.

3°) La concentration géographique de la dépendance se double d'une **concentration par produit**. Des études statistiques montrent en effet que les deux tiers des pays en voie de développement dépendent de trois produits de base, ou moins, pour les deux tiers de leurs importations. Dans certains cas, un produit unique peut assurer la plus grande part des exportations d'un pays : ainsi le café représente-t-il 93 % des exportations de l'Ouganda, le cuivre 89 % de celles de la Zambie, le coton 78 % de celles du Tchad...

B. — Vicissitudes du commerce mondial des produits de base : une instabilité chronique des recettes d'exportation, et une perte continue du pouvoir d'achat.

Les recettes tirées par les pays en voie de développement de la vente des produits de base, qui constituent l'essentiel de leurs importations, sont fondamentalement instables et peu sûres, à court comme à long terme.

1°) **A court terme**, l'instabilité chronique des recettes tirées de la vente peut provenir aussi bien d'une diminution brutale du **volume** des importations, provoquées par quelque incident climatique (séche-

resse...), que d'une chute accélérée des **cours**, elle-même induite d'une baisse de la demande des pays industrialisés, ou d'un excès d'offre des autres producteurs en proie à la surproduction.

Les **fluctuations annuelles** des cours peuvent atteindre des amplitudes qui découragent toute prévision de recettes. Elles dépassent les 40 % pour un produit sur cinq, et ne font que croître depuis 1973. Centrées autour d'une moyenne de 15 % avant le premier choc pétrolier, elles ont atteint sur la décade 1972-1982 une amplitude moyenne de 30 %.

En outre, cette instabilité moyenne s'observe effectivement année après année, ce qui n'était pas le cas dans les périodes antérieures où les fluctuations de la plupart des cours s'ordonnaient autour d'une tendance bien dégagée.

2°) **A long terme**, on remarque que le pouvoir d'achat des produits de base a connu une **dégradation continue** depuis 30 ans. Cette évolution tendancielle se poursuit depuis 1950, au rythme de 1,3 % par an. Au-delà des fluctuations annuelles spectaculaires, les termes de l'échange des produits de base s'effondrent inexorablement, pénalisant plus particulièrement les pays les moins avancés et provoquant chez eux d'importants déficits de balance de paiements et un recours excessif à l'endettement.

C. — **Conséquence de l'instabilité au cours des produits de base sur le développement.**

L'instabilité du cours des produits de base d'une année sur l'autre provoque des **variations de revenus** préjudiciables au fonctionnement harmonieux de l'économie des pays en voie de développement que l'on peut souligner à deux niveaux.

1°) **Au niveau macro-économique**, les variations de revenu engendrent des contraintes qui entravent de façon considérable le développement économique.

Un pays en voie de développement qui subit une perte brutale de ressources du fait de l'effondrement des cours de sa principale matière première n'a généralement pas d'autre solution que de diminuer

d'autant ses importations. Alors que le développement de ces pays nécessiterait un niveau d'importations élevé et stable, et des plans relativement rigides dans leur exécution, les variations du cours des matières premières risquent de provoquer des à-coups et des retards tout à fait préjudiciables.

2°) **L'analyse micro-économique** révèle les difficultés du producteur à réaliser l'équilibre de ses coûts de production constants avec les recettes variables de ses ventes. Les coûts de production qui intègrent les prix relativement fixes du capital et de la main-d'œuvre sont en effet le plus souvent déconnectés des prix de vente mondiaux du produit. Deux possibilités s'offrent alors aux pouvoirs publics nationaux :

— soit laisser faire les ajustements brutaux qui désorganisent les plans des producteurs et risquent de détruire l'appareil de production.

— soit limiter les variations de revenu des producteurs en soutenant les cours intérieurs. Mais la déconnexion entre prix mondial et prix intérieur qui en résulte ne permet pas aux ajustements de s'effectuer, et risque par un régime de prix artificiellement subventionnés, d'engendrer des crises de surproduction qui rétroagiront à leur tour sur le niveau des prix.

L'impossibilité de laisser jouer des mécanismes de marché dont les effets seraient par trop funestes aux économies des pays en voie de développement invite les nations du Sud et du Nord à rechercher les moyens de stabiliser les cours.

*
* *

II. — EN DÉPIT DE LEURS DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS, LES SYSTÈMES DE RÉGULATION DES MARCHÉS DEMEURENT PEU OPÉRATOIRES.

