

N° 150

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès verbal de la séance du 9 décembre 1987

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'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant l'approbation d'un accord international de 1986 sur le cacao

Par M. Paul ROBERT

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-presidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Gollfiet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 976, 1078 et T.A. 185

Sénat : 117 (1987-1988)

Traités et conventions - cacao

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : un accord qui s'inscrit dans le cadre d'une politique générale tendant à la stabilisation des recettes tirées de la vente des produits de base	2
I Les enjeux des accords de produits	2
A La place des produits de base dans les recettes des pays en développement	2
B Les remèdes envisagés aux fluctuations des cours	3
1°) Les mécanismes de compensation	3
2°) Les accords de produits	3
II - La situation du marché du cacao et le nouvel accord	5
A - Un marché en situation de surproduction	5
B - Les dispositions de l'accord de 1986	6
1°) L'organisation administrative de l'accord du cacao	6
2°) Des mécanismes régulateurs novateurs	6
a) La fourchette de prix	7
b) Le stock régulateur	8
c) Les retraits volontaires du marché	8

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser l'approbation d'un accord international sur le cacao conclu le 31 juillet 1986.

Cet accord, qui succède aux trois précédents accords de 1972, 1976 et 1980, s'inscrit dans le cadre d'une politique générale de stabilisation des recettes tirées par les pays en développement de la vente des produits de base, qui a toujours été soutenue par la France.

Avant de passer à l'analyse des dispositions, fortement techniques de cet accord, signé le 30 septembre 1986 par la France, et qui est déjà entré en vigueur à titre provisoire, votre rapporteur aimerait vous rappeler en deux mots les enjeux qui sous-tendent les accords de ce type.

I - Les enjeux des accords de produits

La France a toujours joué un rôle particulièrement actif dans la négociation des accords de produits.

Elle estime en effet que le bon fonctionnement du marché de ces produits, dont dépend l'essentiel des recettes d'exportations des nations en développement, et en particulier de ses partenaires africains, est une des conditions fondamentales de l'amélioration de la situation économique de ces pays.

A - La place des produits de base dans les recettes des pays en développement

Les pays en développement sont, dans leur très grande majorité, fortement dépendants de la vente d'un ou de deux produits de base dont ils tirent la majeure partie de leurs recettes d'exportation. Cette forte concentration de leur commerce extérieur sur un nombre limité de produits les rend de ce fait particulièrement vulnérables aux fluctuations des prix.

Or, précisément, les produits de base sont sujets à des fluctuations souvent brutales, et de forte amplitude. D'une façon générale, deux types de fluctuations de prix se dessinent :

- des fluctuations à court terme, provoquées par quelque accident climatique ou quelque catastrophe naturelle, qui contribuent à désorganiser les prévisions des producteurs ;

- une tendance générale à la baisse des cours, depuis les années soixante-dix, qui entraîne une diminution régulière des recettes en devises. Cette baisse des recettes extérieures se traduit à son tour par un alourdissement de l'endettement extérieur, et impose, faute de financement, l'arrêt des programmes d'investissements lancés, ainsi que des réductions drastiques de la consommation intérieure, sous le contrôle des institutions de Bretton Woods.

Aussi peut-on estimer à juste titre que l'évolution des cours des produits de base se situe au coeur des problèmes du développement et de l'endettement international.

B - Les remèdes envisagés

Face à la diminution des recettes d'exportation des pays en développement provoquée par la chute des cours des produits de base, deux types de remèdes ont été élaborés.

1°) Un certain nombre de mécanismes s'efforcent de compenser les pertes de recettes trop brutales provoquées par des fluctuations massives et soudaines des cours. Les mécanismes compensatoires européens du STABEX et du SYSMIN sont de ce type, ainsi que la Facilité de financement compensatoire (F.F.C.) du Fonds monétaire international.

Ces mécanismes qui interviennent après la vente remplissent en quelque sorte une fonction d'assurance. Ils permettent de lisser l'effet des fluctuations à court terme des recettes d'exportation. Ils n'ont en revanche aucune vocation à enrayer une diminution durable et constante des cours.

2°) Les accords de produits interviennent en revanche directement sur le fonctionnement du marché.

On distingue, à cet égard, deux types d'accord.

Certains accords n'interviennent qu'en amont du marché : ainsi les accords de 1983 sur les bois tropicaux, de 1982 sur le jute, de 1987 sur le sucre tentent d'améliorer la transparence du marché, et d'améliorer l'offre du produit par le financement d'actions de recherche et de développement.

D'autres, en revanche, contiennent des dispositions économiques leur permettant d'intervenir directement sur le marché. Traditionnellement, ces dispositions économiques sont de deux ordres :

- les mécanismes de quotas à l'exportation, qui figurent dans l'accord du café, et l'accord sur l'étain.

