

N° 456

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1994.

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 de l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute,

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Colliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fosé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 932, 1230 et T.A.203.

Sénat : 446 (1993-1994).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - L'ACCORD DE 1982 SUR LE JUTE : RAPPEL SUCCINCT	4
1. Le jute et son marché	4
2. L'accord de 1982	6
<i>a) L'Organisation internationale du jute</i>	6
<i>b) Bilan de l'accord</i>	8
II - LE NOUVEL ACCORD DE 1989	9
1. L'enjeu de la renégociation	9
2. Les principales innovations de l'accord de 1989	10
CONCLUSIONS	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'approbation de l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute qui succède à un accord comparable de 1982.

Après avoir brièvement rappelé les caractéristiques du marché du jute et décrit l'accord de 1982 et son fonctionnement, votre rapporteur présentera le nouvel accord de 1989.

I - L'ACCORD DE 1982 SUR LE JUTE : RAPPEL SUCCINCT

1. Le jute et son marché

Les principales utilisations du jute sont les dossiers de tapis, les sacs de toile pour l'agriculture, les toiles pour la décoration.

Le marché du jute est caractérisé par trois éléments :

- Il tend à s'amenuiser sous la pression de la concurrence des matières synthétiques, en particulier le polypropylène. De fait, la production qui s'établit à 3,2 millions de tonnes en 1992-1993, n'a guère progressé que de 0,5 % par an, en moyenne, pendant les vingt dernières années. A cette relative stagnation de la production s'ajoute une diminution de la consommation dans les pays industrialisés et une progression de l'autoconsommation dans les pays producteurs. Cette évolution engendre une diminution des recettes d'exportation de ces pays.

- Il est concentré, particulièrement en ce qui concerne les pays producteurs, qui sont de ce fait très vulnérables aux variations de cours. L'Inde à elle seule assure environ 40 % de la production, suivi par le Bangladesh (26 %), la Chine (23 %), la Thaïlande (5,1 %).

Les principaux exportateurs sont :

- pour les fibres : le Bangladesh (73,5 % des exportations), l'Inde (27 %), la Thaïlande (6 %) ;

- pour les articles en jute : le Bangladesh (43 %), l'Inde (25 %), la Thaïlande (16 %).

Les principaux importateurs de produits et de fibres sont :

- les Etats-Unis (20 %),
- la Communauté (19 %),
- les Etats de l'ex-Union soviétique (10 %),
- le Pakistan (7 %),
- le Japon (6 %),
- l'Australie (5 %).

La France, pour sa part, a importé 23 500 tonnes de jute en 1992.

- Il est, notamment en raison de deux caractéristiques précédentes, très volatil. De surcroît, l'instabilité des cours du jute se traduit, dans l'ensemble, plutôt par leur baisse. De 1990 à 1992, le prix de jute brut en Europe de l'ouest est ainsi passé de 490 dollars à 350 dollars la tonne (- 30 %).

Face à cette situation, les producteurs ont, dans un premier temps, tenté, en vain, d'unir leurs efforts pour obtenir une régulation des cours. Ainsi un accord de 1962 prévoyant l'instauration d'un stock régulateur s'est-il soldé par un échec en raison, d'une part, du refus de la Chine d'y participer et, d'autre part, de l'inadaptation d'un tel mécanisme aux caractéristiques du marché du jute. En effet, le soutien des prix de ce produit très fortement concurrencé, comme nous l'avons vu, aurait probablement conduit à un accroissement de la compétitivité et des parts de marché des produits synthétiques.

Dans un second temps, et dans le cadre du programme intégré pour les produits de base, lancé par la IVème CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), fut élaboré un nouvel accord qui devait être signé en 1982.

2. L'accord de 1982

a) L'Organisation internationale du jute

Excluant toute formule de régulation des cours, cet accord -entré en vigueur à titre provisoire dès le 9 janvier 1984- crée une Organisation internationale du jute (O.I.J.) dont les missions sont limitées à :

- la mise en oeuvre de projets de recherche visant à améliorer la compétitivité et la diffusion du jute et des articles en jute ;
- la collecte et la diffusion d'informations relatives au jute ;
- l'examen des "*questions importantes concernant le jute et les articles en jute*";
- la réalisation d'études sur les tendances à moyen et long terme de l'économie mondiale du jute.

L'Organisation internationale du jute dont le siège a été fixé à Dacca, au Bangladesh, est un organisme relativement léger. Il emploie au total 24 personnes :

- un directeur exécutif responsable de l'Organisation et de la mise en oeuvre de l'accord ;
- un directeur ;
- trois chefs de service pour les secteurs agricole, industriel et de promotion du marché ;
- un chef de service adjoint pour le secteur agricole ;
- dix-huit personnels d'exécution.

