

N° 236

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1996.

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 1993 sur le cacao (ensemble trois annexes).

Par M. Gérard GAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Genton, vice-présidents ; Michel Alloncle, Jean-Luc Mélenchon, Serge Vinçon, Bertrand Delanoë, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Roger Husson, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Guy Robert, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1890, 2446 et T.A. 473.

Sénat : 221 (1995-1996).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE MARCHÉ DU CACAO EN QUÊTE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE	6
A. L'OFFRE DE CACAO : DE PROFONDES MODIFICATIONS	7
1. <i>Une production excédentaire désormais réduite</i>	7
a) Depuis les années 60 jusqu'en 1991 : une progression de la production	7
b) 1991-1992 jusqu'à aujourd'hui : une réduction de quantités produites	8
2. <i>Le déclin relatif de l'Afrique au profit de régions cacaoyères asiatiques</i>	8
B. LA DEMANDE : UNE CROISSANCE MODESTE ET INCERTAINE	9
1. <i>Une augmentation ralentie</i>	9
2. <i>Une consommation fortement concentrée</i>	9
3. <i>L'incertitude liée à l'évolution de la réglementation européenne</i>	10
C. LE REDRESSEMENT ENCORE INSUFFISANT DES PRIX AU REGARD DES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT DES PAYS EXPORTATEURS	10
1. <i>Des cours déprimés malgré une récente embellie</i>	11
2. <i>Un impact différencié des baisses des cours sur les économies des pays exportateurs</i>	11
II. L'INEFFICACITÉ DES TENTATIVES DE STABILISATION CONCERTÉE DU MARCHÉ DU CACAO	12
A. UN MARCHÉ CARACTÉRISÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DES OPÉRATIONS PORTANT SUR LES CONTRATS DE VENTE OU D'ACHAT	12
1. <i>Un marché physique dominé par la place de Londres</i>	12
2. <i>La croissance des opérations sur le marché à terme</i>	12
B. L'ÉCHEC DES MÉCANISMES DE RÉGULATION	13
1. <i>Les accords de 1972 et 1975</i>	13
2. <i>L'accord de 1980</i>	14
3. <i>L'accord de 1986</i>	14
III. L'ACCORD DE 1993 : UN DISPOSITIF PLUS RÉALISTE DONT L'EFFICACITÉ DÉPENDRA BEAUCOUP DE L'ACCORD ENTRE PAYS PRODUCTEURS	15
A. LE MAINTIEN DU CADRE INSTITUTIONNEL	15
1. <i>Une organisation ordonnée selon les principes du paritarisme entre membres exportateurs et importateurs</i>	15
a) Le Conseil international du cacao : une assemblée plénière dotée d'une compétence générale dans le cadre des attributions fixées par l'accord	15
b) Le Comité exécutif : une instance paritaire chargée de la gestion courante de l'accord	16
c) Une administration permanente sous l'autorité d'un directeur exécutif	16
B. UN SYSTÈME DE RÉGULATION PEU CONTRAIGNANT	17
1. <i>Un dispositif peu contraignant dans ses principes et son application</i>	17
2. <i>Un engagement financier moins lourd</i>	20
C. UN DISPOSITIF CLASSIQUE POUR LE RÈGLEMENT DES CONFLITS ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD	20

<i>1. Le règlement des conflits</i>	20
<i>2. Les conditions d'entrée en vigueur</i>	21
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
PROJET DE LOI	24
ANNEXE	25

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation de l'accord international sur le cacao conclu le 16 juillet 1993 dans le cadre de la cinquième conférence des Nations Unies sur le cacao réunie à Genève sous l'égide de la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour la coopération et le développement).

Inspiré du même souci qui animait les accords sur le cacao de 1972, 1975, 1980 et 1986, le texte de 1993 manifeste la volonté de promouvoir la coopération entre pays producteurs et pays consommateurs de matières premières qui assure aux premiers des ressources satisfaisantes et garantisse aux seconds un approvisionnement stable.