- la constitution d'un stock régulateur autorisé à intervenir sur le marché.

Le fonctionnement de ces mécanismes dans les divers accords existants a connu, tout au long de ces dernières années, des fortunes diverses.

Les quotas d'exportation, qui figurent dans l'accord du café, ont permis entre 1982 et 1985 une stabilisation des cours à l'intérieur de la fourchette qui avait été fixée, démontrant l'efficacité de ce mécanisme très contraignant. En 1985, toutefois à la suite d'une forte sécheresse qui a réduit la production du Brésil, le premier producteur mondial, les cours ont doublé et les quotas ont dû être suspendus. Depuis 1986, les prix sont retombés progressivement en-dessous de la fourchette de prix de l'accord, mais faute d'entente entre les pays producteurs, les quotas n'ont pu être rétablis.

La constitution d'un stock régulateur, retenue par les précédents accords du cacao, l'accord sur le caoutchouc naturel de 1979, et l'accord de 1982, peut le plus souvent provoquer un effet de lissage sur les fluctuations de prix.

Mais financés par des contributions gouvernementales, ces stocks n'ont généralement que des capacités d'intervention relativement limitées. En outre, ils sont impuissants à contrecarrer des tendances prolongées à la chute des cours.

Aussi, face à la situation très déprimée du marché du cacao, l'accord de 1986 du cacao prévoit-il des mécanismes novateurs et plus contraignants.

II - La situation du marché du cacao, et le nouvel accord

L'accord de 1986 sur le cacao prévoit des mécanismes novateurs pour faire face à la situation du marché caractérisée par une surproduction structurelle, la chute des cours, et l'engorgement du stock régulateur.

A - Un marché en situation de surproduction

Le marché mondial du cacao est un marché très fortement concentré :

- onze des pays membres de l'Alliance, composée pour l'essentiel par le Brésil, la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon, le Ghana, le Nigéria, Sao Tomé, le Togo, Trinité et Tobago produisent 85% de la production mondiale. Ainsi un pays comme la Côte d'Ivoire, qui a tiré en 1986 1.210 millions de dollars de l'exportation de cacao est-il très fortement dépendant des cours de ce produit.

- du côté des consommateurs qui, dans l'ensemble, appartiennent à l'autre hémisphère du globe, les importations sont également très concentrées : à eux seuls, les États-Unis ont acheté 22,5% des importations sur les trois dernières années, loin devant l'Allemagne fédérale (13,36%) et les Pays-Bas (11,11%), la France n'arrivant qu'au sixième rang, avec un peu moins de 6%.

Dans ces conditions, alors que la demande de cacao est marquée par une inévitable rigidité, le gonflement de l'offre a placé le marché dans une situation de surproduction structurelle depuis quatre ans. Les excédents se sont ainsi élevés à 90 millions de tonnes en 1984/1985, 120 en 1985/1986, 83 en 1986/1987, et 91 en 1987/1988, gonflant les stocks disponibles. Ceux-ci, qui ont atteint 858 millions de tonnes, représentent aujourd'hui 5 mois de consommation mondiale, et pèsent sur les prix qui sont passés de 109,4 cents la livre en 1984 à 91,8 cents la livre en 1987.

Compte tenu de cette situation et de la relative impuissance des dispositions du précédent accord de 1980, l'accord de 1986 sur le cacao envisage des mesures novatrices et plus contraignantes.

B - Les dispositions de l'accord de 1986

Votre rapporteur ne se lancera pas dans l'analyse détaillée d'un texte d'une très haute technicité qui ne comporte pas moins de 77 articles, généralement très étoffés et substantiels.

1°) Il mentionnera pour mémoire l'organisation administrative de l'accord qui répartit les Etats membres en deux catégories, les exportateurs et les importateurs, représentés de façon paritaire dans les instances de direction prévues par l'accord. Conformément aux modèles établis en ce domaine, celles-ci sont au nombre de quatre :

- un conseil international du cacao, sorte d'assemblée plénière disposant d'une compétence générale et où tous les membres sont représentés ;
- un comité exécutif composé de dix membres exportateurs et de dix membres importateurs élus par chacune de ces catégories qui suit l'évolution du marché, et veille à la gestion courante de l'accord ;
- un directeur exécutif, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation internationale du cacao,
- un directeur du stock régulateur.

L'organisation internationale du cacao a par ailleurs la personnalité juridique. Elle jouit des privilèges et immunités que lui reconnaît l'accord de siège conclu à Londres le 26 mars 1975.

2°) Après ces quelques mots de présentation, votre rapporteur s'attachera à décrire les mécanismes régulateurs prévus par l'accord et qui sont intéressants par leur nouveauté.

L'accord a prévu la mise en place d'un système à trois composantes de défense des prix : une fourchette des prix, un stock

régulateur de 250.000 tonnes, et des retraits du marché de 120.000 tonnes.