La masse salariale totale de l'Organisation s'élève à 661 999 dollars dans le projet de budget pour 1994-1995.

L'Organisation est dirigée par le directeur exécutif en fonction des décisions du Conseil international du jute. Ce conseil, "autorité suprême de l'Organisation" regroupe tous les membres de l'Organisation. En son sein, le groupe des pays importateurs et le groupe des pays exportateurs disposent du même nombre de voix. Au sein des groupes, chaque Etat dispose d'un nombre de voix partiellement proportionnel à la place qu'il occupe sur le marché du jute.

Le budget de l'Organisation internationale du jute comprend deux catégories de dépenses permettant de financer deux types d'activités :

- La partie administrative du budget, représentée par le "compte administratif". Ce compte rassemble les dépenses requises pour l'administration de l'accord. Il est financé par des contributions obligatoires des Etats. Le montant de la contribution des Etats dépend du nombre de voix dont ils disposent au sein du conseil de l'Organisation.

- La partie "opérationnelle" du budget, représentée par le "compte spécial". Elle a pour objet d'assurer le financement des projets de l'Organisation. Elle est alimentée par trois sources différentes : le deuxième compte du Fonds commun pour les produits de base (1) ; les institutions financières régionales ou internationales (PNUD, Banque mondiale ...); des contributions volontaires.

Au total, le budget de l'Organisation s'est élevé à 1 036 075 dollars en 1993-1994.

Les principales contributions sont celles :

- du Bangladesh (205 000 dollars) ;

(1) L'accord créant ce fonds, signé en 1980, est entré en vigueur le 12 juin 1989. Le fonds a pour mission de faciliter le fonctionnement des accords internationaux relatifs aux produits de base intéressant les pays en voie de développement. Il dispose à cet effet de deux comptes. Le premier contribue au financement de stocks régulateurs internationaux. Le second compte aide au financement de projets relatifs à la recherche, à la commercialisation.

- de l'Inde (111 150 dollars) ;
- du Pakistan (80 000 dollars) ;
- de la Chine (60 176 dollars) ;
- de la Thaïlande (54 710 dollars) ;
- de la Belgique et du Luxembourg (47 522 dollars) ;
- du Japon (40 421 dollars) ;
- du Royaume-Uni (37 515 dollars) ;
- de l'Australie (36 112 dollars) ;
- de l'Indonésie (23 809 dollars) ;
- du Népal (22 575 dollars).

La contribution française devrait s'élever en 1994-1995 à 15 244 dollars.

b) Bilan de l'accord

Le bilan du fonctionnement de l'accord de 1982 apparaît mitigé. Ainsi n'a-t-il pas permis une amélioration substantielle de la situation du jute.

En outre, l'Organisation connaît des difficultés de financement. Elle ne dispose pas de ressources suffisantes pour mener à bien les projets qu'elle juge nécessaires. Elle subit de surcroît des retards de paiement voire des non paiements de la part de certains Etats.

L'accord de 1982 devait rester en vigueur pendant une période de cinq années à compter de sa date d'entrée en vigueur (art. 46). Cette période qui a débuté en 1986 s'est achevée en janvier 1991.

Cependant, afin de permettre la poursuite des activités de l'OIJ, une conférence des Nations Unies sur le jute s'est tenue dès 1989 (30 octobre-3 novembre) à la demande du Conseil international du jute afin de renégocier l'accord de 1982. Cette renégociation a abouti à l'élaboration de l'accord de 1989 qui nous est aujourd'hui soumis.

II - LE NOUVEL ACCORD DE 1989

1. L'enjeu de la renégociation

Lors de la renégociation de l'accord de 1982, le principal enjeu était de savoir s'il convenait de mettre en place un mécanisme de stabilisation des cours ou de s'en tenir à la formule de l'accord administratif prévoyant uniquement des recherches, la collecte et la diffusion d'informations.

Plusieurs délégations, dont celle de la France, se sont opposées avec succès à une évolution qui, eu égard aux spécificités du marché du jute, n'aurait sans doute pas permis une réelle amélioration de la situation du commerce du jute (1).

Ainsi, le nouvel accord, adopté par la Conférence des Nations Unies sur le jute le 3 novembre 1989, et signé par la France le 20 décembre 1990, n'est guère différent du précédent.

De fait l'Organisation internationale du jute est maintenue telle quelle ; le nouvel accord ne se distinguant du précédent que par quelques innovations relativement modestes.

(1) Voir supra p. 4

2. Principales innovations de l'accord de 1989

On notera ainsi trois différences :

● En premier lieu, l'accord de 1989 ajoute, parmi ses objectifs *"la mise en valeur des ressources humaines"* (art. 1er 2.a).