Le problème général des fluctuations des cours et de la détérioration du pouvoir d'achat des produits de base n'a pas jusqu'à présent reçu de solution satisfaisante en dépit de la multiplicité des techniques utilisées. Celles-ci peuvent se situer avant ou après l'échange.

Les accords de produits, qui illustrent la première technique, répondent à une logique économique qui vise à infléchir les mécanismes du marché par une entente entre les producteurs et les consommateurs.

Le second procédé, utilisé dans la Facilité de Financement Compensatoire du F.M.I., et le STABEX européen, obéit à une logique de la réparation et tente de corriger les excès les plus criants des mécanismes du marché, sans toutefois influencer sur les forces qui le dirigent.

A. — Les accords de produits et le Programme intégré des produits de base.

Les accords internationaux de produits sont une technique de stabilisation des cours qui soulève des débats particulièrement vifs, en raison du grand nombre d'intervenants qu'ils appellent, et qu'opposent des intérêts divergents.

La création par la IV^e C.N.U.C.E.D., qui s'est tenue Nairobi en 1976, d'un programme intégré des produits de base n'a guère contribué à aplanir les difficultés.

1°) **Les accords de produits** tentent d'infléchir le cours des matières premières en influant directement sur les mécanismes qui concourent à la formation des prix.

a) Deux **objectifs** bien distincts, et d'ambition différente, peuvent leur être assignés.

Certains ne veulent y voir qu'un outil destiné à éviter les fluctuations erratiques des cours induites des variations accidentelles de l'offre et de la demande. Aussi voudraient-ils limiter les dispositions de l'accord à la constitution de stocks régulateurs, qui épongeraient les surproductions pour éviter la chute des prix, et remettraient en circulation les réserves ainsi accumulées lorsque la demande à son tour excéderait l'offre, et menacerait de faire flamber les cours.

Les plus ambitieux, contestant le caractère régulateur des mécanismes d'un marché laissé à lui-même, entendent par le contingentement de la production assurer l'amélioration durable des recettes totales d'importation des pays producteurs.

b) La France, dès l'origine, s'est rangée dans ce dernier camp, et lors de la première Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement de 1964, elle a présenté un memorandum détaillé qui prônait « **l'organisation des marchés** ».

Il s'agissait de transposer à l'échelon mondial des mécanismes que les pays industrialisés avaient déjà mis en œuvre de façon courante à l'échelon national ou européen dans le cadre de leur politique agricole : constitution de stocks régulateurs, limitation des productions, réglementation du commerce international par l'imposition des quotas d'exportation ou d'importation.

Ces propositions se sont dès l'origine heurtées à l'**opposition des États-Unis, de la Grande-Bretagne** et de la République Fédérale Allemande fermement attachés aux principes du libre-échange et de la libre concurrence dans les relations commerciales internationales, qui redoutaient que toute déviation à ces principes ne conduisit à des surproductions désastreuses, ou ne vint à fausser la division internationale du travail. A l'organisation des marchés, les nations anglo-saxonnes préféraient la **liberté d'accès aux marchés**.

Les divergences entre pays industrialisés consommateurs n'auraient toutefois pu suffire à gêner l'instauration d'un système de régulation des cours. Les succès rencontrés par le cartel de l'O.P.E.P. dans le domaine des produits énergétiques sont là pour le prouver. Mais on doit noter que les **pays en voie de développement** ont eu jusqu'à présent de fortes difficultés à dépasser leurs **divergences d'intérêt** nationales, pour constituer un front commun.

Les **divergences** sont particulièrement sensibles en période de hausse des cours où ces pays ont alors tendance à vouloir profiter des situations acquises et à augmenter leur production. Lorsqu'au contraire les cours chutent, et invitent à la concertation, ces pays ne disposent plus alors des ressources nécessaires pour intervenir sur les marchés.

La constitution des **stocks régulateurs** nécessite en effet l'avance et l'immobilisation immédiate de fonds importants dont les nations pauvres ne disposent guère facilement. Malgré les concours financiers consentis par les organismes internationaux — le F.M.I. surtout — à la constitution d'accords de produits, le faible montant des moyens entraîne la constitution de stocks généralement insuffisants pour faire face à l'ampleur des variations.