Il se distingue cependant des accords antérieurs. Il prend acte en effet de l'inefficacité des principes d'organisation du marché du cacao au regard de l'objectif de stabilisation des cours. Aussi **substitue-t-il à une politique ambitieuse d'intervention fondée sur un stock régulateur, un plan de gestion de la production dont l'efficacité, en l'absence de stipulations réellement contraignantes, reste suspendue à la bonne volonté des Etats parties à l'accord.**

Avant de prendre la mesure du nouveau système ainsi mis en place, il conviendra de rappeler la situation du marché du cacao et d'analyser les raisons pour lesquelles les précédentes tentatives de régulation ont rencontré l'échec.

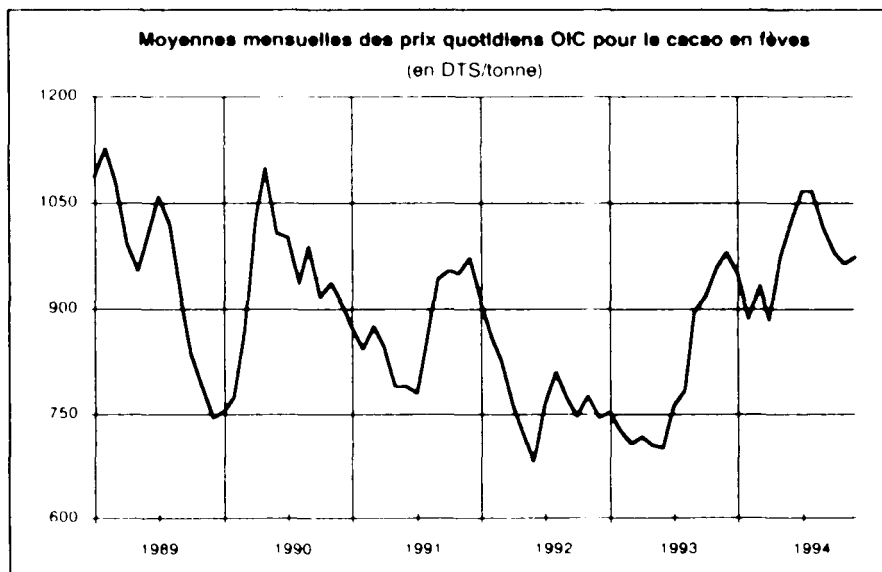
I. LE MARCHÉ DU CACAO EN QUÊTE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Après dix ans de surproduction, un nouveau cycle paraît s'ouvrir pour l'économie cacaoyère caractérisée par la baisse récente de la production et la progression, certes ralentie, de la consommation.

CACAO	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95 (p)
Production mondiale	2408	2507	2282	2377	2473	2443
dont Côte d'Ivoire	725	804	747	697	884	790
Brésil	348	368	306	309	270	270
Ghana	295	293	243	312	255	290
Malaisie	243	221	220	225	210	210
Indonésie	115	160	180	220	260	280
Nigeria	160	160	110	145	135	130
Cameroun	126	115	105	90	96	100
Broyages mondiaux	2203	2331	2313	2395	2478	2539
dont Brésil	236	260	225	230	230	230
Etats-Unis	273	268	303	324	315	328
Allemagne	273	294	306	305	297	300
Pays-Bas	241	268	294	310	331	338
URSS	106	83	12	-	-	-
Russie Fed.	-	-	15	70	75	75
Autres ex.URSS	-	-	6	25	25	25
Royaume-Uni	120	145	152	169	170	172
Exportations mondiales de cacao en fèves	1739	1739	1614	1714	-	-
Côte d'Ivoire	483	688	625	627	-	-
Ghana	254	245	254	230	-	-
Indonésie	-	117	143	194	-	-
Malaisie	169	148	131	121	-	-
Nigeria	100	142	96	141	-	-
Brésil	106	108	75	95	-	-
Importations mondiales de cacao en fèves	1613	1770	1805	1935	-	-
Etats-Unis	266	322	394	395	-	-
Allemagne	250	299	308	314	-	-
Pays-Bas	230	267	221	347	-	-
URSS	179	83	115	-	-	-
Russie Fed.-	-	-	146	70	-	-
Autres ex.URSS	-	-	6	25	-	-
Royaume-Uni	-	172	185	160	-	-
Excédent/déficit mondial	181	151	-54	-43	-30	-120
Stocks de clôture	1420	1571	1517	1475	1445	1325
dont stock régulateur	245	242	233	230	173	128

(en milliers de tonnes)

(Source : ICCO)



A. L'OFFRE DE CACAO : DE PROFONDES MODIFICATIONS

Les conditions de production du cacao connaissent deux grandes mutations :

- une évolution des quantités produites
- une nouvelle répartition géographique.