● En deuxième lieu, il fait référence à la nécessité *"de donner à l'environnement toute la place voulue dans les activités de l'organisation"* (art. 1er 1.d).

● Enfin, le nouvel accord laisse une plus grande liberté au Conseil de l'Organisation pour établir ses priorités en matière de projets. En effet, le précédent accord précisait :

- en son article 23.7 *"le conseil accorde la priorité aux projets élaborés par la FAO et le CCI (1) pour les réunions préparatoires organisées sur le jute et les articles en jute au titre du programme intégré pour les produits de base ..."*

- en son article 27.a) que les projets approuvés *"doivent être de nature à apporter des avantages, immédiats ou à venir, à plus d'un membre exportateur..."*.

Le nouvel accord supprime la première condition de priorité. Il assouplit la seconde condition en stipulant que les projets doivent bénéficier non pas à *"plus d'un membre exportateur"* mais simplement à *"au moins un membre exportateur"*.

Votre rapporteur ne saurait conclure sans relever trois éléments.

1°) L'accord de 1989, comme celui de 1982, est conclu pour une durée de cinq ans. Cela paraît bien court compte tenu des délais

(1) Centre de commerce international GATT/CNUCED

relativement longs de ratification. Ainsi l'accord de 1982 a cessé d'être en vigueur en 1991. Depuis, l'accord de 1989 n'est toujours pas entré en vigueur à titre définitif (1). De ce fait, il fonctionne à titre provisoire, ce qui ne peut être considéré comme pleinement satisfaisant. Une plus grande durée de tels accords permettrait d'éviter ce genre de situation.

2°) On ne peut que s'étonner très vivement du délai qui a séparé la signature de l'accord par la France (20 décembre 1990) de son dépôt, pour approbation, auprès du Parlement (12 janvier 1994). Ainsi plus de trois années ont été "nécessaires" pour procéder à ce dépôt. Par "chance", l'accord de 1989 n'est pas encore entré en vigueur à titre définitif. Mais s'il était entré en vigueur en 1991, c'est-à-dire au moment où a cessé d'exister l'accord précédent, sa durée de vie, pour la France, aurait été bien courte. Cette durée sera en définitive plus longue grâce à la procédure d'entrée en vigueur à titre provisoire.

3°) On aborde ici un troisième problème. L'accord de 1989 est entré en vigueur à titre provisoire le 12 avril 1991. Il fonctionne donc depuis plus de trois ans sans que le Parlement français ait eu à en connaître.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable au présent projet de loi, tout en considérant qu'il conviendra, à l'avenir, de réexaminer l'utilité de l'Organisation internationale du jute.

(1) L'entrée en vigueur définitive de l'accord est conditionnée à la ratification par trois Etats représentant au moins 85 % des exportations nettes de jute et par vingt Etats totalisant au moins 65 % des importations nettes. Condition qui, à ce jour, n'est pas encore réalisée.

Cet avis favorable est principalement justifié par l'importance considérable de l'économie du jute pour des pays particulièrement pauvres comme le Bangladesh et par le souci de laisser à l'Organisation un nouveau délai pour faire ses preuves.

Cependant, il n'apparaît pas comme de bonne politique de maintenir des organisations internationales dont l'efficacité s'avèrerait incertaine. Au demeurant, c'est par ce souci d'efficacité que le ministère des affaires étrangères, questionné par votre rapporteur, justifie la réunion tous les cinq ans de sessions de renégociation qui *"évitent l'installation de structures inamovibles et permettent de s'assurer, de façon évolutive et constructive, de la meilleure allocation des efforts financiers consentis par les Etats parties."*

Il semble à votre rapporteur qu'il conviendra en 1996, lorsque l'accord viendra à expiration, d'user de cette possibilité, et, si l'utilité de l'O.I.J n'est pas avérée, soit de modifier ses structures et ses moyens, soit de reconsidérer la participation de la France à son activité.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 25 mai 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Charles-Henri de Cossé-Brissac et M. Bernard Guyomard, rapporteur, ont eu un échange de vues sur les utilisations du jute et sur les importations de jute par la France.

M. Bernard Guyomard, rapporteur, a notamment indiqué que les importations françaises de jute s'étaient élevées en 1992 à 23 500 tonnes et que le jute servait notamment à la confection de toiles, d'emballages pour l'industrie et de matériaux de décoration.

La commission a alors conclu à l'approbation du présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord international sur le jute et les articles en jute (ensemble deux annexes), fait à Genève le 3 novembre 1989, signé par la France le 20 décembre 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document AN n° 932