2°) Les espoirs et les déceptions engendrées par le **programme intégré pour les produits de base.**

Les succès rencontrés par l'O.P.E.P. en 1973, l'expérience d'une accélération des rythmes d'inflation, enfin la conscience des périls que faisait courir à l'économie mondiale l'aggravation de la situation des pays en voie de développement ont modifié le contexte général et facilité le renouveau des propositions de stabilisation des cours.

Lors de sa réunion à Nairobi en 1976, la 4^e Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement a adopté dans la fameuse **résolution 93 (IV)** l'idée d'un programme intégré pour les produits de base, qui s'est matérialisée par la création d'un Fonds commun. Aux dires de ses initiateurs, la création de ce Fonds se trouvait doublement justifiée.

1) Le projet s'appuyait sur des **justifications rationnelles et séduisantes.**

a) Le Fonds commun devait prendre en compte **l'ensemble des problèmes** relatifs aux 18 produits de base prioritaires dégagés par la C.N.U.C.E.D., grâce à l'existence de ses **deux guichets** :

— le premier, doté de 4,5 milliards de dollars, devait contribuer à stabiliser les prix des 18 produits de base en finançant les opérations d'un stock régulateur.

— le second, doté de 1,5 milliard de dollars, devait servir au financement d'actions complémentaires (diversification, traitement local des matières premières, recherche) destinées à assurer l'amélioration structurelle des marchés.

b) On faisait également valoir qu'un Fonds commun permettrait de compléter la compensation dans le temps propre à tout accord de produit par une **compensation inter-produits**. Les prix des produits primaires, estimait-on, n'évolueraient pas toujours parallèlement et simultanément. Alors que certains accords de produits nécessiteraient la mobilisation de ressources importantes pour soutenir les cours par une action de stockage, d'autres marchés permettraient au même moment de prélever des contributions sur les producteurs ou de dégager des ressources en vendant des stocks pour éviter une hausse excessive des cours. On ajoutait que l'existence d'un Fonds commun préalable faciliterait la négociation de nouveaux accords par produits.

2) Toutefois, l'insuffisance et l'inexactitude de certaines hypothèses de départ n'ont pas permis au projet de rencontrer le plein succès attendu.

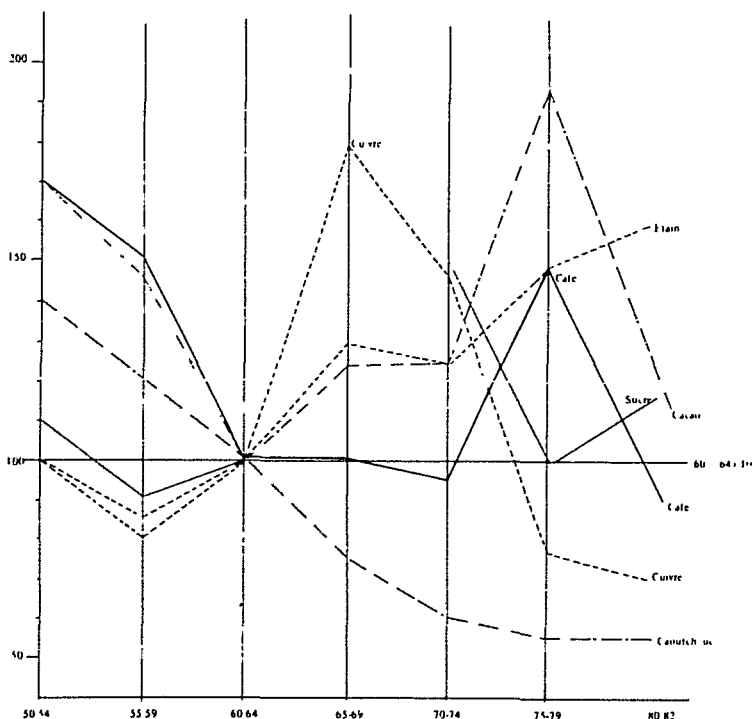
a) La liste des 18 produits retenus pêche tout d'abord par son hétérogénéité qui réduit l'intégration à une simple juxtaposition.

b) La démultiplication des capacités d'intervention du Fonds supposait la réunion de deux conditions qui ne sont pas remplies :

— il était nécessaire qu'il y ait un grand nombre d'accords conclus. Or, on ne compte à ce jour que cinq accords de produits (café, cacao, caoutchouc, étain, sucre) ; les deux accords de commerce (huile d'olive et jute) ne comportent pas de stock régulateur.