1. Une production excédentaire désormais réduite

a) Depuis les années 60 jusqu'en 1991 : une progression de la production

La croissance n'a cependant pas été continue : forte pendant la période 1960-1965, la production stagne ensuite jusqu'en 1975 avant de progresser de nouveau à cette date.

Cette tendance s'est encore accusée au cours de la dernière décennie : la production globale est ainsi passée de **1,51 million de tonnes** de fèves de cacao en 1983-1984, à **2,51 millions de tonnes** en 1990-1991.

Deux raisons principales expliquent pareille augmentation :

- **l'effort de modernisation** des structures de production souvent conduit dans le cadre de programmes étatiques dans la plupart des grands pays producteurs

- **le développement des plantations de cacao en Asie.**

b) 1991-1992 jusqu'à aujourd'hui : une réduction de quantités produites

D'une année à l'autre les baisses de production atteignent 54 000 tonnes en 1991-1992, 43 000 tonnes en 1992-1993 et 75 000 tonnes en 1993-1994. Avec une production de 2,35 millions de tonnes, la récolte en 1994-1995 ne pourra inverser cette tendance. Cette évolution continue tient dans la conjonction de plusieurs facteurs défavorables :

- des **conditions climatiques médiocres** (le cacao en effet est très sensible aux changements brutaux de température et d'humidité)

- le **développement de maladies propres au cacao** (l'excès d'humidité peut favoriser des maladies telles que la pourriture brune « phytophthora palmivora »)

- enfin et surtout, la **faiblesse des prix consécutive** aux excédents de production des dernières années a découragé les producteurs.

2. Le déclin relatif de l'Afrique au profit de régions cacaoyères asiatiques

En 1992 les sept premiers producteurs mondiaux étaient par ordre décroissant la Côte d'Ivoire, le Brésil, le Ghana, la Malaisie, l'Indonésie, le Nigéria et le Cameroun. Ils représentaient plus de 80 % de la production mondiale (la Côte d'Ivoire assure 30 % du total).

Deux mouvements ont affecté cette répartition géographique :

- **la baisse de la part moyenne de l'Afrique dans la production cacaoyère mondiale** de 60,44 % en 1988-1989 à 55,92 % en 1993-1994, et des Amériques, de 23,85 % à 22,38 % sur la même période

- **la progression parallèle de la production asiatique de 15,71 % à 21,70 %.**

De l'avis des experts, ces tendances devraient se poursuivre dans les cinq années à venir, l'Afrique, les Amériques et l'Asie représentant respectivement en l'an 2000, 49 %, 21 % et 30 % de la production mondiale.

La zone asiatique se substituerait ainsi à l'Amérique Latine au deuxième rang des producteurs de cacao, derrière l'Afrique.

B. LA DEMANDE : UNE CROISSANCE MODESTE ET INCERTAINE

1. Une augmentation ralentie

Mesurée en terme de broyage de fèves, la consommation de cacao a cru de 1,70 million de tonnes en 1983-1984 à 2,48 millions de tonnes en 1993-1994 et 2,55 millions de tonnes en 1994-1995. Le rythme de croissance s'est cependant ralenti : 4,1 % en moyenne annuelle dans les années 1980, 1,36 % au cours de l'actuelle décennie.

Les deux ressorts principaux de la consommation ne jouent en effet que de façon mesurée :

- les prix après une baisse sensible depuis 1977-1978 se sont légèrement redressés

- la croissance économique appelée sans doute à perdurer jusqu'à la fin du siècle influence modestement, comme l'a montré l'expérience des années 60, la consommation de cacao.

2. Une consommation fortement concentrée

La répartition régionale des broyages a connu deux ordres de modifications :

- **l'augmentation de la part de l'Europe occidentale** de 39,20 % en 1988-1989 à 44,44 % en 1993-1994 alors que dans le même temps la part des pays d'Europe orientale se réduisait de 13,79 % à 6,73 %

- **la progression des broyages en Asie** (8,67 % en 1988-1989, 12,36 % en 1993-1994).

