

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 avril 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'Accord international de 1980 sur le cacao.

Par M. Alfred GÉRIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Requier, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Ailhères, Philippe Machetez, Francis Palmere, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Calbaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubouchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gerin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matrara, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Polande Perlican, MM. Robert Partillon, Roger Poudonson, Edouard Soudani, Georges Spéna, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Sénat : 218 (1981-1982).

Traité s. Conventions. — Cacao.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Quelques données sur la structure du marché international du cacao et sur l'évolution des cours	4
A. — Les caractéristiques du marché	4
B. — L'évolution dépressive des cours	4
II. — La genèse de l'Accord de 1980	6
III. — Les grandes lignes de l'Accord de 1980	7
A. — Le fonctionnement administratif de l'Accord	7
B. — Le fonctionnement financier de l'Accord et la non-participation des Etats-Unis et de la Côte-d'Ivoire	7
Les conclusions favorables de la Commission	9

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Accord de 1980 sur la stabilisation des cours du cacao, le troisième concernant ce produit, n'a été conclu qu'à la suite de longues et difficiles négociations. S'inscrivant dans le cadre des dix-huit accords de produits prévus par le programme intégré de la C.N.U.C.E.D., ce texte constitue un élément important dans la voie de la réalisation d'un nouvel ordre économique mondial. Il reste que la portée de l'Accord sera limitée par le fait que le principal pays consommateur ainsi que l'un des principaux Etats producteurs ont, pour des raisons opposées, refusé de s'y associer.

I. — QUELQUES DONNÉES SUR LA STRUCTURE DU MARCHÉ INTERNATIONAL DU CACAO ET SUR L'ÉVOLUTION DES COURS

A. — Les caractéristiques du marché du cacao.

Le marché du cacao est particulièrement typé.

1. *Le marché est dominé par un petit nombre d'Etats.* Le marché porte sur environ 1,5 million de tonnes par an et, seuls, quelques Etats produisent plus de 100.000 tonnes : la Côte-d'Ivoire, le Brésil, le Ghana, le Nigeria et le Cameroun.

2. *Le marché est très spéculatif.* Les conséquences d'une production excédentaire ou au contraire insuffisante sont ainsi multipliées par des processus cumulatifs.

3. *La croissance de la consommation est faible.* De plus, l'utilisation de produits de substitution se développe.

4. *Les coûts de production sont très variables dans les Etats producteurs.* Relativement élevés au Cameroun ou en Côte-d'Ivoire, ils sont plus faibles dans des Etats tels que le Brésil ou la Malaisie. Une telle situation ne facilite évidemment pas la réalisation d'un consensus entre les producteurs pour la fixation d'un prix de référence.

B. — L'évolution dépressive du cours du cacao.

Reflet de cette situation, l'évolution des cours du marché du cacao n'est guère favorable.

Le cacao connaît, depuis deux ans, une *période de surproduction et les prix baissent régulièrement.* Devant la chute des cours, au milieu de l'année 1979, la Côte-d'Ivoire a pris la décision de se retirer du marché et de stecker son cacao. Ce retrait temporaire du marché mondial a permis un relatif et temporaire maintien des cours jusqu'en avril 1980, date à laquelle la chute des prix a repris en s'accroissant. L'année 1979 a été marquée par l'échec des négociations sur l'accord de produits.

Au total, le marché du cacao est en baisse régulière depuis 1978 en raison de *l'excès d'offre sur la demande*. La campagne 1980-1981 a représenté la *quatrième année consécutive excédentaire* et les stocks sont très importants bien que de qualités inégales. Cette baisse de cours a permis au beurre de cacao *d'être redevenir compétitif*, et les broyages en Grande-Bretagne et en France ont effectivement été en progression au second trimestre 1981. Les perspectives d'avenir restent incertaines. L'entrée en vigueur provisoire de l'Accord international à partir du 1^{er} août 1981 présente cependant un facteur favorable malgré la non-participation de la Côte-d'Ivoire et des Etats-Unis. En revanche, un facteur défavorable résulte du fait que toute hausse importante des cours amènera de nouveaux vendeurs sur le marché en raison de l'importance des stocks. Par ailleurs, la demande restera limitée. Le prix, exprimé en francs français, de 100 kilogrammes de cacao, a été de 1.611,50 F en 1978, 1.428,30 F en 1979, 1.035 F en 1980, 1.149 F en 1981.

II. — LA GENÈSE DE L'ACCORD DE 1980

La négociation qui a abouti à l'Accord de 1980 a été longue et difficile et son résultat n'est pas totalement concluant puisque le premier importateur mondial, les Etats-Unis, ainsi que l'un des premiers Etats producteurs, la Côte-d'Ivoire, ont refusé de s'y associer.

L'Accord dont l'approbation nous est soumise, est le *troisième Accord de produit concernant le cacao*. Le premier accord date de 1972 et est venu à expiration en 1975, le second, conclu en 1975, a pris fin le 31 mars 1980. L'Accord de 1975 prévoyait d'ailleurs une période de rûdage de trois ans après laquelle les Etats participants auraient eu le choix entre une prorogation des dispositions arrêtées en 1975 ou une renégociation de l'Accord. C'est cette seconde solution qu'ont choisie les Etats producteurs en raison du bilan négatif du fonctionnement des deux premiers Accords, qui n'ont pas véritablement fonctionné à cause du prix de référence trop faible qui avait été retenu.