— on supposait que les fluctuations des cours seraient en opposition de phase. Or les mouvements de prix sont trop voisins pour que cet effet de compensation puisse jouer. Le phénomène n'est d'ailleurs guère nouveau ainsi que le montre le graphique reproduit ci-dessous, qui regroupe les évolutions indiciaires de six grands produits depuis 1950.

*Évolution des pouvoirs d'achat
Moyennes quinquennales 1950-1982
Base 1960-1964 = 100*



3) Aussi les **résultats** du programme intégré pour les produits de base s'avèrent-ils assez **décevants**.

a) La dynamique politique escomptée n'a pas joué, et l'on n'a pas assisté à la multiplication des accords de produits attendue.

b) Le Fonds Commun ne fonctionne toujours pas. La Conférence de négociation des Nations Unies sur le Fonds Commun, convoquée par la IV^e C.N.U.C.E.D. en 1976 dans l'euphorie de la résolution 93 (IV) n'a abouti qu'en 1980 à un accord.

Celui-ci porte création d'un Fonds commun doté d'un capital de 470 millions de dollars représenté par les contributions directes des membres. Celles-ci sont divisées en deux parts :

— une part fixe identique pour chaque pays, d'un montant de 1 million de dollars dont une partie peut être allouée au deuxième guichet.

— une part variable selon les membres en fonction de leur capacité à payer, et de leur part dans le commerce mondial des produits de base.

Toutefois, l'accord n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par au moins 90 États représentant au moins les deux tiers du capital des 470 millions de dollars. On est encore très loin de ce total à ce jour.

Aussi, les accords de produits existants fonctionnent-ils avec des moyens insuffisants pour contrer les fluctuations du marché, dont les excès les plus criants doivent être réparés par des mécanismes de compensation fonctionnant après l'échange.

B. — Le complément nécessaire apporté par les instruments de stabilisation des recettes après l'échange.

1°) Les instruments de stabilisation des recettes après l'échange, obéissent à une **logique différente**, qui ne cherche pas à réguler les mécanismes du marché, mais se contente d'en **réparer** les conséquences les plus néfastes.

2°) Les **deux systèmes existant** aujourd'hui sont à la fois bien reçus des pays en développement, et largement utilisés.

a) Créée en 1963 la **facilité de financement compensatoire du F.M.I. (F.F.C.)** a pour **objet** de fournir une aide aux pays membres du

F.M.I. qui subissent une baisse temporaire de leurs recettes d'exportation de produits primaires. Dans la pratique, les pays en voie de développement en sont les seuls bénéficiaires. Le **fait générateur** du droit à ce versement réside dans toute diminution des recettes d'exportation attribuée principalement à une cause indépendante de la volonté du pays membre (accident climatique ou variation de cours). Le **calcul de la moins value** se fait sur les recettes nettes, c'est-à-dire après compensation sur l'ensemble des recettes d'exportation des produits et services concernés. Elle est estimée par comparaison entre les recettes de l'année déficitaire et la moyenne des 5 années, centrée sur l'année déficitaire ($n-2$; $n-1$; n ; $n+1$; $n+2$). Le **tirage** est remboursable au bout de cinq ans avec un différé de 3 ans et le taux du prêt, fixé annuellement, est fort avantageux.

b) Le **Stabex**, ou système de stabilisation des recettes d'importation, a pour objectif la stabilisation des recettes brutes d'importation, c'est-à-dire produit par produit, au contraire de la F.F.C. Il a été institué par les deux **Conventions de Lomé I** (1975-1979) et **Lomé II** (1981-1985) passées entre la Communauté Économique Européenne et 61 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il s'applique à une liste limitative de 44 produits, dont il permet de compenser aussi bien les baisses de production exportable que les baisses de cours établies par rapport à la moyenne des quatre années précédentes.

Le montant de la dotation (375 millions d'ECU réparties en cinq tranches pour Lomé I) a été porté à 550 millions d'ECU pour Lomé II

3°) L'insuffisance des moyens, et l'inadaptation des remèdes.

a) Si le **Stabex** de Lomé I passe généralement pour un succès, les appréciations portées sur Lomé II doivent être nuancées, car le nombre des recours et l'élargissement du mécanisme ont montré l'**insuffisance des ressources** qui lui étaient allouées, en proportion de la lourdeur de sa tâche. La part des demandes non satisfaites en raison de l'insuffisance des ressources s'est en effet élevée à près de 47 % en 1980 pour monter à 60 % en 1981.

b) Le recours à ces techniques de compensation globale ne permet pas d'éliminer les **effets néfastes** de l'instabilité des prix au plan interne, et n'incite pas aux adaptations nécessaires. En tout état de cause, ces techniques risquent de contribuer au maintien de déséquilibre qu'elles rendent supportables.