Les parts de l'Afrique et des Amériques sont demeurées stables et s'élèvent aujourd'hui respectivement à 7,3 % et 29,17 % des broyages mondiaux.

Si l'on prend en compte la consommation finale (définie comme la consommation intermédiaire ajustée des échanges nets de chocolat) calculée par habitant, la Suisse figure au premier rang (4,87 kg), suivie de la Belgique

(4,73 kg), l'Irlande (3,87 kg), l'Autriche (3,39 kg) et l'Allemagne (3,20 kg). La France ne se place qu'au 8e rang avec une consommation par habitant de 2,64 kg.

3. L'incertitude liée à l'évolution de la réglementation européenne

L'évolution de la consommation en Europe, compte tenu de la part éminente qu'elle occupe parmi les régions consommatrices de cacao, reste cependant conditionnée par la modification éventuelle de la réglementation communautaire relative à la composition du chocolat.

Actuellement, l'utilisation de produits de remplacement du beurre de cacao n'est pas autorisée dans la fabrication des produits appelés chocolat, sauf au Royaume-Uni, au Danemark et en Irlande où une dérogation au principe communautaire permet le **maintien de législations nationales admettant l'utilisation des produits de remplacement du beurre de cacao à concurrence de 5 % du poids total du chocolat**. Les nouveaux Etats membres autorisent également l'utilisation de matières grasses végétales (à hauteur de 5 % pour l'Autriche et la Suède et de 10 % pour la Finlande).

Dans la mesure où cette particularité peut introduire une distorsion dans la concurrence entre pays membres, une harmonisation apparaît indispensable. Encore faut-il qu'elle ne se fasse pas dans le sens d'une remise en cause de l'exclusion des produits de substitution au beurre de cacao. A cet égard la position de la commission européenne ne laisse pas de susciter quelques inquiétudes.

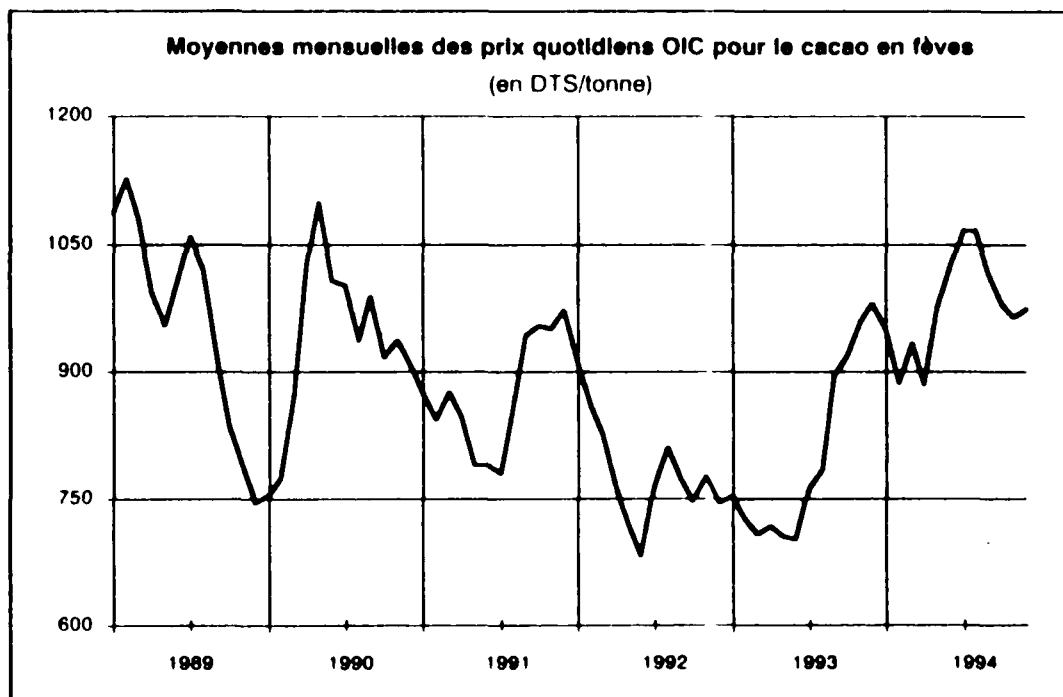
Or, selon certains calculs, la généralisation de tels produits de substitution dans la limite de 5 % de la composition du chocolat pourrait entraîner une réduction de l'ordre de 140 000 à 200000 tonnes de la consommation annuelle de cacao.

