

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver l'Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel.

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bzurgine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.*

Voir le numéro :

Sénat : 253 (1980-1981).

Traité et Conventions. — Caoutchouc naturel (Accord international sur le) - Matières premières - Pays en voie de développement.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — L'Accord du 6 octobre 1979 : l'une des trop rares réalisations concrètes de la période récente dans la perspective de l'indispensable rééquilibrage des relations Nord-Sud	3
1. L'Accord sur le Fonds Commun des produits de base : sa portée et ses limites	4
2. Le résultat limité des négociations d'accords de produits dans le cadre du programme intégré sur les produits de base	4
3. Le fonctionnement décevant des accords de produits actuellement en vigueur	5
— L'Accord sur l'étain	5
— L'Accord sur le cacao	5
— L'Accord sur le café	5
— L'Accord sur le sucre	5
II. — Le contexte économique dans lequel l'Accord du 6 octobre 1979 sera appelé à jouer : le caractère relativement équilibré du marché du caoutchouc naturel	6
1. Aperçu sur les tendances récentes et prévisibles du marché du caoutchouc naturel	6
2. Les principaux producteurs de caoutchouc naturel	6
3. Les importations de caoutchouc naturel par la France	7
III. — Analyse de l'Accord du 6 octobre 1979 : un accord de produit classique qui innove cependant sur un certain nombre de points	8
1. Les principes généraux de l'Accord : un accord de stockage qui innove cependant dans le domaine de son financement	8
2. Une organisation administrative conforme à un schéma désormais classique : un collège où les Etats producteurs et les Etats consommateurs seront représentés de façon paritaire	8
— Le Conseil ; le président et le vice-président : le secrétariat permanent et le directeur exécutif	9
— Les deux collèges égaux du Conseil	9
3. Le mécanisme de stabilisation des cours : l'intervention d'un stock régulateur lorsque le marché s'écarte d'une fourchette entre un prix plancher et un prix plafond	9
4. Le financement de l'Accord : un financement à parts égales entre les Etats producteurs et les Etats consommateurs d'un stock normal de 400.000 tonnes et d'un stock d'urgence de 150.000 tonnes	10
— Le stock normal et le stock d'urgence	10
— Le financement à parts égales	10
— L'engagement qui résultera de la ratification de l'Accord par la France	10
IV. — Les perspectives ouvertes par l'Accord du 6 octobre 1979 et les limites de ce texte	11
Conclusion : La nécessité d'une approbation rapide de l'Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel	11

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Accord international du 6 octobre 1979 sur le caoutchouc naturel est un accord de produit dont les principes généraux de fonctionnement sont désormais devenus classiques. Ce texte, qui vise à prévenir l'emballement ou l'affaissement des cours grâce à un système international d'intervention fonctionnant à partir d'un prix plancher et d'un prix plafond, s'inscrit dans la lignée des accords précédemment mis au point au cours de la dernière décennie, tels les accords sur le cacao ou sur l'étain qui ont, l'un et l'autre, été étudiés en détail par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

L'Accord de 1979 comporte cependant un certain nombre d'innovations intéressantes qui contribuent à en faire un instrument moderne et adapté de stabilisation des cours de l'une des productions de base de nombreux pays en voie de développement.

Avant d'examiner les principes essentiels du fonctionnement de l'Accord du 6 octobre 1979, ainsi que le contexte économique dans lequel il sera appelé à jouer, il nous apparaît intéressant de faire le point sur l'état actuel du dialogue Nord-Sud. Le texte qui nous est soumis est en effet l'une des trop rares réalisations concrètes achevées au cours de la période récente dans la perspective de l'indispensable rééquilibrage des relations entre pays riches et pays pauvres.

I. — L'ACCORD DU 6 OCTOBRE 1979 : L'UNE DES TROP RARES RÉALISATIONS CONCRÈTES DE LA PÉRIODE RÉCENTE DANS LA PERSPECTIVE DE L'INDISPENSABLE RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS NORD-SUD

Les dramatiques conséquences de l'aggravation continue des cours des produits pétroliers depuis 1973 sur les économies des pays développés et, plus encore, sur celles des jeunes nations en voie de développement — ou le plus souvent, hélas, en situation persistante de sous-développement — soulignent plus que jamais la pertinence des vues de l'ancien Président de la République française, M. Valéry Giscard d'Estaing, sur la nécessité de promouvoir un rééquilibrage des relations commerciales Nord-Sud.