Cette négociation, qui a abouti au texte qui nous est soumis, a été particulièrement difficile et la France y a joué un important et positif rôle de conciliation. Les premières négociations sur le renouvellement ont échoué sur le *niveau du prix plancher* que les pays producteurs entendaient fixer à 120 cents américains (5,35 F) alors que les pays consommateurs n'entendaient pas aller au-delà de 100 cents (4,44 F). A la suite de cet échec, les pays producteurs ont cependant accepté de *reporter la liquidation du stock régulateur* qu'ils devaient se partager. Cette attitude a permis à la C.N.U.C.E.D. d'organiser, en novembre 1980, une session spéciale et d'aboutir au présent Accord, applicable à compter du 1^{er} août 1981.

Cet Accord n'est *qu'imparfaitement satisfaisant* puisque l'on sait que ni les Etats-Unis ni la Côte-d'Ivoire n'y participent. Il reste que *la Côte-d'Ivoire a accepté de ne pas demander pour le moment la restitution de sa part de forêts* du stock régulateur (50 millions de dollars) et que cette quote-part pourrait ainsi être transférée au nouvel Accord.

III. — LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DE 1980

Comme les accords précédents, l'Accord de 1980 vise à *lutter contre les fluctuations extrêmes* des cours du cacao et s'inscrit ainsi dans le contexte du programme de la stabilisation des cours de 18 produits de base clef définis par la C.N.U.C.E.D. comme l'un des éléments fondamentaux de la réalisation d'un nouvel ordre économique mondial.

A. — Le fonctionnement administratif de l'Accord.

Le fonctionnement administratif de l'Accord ne présente aucune originalité particulière au regard des autres accords de produit.

Le Conseil regroupe les représentants de tous les Etats parties. Il siège à Londres et prend toutes les décisions requises par le fonctionnement de l'Accord. Assisté d'un *secrétariat permanent*, il sert de lieu de concertation sur l'évolution du marché.

Les décisions sont prises à *la majorité simple* ou qualifiée dans deux collèges constitués par les pays exportateurs, d'une part, et les pays importateurs d'autre part. Chaque collège dispose de mille voix qui sont distribuées au prorata des pays membres dans le commerce mondial du cacao. *Les dépenses administratives sont financées à parts égales par des contributions budgétaires des pays exportateurs et importateurs. Dans chaque groupe elles sont fixées en relation avec le pourcentage des voix attribuées à chaque pays.*

B. — Le fonctionnement financier.

L'Accord repose sur le principe *d'interventions d'un stock régulateur* dans les limites d'un *prix plancher* et d'un *prix plafond*.

L'Accord a finalement retenu une fourchette de prix comprise entre 110 et 150 cents U.S. par livre poids. Ce compromis n'a été accepté par certains pays développés qu'assorti d'une *clause de révision automatique* qui jouera lorsque des achats importants du stock régulateur (100.000 tonnes) n'auront réussi à ramener le prix du marché au-dessus de 110 cents.

Ce compromis a été refusé par les Etats-Unis et par la Côte-d'Ivoire. Les *Etats-Unis*, premier importateur mondial, qui avaient participé très activement à la négociation et avaient obtenu satisfaction sur plusieurs points dans le texte final ont néanmoins jugé, d'une part, que le prix d'intervention de 110 cents U.S. était trop élevé, et d'autre part, que le mécanisme de révision du prix minimum n'était pas assez sévère. A l'inverse, la *Côte-d'Ivoire* a jugé inacceptable, dans son principe même, un système automatique d'ajustement des prix qui peut conduire à la réduction du prix minimum de la fourchette des prix.

Tous les autres producteurs importants se sont prononcés en faveur de cet Accord. Avec une participation qui s'établit actuellement à 61 % des importations mondiales pour les pays consommateurs et à 72 % des exportations pour les pays producteurs, l'Accord devrait pouvoir fonctionner de façon satisfaisante. Cela d'autant plus que la Côte-d'Ivoire a accepté d'ajourner la restitution de sa part de fonds du stock régulateur. Ces fonds pourraient donc en principe être transférés au nouvel Accord qui disposerait ainsi d'un actif total de 200 millions ce qui constitue une importante capacité d'intervention sur le marché et devrait permettre d'infléchir l'orientation des cours et contribuer à stopper la dégradation des revenus des pays producteurs.

Le mécanisme de stabilisation du marché repose sur un stock régulateur d'une capacité de 250.000 tonnes de fèves de cacao. En vue de soutenir ou de faire remonter les cours, le directeur du stock intervient sur le marché lorsque le prix indicatif descend au-dessous de 110 cents U.S. Symétriquement, si le stock a procédé à des achats, il devra vendre du cacao lorsque le prix indicatif sera supérieur à 150 cents U.S.

Au cas où des achats de 100.000 tonnes pendant une période de douze mois consécutifs ne permettraient pas de ramener les prix au-dessus du prix minimum actuellement fixé à 110 cents par livre, ce prix minimum serait ramené à 106 cents puis à 102 cents si, pendant douze autres mois, les prix demeureraient inférieurs à 106 cents en dépit de l'achat de 75.000 tonnes supplémentaires par le stock régulateur.

Le stock régulateur est financé au moyen d'une taxe de 1 % par livre de cacao exporté, prélevée dans le pays producteur. Appliqué pendant la période de validité des deux premiers Accords, ce système a permis de constituer un fonds qui est devenu la propriété du troisième Accord.

Telles sont les principales dispositions de l'Accord dont votre commission des Affaires étrangères et de la Défense, après en avoir délibéré lors de sa séance du 21 avril 1982, vous invite à autoriser l'approbation.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

autorisée l'approbation de l'Accord international de 1980 sur le cacao (ensemble cinq Annexes), fait à Genève le 19 novembre 1980, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 218 (1981-1982).