C. LE REDRESSEMENT ENCORE INSUFFISANT DES PRIX AU REGARD DES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT DES PAYS EXPORTATEURS

L'offre excédentaire de cacao s'est traduite par deux conséquences étroitement liées :

- la baisse des cours
- la chute des recettes d'exportation.

1. Des cours déprimés malgré une récente embellie



Le prix du cacao en fèves est tombé en moyenne annuelle de 2 320 DTS la tonne en 1983-1984, à 751 DTS en 1992-1993, avant de se redresser légèrement en 1993-1994 (968 DTS). Cette période tranche avec les années 70 au cours desquelles les prix, à la faveur d'une relative stagnation de la production, avaient fortement progressé. Entre 1975 et 1977, les cours du cacao (exprimés en dollars) ont ainsi triplé.

L'atonie actuelle des cours, alors même que la production de cacao a enregistré quatre déficits successifs, s'explique essentiellement par **l'importance des stocks**. Ces derniers s'établissaient à 1,399 million de tonnes en 1993-1994, soit près de 3 fois leur niveau au début des années 80.

2. Un impact différencié des baisses des cours sur les économies des pays exportateurs

Pour la Côte d'Ivoire et le Ghana, le cacao représente respectivement 31 % et 29 % de leurs recettes totales d'exportation. Cette production n'occupe en revanche qu'une part marginale dans les exportations des trois autres principaux producteurs : le Brésil, la Malaisie, l'Indonésie.

La baisse des cours n'a donc pas eu le même impact sur les économies des pays producteurs. En Côte d'Ivoire cette chute s'est soldée par une sévère dégradation des revenus des exploitants ; exprimés en monnaie locale, les prix à la production sont ainsi passés de 400 F CFA le kg à 200 F CFA sur la période 1988-1993. En effet, la Caisse de stabilisation instituée en Côte d'Ivoire pour garantir les prix perçus par les producteurs, confrontée à des déficits croissants, décida de diminuer de moitié le prix garanti à partir de la campagne 1989-1990.

Compte tenu de l'évolution de l'offre et de la demande, le marché du cacao après un long cycle caractérisé par une production excédentaire, paraît trouver les voies d'un nouvel équilibre. Cependant, cet équilibre s'instaure à des niveaux de prix encore faibles. Cette situation peu satisfaisante conduit à s'interroger sur l'organisation du marché du cacao et la pertinence des mécanismes de stabilisation institués par les accords internationaux.

II. L'INEFFICACITÉ DES TENTATIVES DE STABILISATION CONCERTÉE DU MARCHÉ DU CACAO

A. *UN MARCHÉ CARACTÉRISÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DES OPÉRATIONS PORTANT SUR LES CONTRATS DE VENTE OU D'ACHAT*

1. Un marché physique dominé par la place de Londres

Les échanges portant sur les cacaos en provenance de la Côte d'Ivoire et du Ghana, respectivement 1er et 3e producteurs mondiaux, se traitent au « London Commodity Exchange » (LCE) de Londres tandis que la production d'Amérique Latine et d'Asie intéresse plutôt le marché de New-York, le « coffee, sugar and cocoa exchange » (CSCE).

2. La croissance des opérations sur le marché à terme

Une part croissante dans la détermination des cours revient toutefois aux marchés à terme où les opérations d'achat et de vente s'effectuent dans le cadre des contrats précisant la qualité ainsi que le mois de livraison des quantités prévues. C'est sur la place de New-York que s'échange le plus grand nombre de contrats (2 252 000 contrats de 10 tonnes de janvier à novembre 1994, contre 1 415 000 pour le LCE).

Ces contrats ne se dénouent que pour une part infime (moins de 1 % du total) **par une opération physique**. Ils visent essentiellement à couvrir les opérateurs contre les risques de change. Mais ils sont également devenus les instruments d'une spéculation financière sans qu'il soit désormais possible de séparer celle-ci des opérations d'arbitrage ou de commercialisation.