Cependant, force est de constater que le bilan dans ce domaine, essentiel pour la paix et la prospérité mondiales, demeure le plus décevant.

1. Un important Accord est cependant intervenu en mars 1979 entre pays industrialisés et pays en développement sur les éléments fondamentaux d'un Fonds commun des produits de base. Un peu plus d'une année a été nécessaire à l'élaboration des statuts de ce Fonds qui ont finalement été achevés en juin 1980. On rappelle que le Fonds commun aura deux fonctions essentielles. D'une part, il devra contribuer à la conclusion d'accords internationaux de produits en aidant ces derniers à financer leurs stocks régulateurs — il disposera à cet effet d'un premier compte. Il devra, en second lieu, financer lui-même, à l'aide de son deuxième compte, des mesures d'aide au développement de l'économie des produits de base : recherche, développement, diversification verticale, promotion commerciale. Pour son démarrage, le Fonds a été doté d'un capital de 470 millions de dollars des Etats-Unis, dont 400 millions sont affectés au premier compte. Les 70 millions restants, auxquels il convient d'ajouter 280 millions de contributions volontaires additionnelles, sont alloués aux activités du deuxième compte. La France, pour sa part, contribue pour un peu plus de 20 millions au capital du Fonds et apporte 15 millions de contributions volontaires au deuxième compte.

La conclusion de cet Accord est un succès politique incontestable, étant donné la priorité que lui accordaient les pays en voie de développement. Ce Fonds commun est également la première institution financière réellement universelle où le poids du Tiers-Monde a été volontairement accentué. Contribuant pour 68 % du capital, les pays de l'O.C.D.E. n'auront que 42 % des votes.

L'efficacité pratique du Fonds restera cependant limitée.

S'il est aisé, en effet, d'imaginer que les ressources du deuxième compte trouveront facilement à s'employer dans le financement de divers projets proposés par des organismes de produits représentatifs, on peut, en revanche, s'interroger sur les chances de voir le premier compte fonctionner bientôt. Il ne le pourra en effet, que si des accords internationaux existent, pour utiliser ses facilités financières.

2. Or, les négociations d'accords de produits dans le cadre du programme intégré des produits de base n'ont guère avancé. La recherche d'accords de stabilisation a été abandonnée pour de nombreux produits, à la fois pour des raisons politiques (coton : opposition sans appel des deux premiers producteurs mondiaux, les Etats-Unis et l'U.R.S.S.), pour des raisons économiques (c'est le cas de nombreux minerais, originaires de pays industrialisés autant que de pays en voie de développement et dont les cours évoluent sur

des cycles très longs) ou enfin techniques (viande, bananes, bois tropicaux qui, bien sûr, ne peuvent être stockés). Pour la plupart de ces produits, notamment agricoles, on s'est orienté vers la conclusion d'arrangements portant sur la mise en œuvre d'actions de recherche-développement et sur la promotion commerciale.

3. Quant aux accords de produits fonctionnant actuellement, le bilan reste également, dans l'ensemble, fort décevant.

— *Accord sur l'étain*. Le cinquième Accord, prorogé jusqu'au 30 juin 1982, est en cours de renégociation sur la base d'un schéma proche de l'Accord sur le caoutchouc, c'est-à-dire un stock régulateur complété par un système de quotas.

— *Accord sur le cacao*. Le troisième Accord, conclu en novembre 1980, n'a pu entrer en vigueur à la date prévue en raison de l'absence de la Côte-d'Ivoire, premier producteur mondial. L'avenir de cet accord est incertain. La chute des cours rend pourtant urgente une action internationale.

— *Accord sur le café*. L'Accord actuel repose sur des contingents d'exportation. Conclu en 1976, les dispositions concernant les prix et les contingents n'ont pu être mises en œuvre qu'en 1980, en raison d'un désaccord sur les prix à défendre, qui a entraîné une tentative unilatérale des producteurs pour contrôler le marché. L'Accord actuel qui expire le 30 septembre 1981 devrait, en principe, être prorogé.

— *Accord sur le sucre*. Entré en vigueur en 1978, il comporte un système de stock et des contingents à l'exportation. Il n'a jamais fonctionné en raison des fluctuations brutales de la production. La Communauté est restée en dehors de cet accord bien qu'elle ait participé à la négociation.

Force est donc de constater un échec — au moins provisoire — des tentatives de stabilisation des cours des matières premières au travers d'accords internationaux. Loin de s'améliorer, les perspectives se sont plutôt dégradées.