Les deux innovations majeures résident dans le financement du stock, par prélèvement sur les ventes, et non par contribution gouvernementale, et dans l'institution originale des retraits du marché, qui peuvent constituer une étape en direction de l'instauration des quotas.

a) La fourchette des prix présentée à l'article 27 se caractérise principalement par un prix maximum et un prix minimum qui peuvent être préventivement défendus par le Directeur du stock. En effet, celui-ci a toute latitude pour décider de l'opportunité d'intervenir dans les deux zones libres de 55 DTS/tonne (3 cents/livre) déterminées par l'accord. La marge de fluctuation représente donc un écart maximal de 670 DTS/tonne, soit 36 cents par livre :

- . prix d'intervention supérieur 2270 DTS/tonne (121 c/livre)
- . prix de vente facultatif 2215 DTS/tonne (118 c/livre)
- . prix médian 1935 DTS/tonne (103 c/livre)
- . prix d'achat facultatif 1655 DTS/tonne (88 c/livre)
- . prix d'intervention inférieur 1600 DTS/tonne (85 c/livre).

Cette marge de fluctuation des prix est révisable annuellement par le Conseil de l'accord qui examine en début d'année cacaoyère les perspectives de production et de consommation, ainsi que les prix sur le marché. Si la moyenne des indicateurs de prix des deux derniers mois se situe en dehors de la fourchette, le Conseil doit procéder à une baisse (ou à une hausse) de celle-ci. Faute d'accord dans un délai de dix jours, la fourchette est modifiée d'un montant ne pouvant dépasser 110 DTS/tonne (6 cents/livre). Une modification des prix doit également avoir lieu lorsque le stock régulateur a procédé à l'achat (ou à la vente) de 75.000 tonnes au cours d'une période inférieure à six mois. En cas de carence de celui-ci, les prix sont automatiquement abaissés (élevés) de 110 DTS/tonne (6 cents/livre) et les achats du stock régulateur peuvent reprendre.

Dans un souci d'atténuer les conséquences de trop nombreuses variations de prix en cours de campagne cacaoyère sur la balance des paiements et les prévisions de recettes budgétaires des pays producteurs, l'accord prévoit une limitation de l'effet cumulatif des révisions de prix.

A ce titre, la révision annuelle des prix est annulée lorsqu'une révision liée au montant du stock vient d'être effectuée et est remplacée par une réunion du conseil douze mois plus tard.

Ainsi, sauf en cas d'effondrement ou d'envolée des cours du marché tels que la limite de 75.000 tonnes soit atteinte deux fois de suite en un très bref laps de temps, les producteurs sont-ils assurés du niveau de la marge de fluctuation des prix pendant une durée minimale de douze mois consécutifs. La révision des prix liée au montant du stock peut donc être considérée comme limitée à des circonstances économiques exceptionnelles.

b) Le stock régulateur, d'une capacité de 250.000 tonnes de fèves de cacao, intervient pour défendre la marge de fluctuation des prix. Contrairement aux accords précédents où le stock était financé par des contributions gouvernementales, le stock de l'accord cacao est financé au moyen d'une taxe de 45 dollars par tonne de cacao exporté. Celle-ci est prélevée dans le pays exportateur lorsque celui-ci est membre de l'accord, et dans le pays importateur dans le cas contraire.

Le stock prévu par l'accord de 1986 a été conçu pour être plus apte à s'adapter aux variations conjoncturelles que son prédécesseur de 1980, dont les fonds disponibles ont été très rapidement épuisés du fait de la baisse des cours et du maintien à un niveau trop élevé de la fourchette des prix.

c) Innovation de l'accord de 1986, un système de retraits volontaires du marché complète le système de stabilisation des prix. Il se fait sous la forme de quatre tranches de 30.000 tonnes que les producteurs stockent à leurs frais en entrepôts agréés lorsque le prix indicateur tombe pendant cinq jours consécutifs au-dessous du prix d'intervention inférieur et que le stock ne peut plus intervenir. Dès la remontée des prix sur le marché, le cacao retiré est remis à la disposition des producteurs par tranche de 15.000 tonnes. Cette innovation, qui alourdit certes la contribution globale des producteurs de l'accord, a pour objectif d'épargner les ressources du stock régulateur, et de sensibiliser physiquement les pays exportateurs à l'intérêt d'une politique de gestion de l'offre.

Telles sont les principales dispositions de l'accord qui est soumis à votre approbation, et à la ratification duquel votre rapporteur vous demande d'émettre un avis favorable.

*

* *

Votre commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, après en avoir délibéré au cours de la réunion du mercredi 9 décembre 1987, vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation d'un accord international de 1986 sur le cacao, fait à Genève le 25 juillet 1986, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : Voir le document annexé au projet de loi n° 976. Assemblée nationale.