DEUXIÈME PARTIE

LE MARCHÉ DU CAFÉ.

Le café occupe une place privilégiée au regard des autres produits de base. Sa qualité de premier produit agricole importé par les pays en voie de développement lui a valu de faire l'objet d'un des cinq accords de produits existants. Mais alors que les quatre autres accords n'ont le plus souvent remporté que des succès mitigés, les accords successifs de 1962, 1968 et 1976 ont permis au café de conserver intact son pouvoir d'achat, en dépit du contexte adverse d'une surproduction menaçante.

I. — LA NÉCESSAIRE ORGANISATION DU MARCHÉ DU CAFÉ.

L'organisation du marché du café est nécessaire en raison de l'importance tenue par cette marchandise dans les importations des pays en voie de développement, et du déséquilibre structurel qui menace la stabilité de ses prix.

A. — La place du café dans le commerce des Pays en Voie de Développement.

Le café occupe une place de tout premier rang dans le commerce extérieur d'un bon nombre de pays en voie de développement, sans que chacun, pris isolément, puisse espérer avoir quelque influence sur la fixation de son prix.

1°) Le taux de **dépendance** des nombreux pays sur le café est exceptionnellement élevé ainsi que le montre le tableau suivant :

Tranche	Pays	Taux de dépendance observé
70 %	Ouganda	93
	Burundi	89
	Rwanda	79
	Ethiopie	72
40 à 70 %	Salvador	64
	Colombie	63
	Guinée équatoriale	45
	Guatemala	42
	Madagascar	42
30 à 40 %	Costa Rica	37
	Tanzanie	35
	Haiti	35
	Kénya	34
	République Centrafricaine	33
	Honduras	31
15 à 30 %	Côte d'Ivoire	31
	Cameroun	29
	Nicaragua	29
	Nouvelle Guinée	20
	République Dominicaine	20
	Angola	19
	Bésil	16
Zaire	15	
Equateur	15	

Le café représente en effet plus de la moitié des exportations d'une demi-douzaine de pays.

2°) En dépit de l'importance de leurs exportations de café, les producteurs ne peuvent espérer avoir isolément un quelconque **contrôle** sur les prix : l'extrême **dispersion** du marché le leur interdit.

B. — Un marché structurellement déséquilibré.

Alors que le café tient une place importante dans les ressources en devises d'un grand nombre de pays en voie de développement, le niveau de ses prix ne tend guère à l'équilibre du fait de l'écart croissant entre l'offre et la demande.

1°) L'offre est régulièrement **croissante**, du fait d'une tendance moyenne à l'augmentation de 1 % de la production depuis 1960. Ce mouvement, qui tend d'ailleurs à s'accélérer depuis 1976, n'exclut pas une **modification de la répartition géographique** de la production. La

part latino-américaine tend à décliner sous l'effet de la diminution de moitié de la production brésilienne. La proportion de la production africaine a suivi une évolution cyclique qui l'a fait progresser des 20 % de la production mondiale qu'elle occupait dans les années soixante, à près de 30 % dans les années soixante-dix, avant de retomber à 24 % en 1980. Pendant cette période, la production asiatique n'a cessé de croître uniformément.

2°) Face au gonflement continu de l'offre, la **demande** reste pratiquement **stagnante**. Sa croissance, faible dans les années soixante, est tombée à près de 0,6 % après 1970. On constate en effet une baisse uniforme de la consommation dans l'ensemble des pays industrialisés, sauf aux États-Unis, où la concurrence triomphante des « soft drinks » parmi les nouvelles générations, a entraîné une chute brutale des achats, que parvient tout juste à compenser l'accroissement de la consommation au Japon et dans les pays pauvres.

Aussi assiste-t-on à une nouvelle répartition du commerce international du café. Les États-Unis, et la Communauté européenne qui représentaient en 1960 75 % des exportations mondiales, ont vu leur part ramenée à 67 % en 1980.

DU SUD AU NORD
(En milliers de tonnes.)