Ceci s'explique surtout par l'attitude très négative adoptée par certains pays consommateurs et notamment au sein de la C.E.E., par la République fédérale et le Royaume-Uni. L'influence jusqu'alors constructive de la France dans ce secteur s'exerce par ailleurs moins directement depuis que la Communauté, en application du Traité de Rome, est tenue d'adopter des positions communes qui se réduisent bien souvent au plus petit dénominateur commun.

Face à ce raidissement, les producteurs cherchent de plus en plus — les cas du café ou du cacao sont significatifs à cet égard — à défendre les cours au travers d'une entente entre eux.

Cette évolution est, à l'évidence, préjudiciable à l'avenir des produits concernés, aux économies des pays producteurs les plus faibles, comme celle notamment de nos partenaires africains, et surtout à l'avenir de la coopération internationale.

II. — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DANS LEQUEL L'ACCORD DU 6 OCTOBRE 1979 SERA APPELÉ A JOUER : CARACTÈRE RELATIVEMENT ÉQUILIBRÉ DU MARCHÉ DU CAOUTCHOUC NATUREL

1. En dépit du développement de la production de caoutchouc synthétique, le caoutchouc naturel conserve son importance et ses débouchés. Sa compétitivité se maintient en raison du renchérissement des prix du pétrole mais aussi de certaines de ses caractéristiques techniques qui le rendent difficilement remplaçable.

La feuille fumée n° 1 (dite F.F. 1), principale qualité de référence, était cotée à la fin de 1979 à un prix légèrement inférieur à 3 ringitts (1) le kilogramme F.O.B. au port d'embarquement. Un record a été enregistré le 13 février 1980, avec une pointe à 4,10 ringitts le kilogramme. Depuis, en parallèle avec certaines autres matières premières, les cours ont baissé brutalement à la mi-mars pour terminer l'année au même niveau qu'au début de 1980.

Sous l'effet d'une baisse de la demande dans certains pays grands consommateurs, du fait des difficultés de l'industrie automobile, le prix de la qualité F.F. 1, exprimé en ringitt, se situe depuis le début de l'année entre 2,60 et 2,90, soit à un niveau voisin du « prix plafond » de l'Accord, fixé à 2,70.

En 1981, les prévisions de consommation et de production de caoutchouc naturel devraient être en équilibre autour de 4.000.000 de tonnes. Les estimations pour les années à venir laissent prévoir une *demande en expansion régulière*. Son importance réelle dépendra évidemment de l'activité économique. Une certaine tension du marché n'est pas à exclure pour les prochaines années mais, dans la seconde moitié de la décennie, les pays producteurs devraient être en mesure d'augmenter leur production pour faire face à une demande accrue.

2. Concentrée en Asie du Sud-Est, la production de caoutchouc constitue une source de recettes importantes pour plusieurs pays en développement, en particulier la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie.

(1) 1 ringitt = 2 FF.

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution des quantités de caoutchouc naturel produites par les principaux pays qui disposent de cette richesse.

	1975	1978	1980
Malaisie	1.459.282	1.582.998	1.552.245
Indonésie	822.500	902.500 (*)	»
Thaïlande	355.033	466.968	515.000 (*)
Sri Lanka	148.751	155.662	133.151
Inde (1)	136.019	132.991	155.380
Liberia	82.753	78.500 (*)	»
Nigeria	67.750 (*)	57.500 (*)	44.500 (*)
Vietnam	20.000 (*)	40.000 (*)	50.000 (*)
Brazil	19.348	23.708	27.813
Cameroun	15.488	17.171	16.607

(*) Estimation.

(1) L'Inde consomme toute sa production.

3. La France, pour sa part, a importé en 1980 196.825 tonnes de caoutchouc naturel, toutes qualités confondues. Ces importations ont coûté 1.293.382.000 F. Le poste principal était constitué par la qualité F.F. 1 : 127.886 tonnes pour 876.710.000 F. Le tonnage importé par notre pays est passé de 161.000 en 1970 à 165.000 en 1976, 176.000 en 1979 et 196.825 en 1980. En 1980, la Malaisie nous a livré environ 70 % de nos importations, le solde se répartissant entre l'Indonésie, le Sri Lanka et la Thaïlande.

III. — ANALYSE DE L'ACCORD DU 6 OCTOBRE 1979 : UN ACCORD DE PRODUIT CLASSIQUE, QUI INNOVE CEPENDANT SUR UN CERTAIN NOMBRE DE POINTS

1. Les principes généraux de l'Accord : un accord de stockage classique qui innove cependant dans le domaine de son financement.