Or les perspectives des producteurs ne se situent pas sur le même horizon que celles des spéculateurs intéressés surtout par le court terme.

Les masses financières que les opérateurs financiers sont capables de mobiliser, au titre notamment des fonds de pension anglo-saxons, influencent de façon déterminante le marché.

Cette évolution ne concerne pas seulement le cacao : ainsi au premier semestre de l'année 1994, les fonds d'investissements auraient augmenté de 10 % leurs engagements sur les marchés des produits de base, entraînant une hausse de 30 % des contrats traités sur ces marchés et amplifiant ainsi la hausse des cours. Cette situation emporte deux conséquences : **les masses financières en jeu sur les marchés défient les capacités d'intervention des mécanismes régulateurs ; les choix décidés par les responsables de gestion de portefeuille en fonction de critères guidés par l'obtention de gains rapides, s'imposent aux négociants qui opèrent sur les marchés et ne permettent guère de garantir un prix stable aux producteurs.**

B. L'ÉCHEC DES MÉCANISMES DE RÉGULATION

Depuis les années 60, la communauté internationale s'efforce, dans le cadre des Nations Unies, d'améliorer les conditions d'équilibre des marchés de produits de base et d'assurer un prix satisfaisant aux offreurs et aux demandeurs. Les accords internationaux signés sous les auspices de la CNUCED comprennent ainsi des clauses économiques instaurant des mécanismes de régulation : contingents à l'exportation, stock régulateur, retraits du marché.

Les accords sur le cacao de 1972, 1975, 1980 et 1986 ont utilisé tour à tour ces différents procédés. Trois étapes méritent d'être distinguées.

1. Les accords de 1972 et 1975

Ces accords ont institué un **système de quotas et un stock régulateur** d'une capacité de 250 000 tonnes. Ces mécanismes n'ont jamais joué. En effet, durant leur période d'application, les prix sont restés

constamment au-delà du plafond fixé par la fourchette des prix : l'impossibilité de constituer le stock régulateur a interdit toute intervention.

2. L'accord de 1980

L'expérience des accords précédents a conduit, dans le cadre de ce nouvel accord, à l'abandon des contingentements à l'exportation et au **maintien du seul stock régulateur** financé par prélèvements par tonnes de cacao exporté ou importé. Le système du stock régulateur a fonctionné pour la première fois (100 000 tonnes de cacao achetées en 1982 pour défendre la fourchette des prix), mais l'insuffisance des ressources financières n'a pas permis d'enrayer la chute des cours à laquelle il se trouvait confronté. Ce sont en fait les déficits de production consécutifs à la sécheresse des années 1983 et 1984 qui ont ramené les cours à l'intérieur de la fourchette des prix.

3. L'accord de 1986

Au mécanisme du stock régulateur, l'accord de 1986 ajoute le **principe de retrait du marché** lorsque les cours restent inférieurs pendant cinq jours consécutifs au prix d'intervention minimal et que les capacités du stock régulateur sont épuisées. Cette hypothèse s'est produite en février 1988 : le stock régulateur avait atteint sa capacité maximale de 250 000 tonnes. Aussi l'accord a-t-il dû être suspendu dès 1989.

Cet échec s'explique principalement par la disproportion entre les moyens d'intervention mis en place¹ et un marché où les sommes en jeu représentent 5 à 6 milliards de dollars par an. Par ailleurs les retraits, après plusieurs simulations, présentaient un coût considérable au regard du faible impact sur les marchés.

Enfin, de façon générale, les instruments d'intervention ont montré leur impuissance à corriger les tendances haussières ou baissières qui dépassent les simples fluctuations de courte durée.

C'est pourquoi les participants aux négociations qui ont abouti au 5e accord international, et plus particulièrement les pays consommateurs, ont refusé de continuer à financer le système de stock peu efficace. Les pays se sont ralliés à un dispositif fondé sur une **planification à moyen terme de la production de cacao qui cherche à prévenir en amont une surproduction**

¹ La capacité de financement souffrait d'ailleurs de l'importance du montant des arriérés : 135 millions de dollars.

dont il n'est plus possible de corriger les effets négatifs en aval sur les marchés.