PRODUCTION		CONSOMMATION	
Brésil	1 125	Etats-Unis	1 080
Colombie	739	RFA	450
Côte-d'Ivoire	297	France	324
Indonésie	288	Italie	246
Mexique	277	Japon	228
Ethiopie	224	Pays-Bas	174
El Salvador	194	Grande-Bretagne	132
Ouganda	191	Canada	120
Costa-Rica	158	Espagne	120
Guatemala	151	Suède	102
Monde	5 060	Monde	5 940

(Source : Organisation Internationale du Café, pour l'année 1983)

C. — Un marché soumis à de brutales fluctuations.

Les irrégularités de la production, soumise aux incidents climatiques ou politiques, provoquent des fluctuations annuelles des cours assez fortes.

1°) Les **irrégularités** de la **production** les plus amples ont jusqu'à présent été causées par le Brésil, qui est à la fois le premier producteur

et celui qui est soumis aux aléas climatiques les plus forts. Ainsi les gelées dévastatrices de 1975 ont-elles entraîné une réduction de la production qui a causé une forte envolée des cours.

2°) Les **fluctuations** annuelles sur les **cours** du café sont fortes (elles se sont situées en moyenne autour de 28 % entre 1960 et 1975), mais restent toutefois inférieures à celles d'un produit voisin tel le cacao. On doit toutefois distinguer selon les qualités de café :

— les Colombiens, de bonne qualité, n'ont en moyenne subi que des fluctuations inférieures à 25 %.

— les Robustas, d'une qualité inférieure, sont utilisés en proportion variable dans les mélanges, et subissent de ce fait de plus amples fluctuations tournant autour de 34 %.

II. — **BILAN SUCCINCT DE VINGT ANNÉES DE STABILISATION DU MARCHÉ.**

Si les mécanismes des accords du café étaient adaptés au maintien du pouvoir d'achat en longue période, il n'ont guère contribué à l'apaisement des fluctuations annuelles.

A. — **Le maintien du pouvoir d'achat du café.**

1°) Le maintien du pouvoir d'achat global du café à un niveau de parité qui n'a guère bougé depuis 1962, constitue un incontestable succès de l'accord de produit, d'autant plus remarquable que les autres accords sont loin d'arriver à de semblables résultats.

En dépit d'une tendance à la surproduction et d'un fort gonflement des stocks, on assiste en 1984 à une **hausse des cours**. Ceux-ci ont atteint fin mai un prix de 150 cents la livre, sortant de la fourchette de prix indicative fixée par l'Organisation internationale du café. Celle-ci a dû, pour la quatrième fois depuis le mois de décembre 1983, procéder à une majoration des quotas, afin de ramener les cours en deça de la limite de 120 cents fixée par le Conseil.

2°) La réussite de l'accord du café n'était pas automatique : le système combiné de contingents et de prix indicatifs qu'il instaurait ne

pouvait avoir d'effet qu'en l'absence de situation de pénurie, et de désaccord entre exportateurs et importateurs sur la marge de prix à défendre. Ces deux **conditions** n'ont pas toujours été remplies dans le passé :

— Les fortes gelées du Brésil ont brutalement réduit la production mondiale en 1976, provoquant une irrésistible ascension des cours :

— en 1972, le flottement du dollar rendit plus difficile l'évaluation des prix et du pouvoir d'achat du café, et provoqua des divergences entre producteurs et consommateurs. Les premiers souhaitaient réduire les contingentements de façon à compenser la baisse du pouvoir d'achat de leurs exportations induite des fluctuations de la monnaie américaine. Mais leurs propositions se heurtèrent au refus des consommateurs. Ainsi ne fut-il pas possible de fixer la marge de prix à défendre.

Ces incidents soulignent la fragilité de l'accord.

B. — Les insuffisances de la régulation des marchés.

Les insuffisances de la régulation du marché tiennent à l'impossibilité de surmonter les fluctuations annuelles des cours, et à la difficulté de contrôler les trafics de marchandises passant par des pays non membres à l'accord.

1°) **L'absence de stock régulateur** ne permet pas d'éviter les fortes fluctuations des cours en courte période. Toutefois, des exercices de simulation montrent que l'efficacité de ce genre de procédé serait des plus réduites, en raison de la taille du marché, et de l'importance des quantités qu'il faudrait tantôt conserver tantôt mettre en circuit pour en espérer contrebalancer les mécanismes.