L'Accord qui nous est soumis est un *accord de stockage* pur en ce sens que le directeur du stock d'intervention prévu par l'Accord est habilité à acheter sur l'ensemble du marché, à l'exception toutefois des marchés à terme. C'est un accord classique prévoyant la stabilisation des prix à l'intérieur d'une fourchette de prix prédéterminée et susceptible de révision automatique ou négociée.

En offrant une garantie par la défense d'un prix minimum, l'Accord international devrait faciliter les investissements et permettre un accroissement de la production. Il contribuera d'autre part au développement économique des pays producteurs en luttant contre l'instabilité excessive des cours.

L'Accord sur le caoutchouc innove par certaines dispositions financières :

— les responsabilités financières sont partagées sur une base paritaire entre les pays producteurs et les pays consommateurs ;

— les pays participants s'engagent à financer un *stock régulateur « normal »* par des contributions budgétaires obligatoires, alors que dans l'Accord sur le cacao, il s'agissait d'un prélèvement sur le commerce et dans l'ancien Accord sur l'étain, de contributions volontaires. Ils ont en outre le choix pour le stock « d'urgence » entre des contributions et des garanties d'emprunts ;

— le mécanisme des prix prévoit une *possibilité de révision quasi automatique en baisse du prix d'intervention* lorsqu'il apparaît que des achats du stock suffisamment massifs sont restés sans effet (art. 32). Dans les accords précédents, la décision de réviser le prix d'intervention était laissée à la discrétion du Conseil de l'Accord.

2. Une organisation administrative conforme à ce schéma désormais classique : un collège paritaire où les Etats producteurs et les Etats consommateurs seront représentés de façon paritaire.

L'organisme dirigeant de l'Accord sera un *Conseil* dit Conseil international du caoutchouc naturel où siègeront tous les représen-

tants des Etats parties. Ce Conseil, qui sera aidé dans ses tâches par un *secrétariat permanent animé* par un *directeur exécutif* nommé par ses soins aura deux fonctions principales : il prendra les décisions requises par le fonctionnement de l'Accord et servira de lieu de concertation. Le Conseil se réunira de façon ordinaire une fois par semestre mais il est prévu à l'article 14 qu'il pourra également être réuni en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigeront. Le Conseil élit pour chaque année parmi ses membres un *président* et un *vice-président*, la présidence et la vice-présidence étant attribuées à tour de rôle à un représentant des Etats producteurs et à un représentant des Etats consommateurs (art. 12).

L'article 15 organise le Conseil de façon paritaire entre les représentants des Etats producteurs et ceux des Etats consommateurs. Le Conseil sera divisé en *deux collèges producteurs et consommateurs*, qui se partageront *chacun 1.000 voix*. Celles-ci seront réparties essentiellement *d'après la part des pays membres dans le commerce mondial* du produit.

Les décisions du Conseil seront prises suivant les cas à la majorité simple ou qualifiée.

3. Le mécanisme de stabilisation des cours : l'intervention d'un stock régulateur, lorsque le marché s'écarte d'une fourchette entre un prix plancher et un prix plafond.

Le mécanisme de stabilisation du marché repose sur la mise en place d'un *stock régulateur* qui pourrait atteindre un volume maximum de *550.000 tonnes*. Lorsque le prix du marché descend au-dessous d'un niveau plancher que l'Accord fixe actuellement à *178,50 cents malais par kilogramme*, le stock se *porte acquéreur* pour soutenir les cours. Deux *prix « indicatifs »* fixés l'un à *1,50 dollar malais*, l'autre à *2,70 dollars malais* marquent les limites d'une fourchette que l'Accord devra tenter de *défendre* par tous les moyens dont il dispose. Le caoutchouc détenu en stock devra ainsi être écoulé sur le marché si les prix dépassent la limite supérieure.

Depuis plus d'un an, les prix se situent *au-dessus* de cette limite. Aussi, jusqu'à la mise en œuvre éventuelle d'une révision des prix inscrits dans l'Accord, celui-ci *n'aura-t-il sans doute pas à intervenir* sur le marché. Cette situation souligne la modération des pays producteurs qui ont accepté des prix situés à un niveau assez bas et qui ne risqueront pas de fausser le fonctionnement du marché.

La révision des prix comportera un *élément d'automatisme* basé sur l'évolution du marché afin d'éviter un gel des prix dans le cas où le Conseil ne parviendrait pas à un accord.