III. L'ACCORD DE 1993 : UN DISPOSITIF PLUS RÉALISTE DONT L'EFFICACITÉ DÉPENDRA BEAUCOUP DE L'ACCORD ENTRE PAYS PRODUCTEURS

S'il conserve l'organisation internationale du cacao créée en 1974 et basée à Londres, l'accord de 1993 renonce au stock stabilisateur au profit d'un plan de gestion de la production moins contraignant.

A. LE MAINTIEN DU CADRE INSTITUTIONNEL

1. Une organisation ordonnée selon les principes du paritarisme entre membres exportateurs et importateurs

Les Etats membres de l'organisation sont en effet répartis en deux catégories : les exportateurs et les importateurs (art. 3), qui disposent de droit comparable au sein des deux principales structures prévues par l'accord.

a) Le Conseil international du cacao : une assemblée plénière dotée d'une compétence générale dans le cadre des attributions fixées par l'accord

Le Conseil international du cacao réunit l'ensemble des parties à l'accord : Etats exportateurs ou importateurs, mais aussi certaines **organisations intergouvernementales** (art. 4). Quand ces dernières sont appelées à se prononcer sur des questions relevant de leur compétence, elles se substituent aux Etats qu'elles représentent et disposent de leurs droits de vote. Ainsi l'Union européenne est membre de l'accord sur le cacao. La répartition des compétences entre la commission européenne et les Etats membres est l'objet d'un arrangement de 1981 (dit « PROBA 20 »). La participation conjointe de l'Union et de ses Etats membres à un accord sur un produit de base s'effectue dans le cadre d'une délégation commune qui s'exprime d'une seule voie (par l'intermédiaire du représentant de la commission de celui de l'Etat membre assurant la présidence de l'Union).

Le bureau du Conseil se compose d'un Président et d'un vice-président élu appartenant à une même catégorie de membres (exportateurs ou importateurs en alternance, chaque année cacaoyère) tandis que le deuxième vice-président représente l'autre catégorie (art. 8).

Par ailleurs les deux catégories de membres disposent chacune, globalement, de 1 000 voix. Chaque exportateur détient au moins 5 voix. Le collège des importateurs reçoit 100 voix réparties de manière égale « au nombre entier de voix le plus proche pour chaque membre ». Les voix restantes au sein de chacune des catégories sont réparties en fonction du volume moyen d'exportations ou d'importations de cacao (cacao en fèves ou produits dérivés du cacao) au cours des trois années précédentes (art. 10).

Le Conseil tient deux réunions annuelles en mars et septembre. Dans l'intervalle le suivi du marché appartient au Comité exécutif.

Les décisions courantes sont prises à la majorité simple, les sujets plus importants peuvent requérir, quand l'accord le stipule -à propos de l'exclusion d'un membre par exemple (art. 59)- un « vote spécial » à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres exportateurs et des deux tiers des suffrages exprimés par les membres importateurs.

b) Le Comité exécutif : une instance paritaire chargée de la gestion courante de l'accord