2°) Les exportations de café à destination de pays non membres de l'organisation internationale du café, ne sauraient évidemment faire l'objet d'un contingentement décidé unilatéralement, et leurs prix ne sont pas influencés par les marges indicatives fixées par l'organisation internationale du café. Or, si les pays membres de l'organisation effectuent 99 % des exportations de café, 12 % des importations sont absorbées par des pays non membres, qui appartiennent pour la plu-

part au bloc communiste. Ceux-ci se livrent à un **trafic fructueux** : après avoir acheté du café à un cours très inférieur au prix plancher, ils le revendent à des pays membres de l'organisation, non sans faire au passage de substantiels bénéfices.

En dépit de certaines de leurs insuffisances, les accords du café précédents ont maintenu une excellente régulation à long terme des cours, et ont assuré le maintien du pouvoir d'achat global de cette marchandise de toute première importance pour les pays en voie de développement.

*
* *

Votre rapporteur aimerait maintenant examiner devant vous dans quelle mesure le nouvel accord, qui est soumis à notre approbation, permettra de sauvegarder ces acquis et de mettre en place des remèdes contre les défaillances antérieures du système.

TROISIÈME PARTIE :

ANALYSE DES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 19 AVRIL 1983.

I. — LES OBJECTIFS DE L'ACCORD

L'accord du 19 avril 1983 se présente comme un accord de stabilisation des marchés par le contingentement des exportations, complété par quelques dispositions originales tendant à la mise en valeur des ressources et au développement de la consommation.

Les objectifs de l'accord définis dans l'article premier sont :

1°) La réalisation d'un **équilibre** judicieux entre l'offre et la demande de café, dans des conditions propres à assurer aux consommateurs un approvisionnement suffisant à des **prix équitables** et aux producteurs des débouchés à des **prix rémunérateurs**.

Cet objectif de stabilisation des cours s'applique aussi bien à la lutte contre les fluctuations de prix à court terme, qu'aux efforts effectués en vue du maintien du pouvoir d'achat des producteurs sur le long terme.

2°) La mise en valeur des ressources productives et l'encouragement de la consommation du café.

L'accord confie la réalisation du premier objectif à un **système de contingentement des exportations** qui s'analyse en une politique de réduction de l'offre dont l'application est confiée, pour plus de souplesse, au conseil de l'Organisation Internationale du Café.

Le second objectif trouvera sa source de financement dans le **Fonds de propagande** prévu à l'article 47, et qui peut être alimenté par des contributions obligatoires des membres exportateurs.

II. — LA STABILISATION DES COURS : DES PROCÉDURES SOUPLES QUI NÉCESSITENT UN LARGE CONSENSUS DES PAYS EXPORTATEURS ET DES PAYS CONSOMMATEURS.

1°) La stabilisation des cours est confiée à des mécanismes **souples**. Ainsi la **fourchette des prix** indicatifs n'est-elle pas inscrite de façon définitive dans l'Accord, mais sa détermination est confiée au Conseil qui peut la réviser annuellement en tenant compte de plusieurs paramètres :

- les niveaux et les tendances de la consommation et de la production, aussi bien que des stocks ;
- les modifications du système monétaire international ;
- la tendance de l'inflation ou de la déflation mondiale
- etc...

C'est également le Conseil qui fixe à échéances régulières les **contingents d'exportation** de chaque pays, nécessaires au maintien du prix du marché dans la fourchette de prix précédemment définie. La procédure de fixation des quotas retenue est assez complexe, et passe par la définition de contingents de base tous les deux ans, et d'un contingent annuel lui-même divisé en contingents trimestriels. On se contentera de retenir que cette procédure de détermination des quotas est assez souple pour suivre les fluctuations du marché, et que le contingentement lui-même peut être suspendu lorsque les cours restent plus de trente jours au-dessus du prix supérieur de la fourchette.

On doit toutefois remarquer que si ces techniques de limitation de l'offre sont susceptibles de maintenir inentamé le pouvoir d'achat des producteurs, comme c'était déjà le cas dans le passé, il ne semble pas toutefois qu'elles soient suffisamment fines pour éviter les fluctuations à court terme des prix.

2°) La mise en œuvre par le Conseil de ces techniques, relativement contraignantes, suppose un large consensus des pays producteurs et des pays consommateurs. Afin de préserver ce consensus, l'article 63 dispose que « aucune des dispositions de l'Accord ne peut être l'objet de réserves ». Mais, au sein de l'Accord, aucune décision ne peut être prise, qui ne rencontre l'assentiment de la majorité des membres de chaque catégorie.