4. Le financement de l'Accord — un financement à parts égales par les Etats producteurs et les Etats consommateurs d'un stock normal de 400.000 tonnes et d'un stock d'urgence de 150.000 tonnes.

Le stock régulateur prévu au chapitre VIII de l'Accord comporte deux éléments :

— *un stock normal* de 400.000 tonnes financé par les contributions directes des Etats membres ;

— *un stock d'urgence* de 150.000 tonnes qui, au choix des gouvernements, sera financé, soit par des emprunts sous garantie desdits gouvernements, soit par des contributions additionnelles.

L'ensemble sera financé « à parts égales » par les producteurs et les consommateurs, chaque groupe assumant les frais pour un maximum de 275.000 tonnes. Le calcul des contributions au compte administratif qui couvrira les dépenses du secrétariat, se fera sur la base du nombre des voix au Conseil.

L'engagement financier maximum qui pourrait en résulter pour la France en cas de *constitution intégrale* du stock et en retenant les prix figurant actuellement dans l'Accord, s'élèvera à environ 9,1 millions de dollars sous forme de contribution (1) et 3,4 millions de dollars (2) sous forme de *garantie*. Dans l'immédiat, la France ne sera astreinte à verser qu'une contribution initiale de l'ordre de 900.000 dollars (3).

(1) 51.415.000 FF.

(2) 19.210.000 FF.

(3) 5.085.000 FF.

IV. — LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'ACCORD DE 1979 ET LES LIMITES DE CE TEXTE

Depuis plusieurs années, la production et la consommation de caoutchouc naturel s'équilibrent sensiblement. La hausse du prix du pétrole et le renchérissement du caoutchouc synthétique, l'apparition de pneumatiques incluant un pourcentage important de caoutchouc naturel (pneu à carcasse radiale) ont mis en lumière le besoin d'assurer l'approvisionnement du marché dans des conditions qui donnent aux pays producteurs des garanties pour leurs investissements. L'Accord répond à cet objectif et devrait faciliter une croissance harmonieuse des échanges.

Les cours se maintiennent depuis plusieurs années à un niveau élevé, voisin ou supérieur au « prix plafond » de l'Accord, en raison de l'équilibre de l'offre et de la demande. Cette situation ne devrait pas changer fondamentalement dans un avenir prévisible. Un effondrement des cours ne pourrait provenir que d'une très forte diminution de l'activité économique mondiale.

Le stock régulateur est en mesure de faire face à une baisse importante des cours. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un effondrement catastrophique, que rien ne permet de prévoir à l'heure actuelle, que le volume maximum du stock, fixé à 550.000 tonnes, pourrait être atteint sans exercer d'influence significative sur le marché.

Enfin il est à noter que les prix « indicatifs » et « de déclenchement » supérieurs doivent être défendus par l'Accord au même titre que les prix inférieurs pour éviter la hausse des cours (art. 31). Cette intervention ne peut cependant avoir lieu que dans la mesure où le stock régulateur détient du caoutchouc pour avoir été amené à se porter acquéreur au préalable. Dans la situation présente, le stock n'ayant pas été constitué, l'Accord ne peut défendre les prix supérieurs.

L'intérêt que représente néanmoins son existence pour les pays consommateurs est à rechercher dans l'encouragement à investir qui devrait permettre d'éviter les risques de pénurie. L'article 43 stipule que les membres exportateurs s'efforceront d'assurer un approvisionnement régulier notamment grâce à la mise en place de programmes et de politiques appropriés. Le Conseil pourra d'autre part promouvoir des programmes de recherche visant à améliorer la qualité et le traitement du produit.

L'Accord qui est soumis en première lecture à notre Haute Assemblée est entré en vigueur à titre provisoire dès le 23 octobre 1980. Pour qu'il entre en vigueur à titre définitif l'adhésion de pays exportateurs et importateurs totalisant au moins 80 % des exportations et des importations est requis. Compte tenu de l'intérêt réel mais aussi de la valeur symbolique que revêt l'Accord du 7 octobre 1979 dans la perspective du dialogue Nord-Sud, sa rapide ratification par notre pays apparaît à votre Rapporteur comme un impératif. Après en avoir délibéré lors de sa réunion du 2 juillet 1981 votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser l'approbation de l'Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord international sur le caoutchouc naturel (ensemble trois annexes), fait à Genève le 6 octobre 1979, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir texte annexé au document n° 253 (1980-1981).