La composition des organes de l'Organisation internationale du café (créée en 1962 et maintenue par le présent Accord) permet en effet

à chacun des groupes, représenté en même proportion, d'assurer le blocage d'une décision qui ne lui conviendrait pas.

a) Le **Conseil**, autorité suprême de l'Organisation, est composé de tous les États membres de l'O.I.C. qui nomment chacun un ou plusieurs représentants. La **répartition des voix** met pays en développement et pays industrialisés sur un pied **d'égalité** puisque membres exportateurs et membres importateurs pris globalement, ont chacun 1000 voix. Celles-ci sont ensuite réparties à l'intérieur de chaque catégorie entre les États, en fonction de leur importance dans le commerce international du café, sans toutefois qu'un membre puisse avoir plus de 400 voix.

Mais chaque catégorie dispose d'un **droit de veto** puisque les décisions sont toujours prises à la **majorité répartie** (simple ou qualifiée), c'est-à-dire à la majorité des membres exportateurs et à la majorité des membres importateurs.

b) Le **Comité exécutif**, composé de huit membres exportateurs et de huit membres importateurs, peut recevoir délégation des compétences du conseil à l'exclusion de celles qui tiennent aux dispositions financières, statutaires ou à l'exercice des pouvoirs disciplinaires à l'égard des États membres.

c) Enfin, un **directeur exécutif** est nommé par le Conseil.

III. — LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES PRODUCTIVES ET L'ENCOURAGEMENT DE LA CONSOMMATION.

Alors que les politiques de production sont du ressort des exportateurs comme des importateurs, les mesures de propagande sont à la charge des seuls pays producteurs.

1°) La **mise en valeur des ressources productives** est confiée au Conseil qui établit à la majorité des deux tiers les procédures nécessaires à la coordination des politiques de production. Ces politiques doivent tendre à la diversification de la production et peuvent bénéficier de contributions des États membres.

2°) Le **Fonds de propagande**, administré par un Comité dont font partie tous les membres exportateurs, peut demander à ceux-ci d'acquitter une contribution obligatoire, afin de financer des campagnes, des recherches ou des études ayant trait à la consommation du café.

Les membres importateurs peuvent, sans y être tenus, participer à ces mesures, et reconnaissent de façon générale l'importance du développement de la consommation du café par l'élimination progressive de tout obstacle qui le pourrait entraver.

IV. — LE DÉLICAT PROBLÈME DES EXPORTATIONS HORS CONTINGENT.

Les exportations de café à destination de pays qui ne participent pas au présent accord ne sont pas imputées sur les contingents.

Afin d'éviter que les ventes de café à des pays non membres ne puissent faire l'objet d'un trafic indirect qui nuirait à sa crédibilité, l'accord prévoit deux mesures protectrices complémentaires :

— dans l'article 2, 3^e alinéa, les membres exportateurs s'engagent à ne prendre ou à ne maintenir en vigueur aucune mesure gouvernementale qui permettrait de vendre du café à des pays non membres à des conditions commerciales plus favorables que celles qu'ils sont disposés à offrir au même moment à des membres importateurs. Cette disposition vise à lutter contre certaines formes de commerce triangulaires particulièrement fructueuses : certains pays non membres se procurant du café à un cours inférieur au tarif plancher et le revendant ensuite à un pays membre, non sans prélever au passage de substantiels bénéfices.

— Cette disposition est complétée par les certificats d'origine, prévus à l'article 43, qui doivent accompagner toute exportation, ou réexportation des pays membres et permettront ainsi le contrôle des transactions.

*
* *

L'accord qui est soumis à notre Haute Assemblée est entré en vigueur à titre provisoire le 13 octobre 1983. Pour qu'il entre en vigueur à titre définitif, l'adhésion d'au moins vingt pays exportateurs et dix importateurs totalisant un minimum de 80 % des exportations et des importations, est requise. Compte tenu de l'intérêt réel de l'Accord, que vient encore renforcer sa valeur symbolique dans la perspective du dialogue Nord-Sud, votre Rapporteur estime sa ratification plus que souhaitable.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examinée le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 20 juin 1984, et suivant les conclusions favorables du Rapporteur, a adopté le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord international de 1983 sur le café, adopté à Londres le 16 septembre 1982, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. N° 2072 (7^e législature).