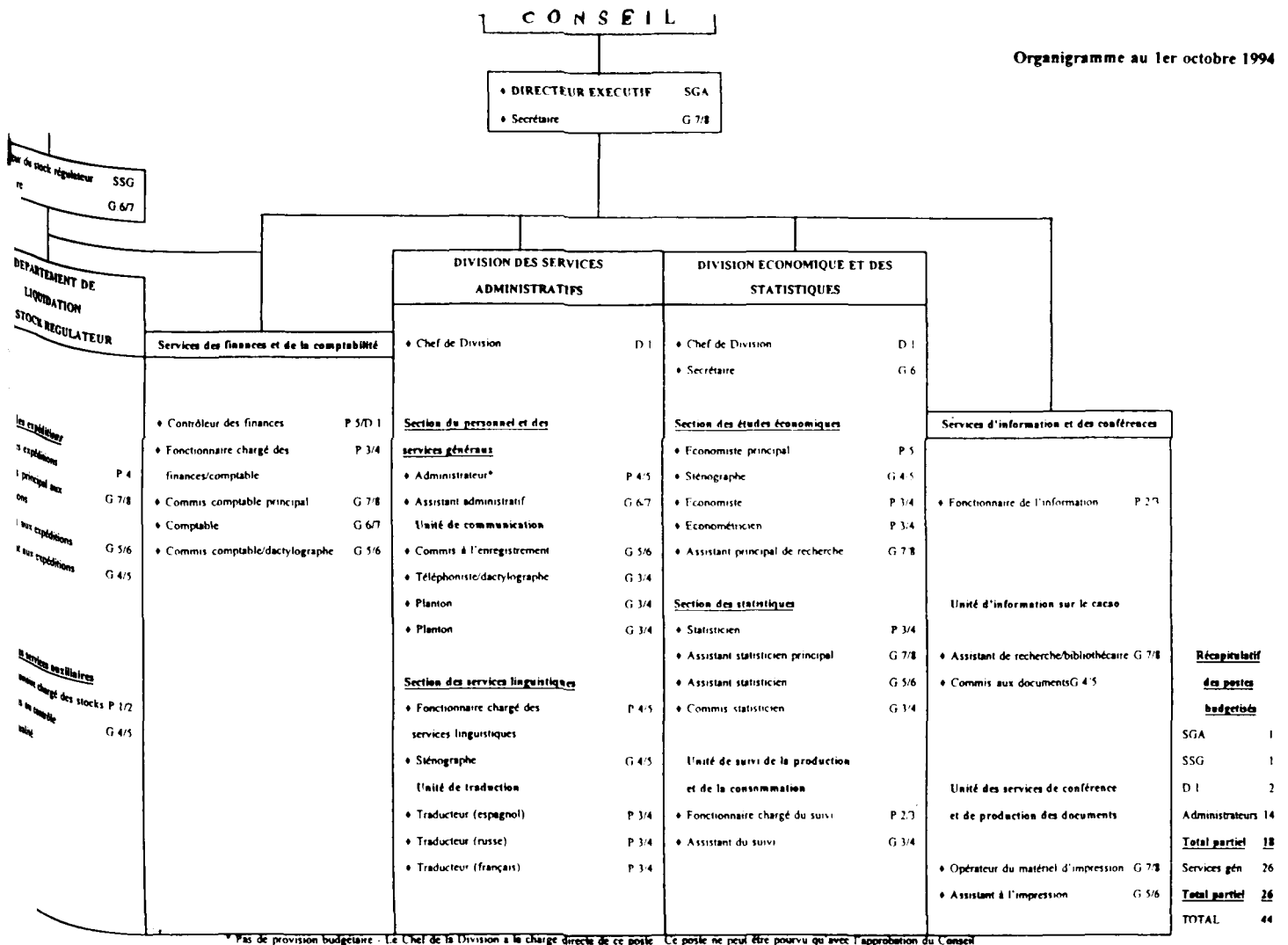
Le Comité exécutif réunit dix membres importateurs et dix membres exportateurs élus par leur collège respectif. Le président et le vice-président appartiennent à la même catégorie mais leur élection obéit au principe d'alternance qui régit la désignation du bureau du Conseil (art. 15).

Chacun des membres dispose en principe des voix des Etats qui ont assuré son élection au sein du comité (art. 18).

Outre la surveillance du marché, le comité est en charge de la préparation des dossiers soumis au Conseil. Aussi se réunit-il avant les deux sessions annuelles du Conseil ainsi qu'en juin et en décembre pour traiter les affaires courantes.

c) Une administration permanente sous l'autorité d'un directeur exécutif

Celui-ci, élu par un vote spécial par le conseil après consultation du comité exécutif, dirige quarante-quatre personnes réparties entre une structure dont l'organigramme est présenté ci-après.



B. UN SYSTÈME DE RÉGULATION PEU CONTRAIGNANT

En effet, le nouvel accord substitue au stock régulateur un plan de gestion de la production. Le nouveau dispositif se caractérise par sa souplesse et son faible coût financier.

1. Un dispositif peu contraignant dans ses principes et son application

La stabilisation du marché mondial du cacao relève désormais d'un plan de gestion de la production (art. 29).

Le stock régulateur n'a plus lieu d'exister : sa liquidation s'échelonne entre l'année cacaoyère 1993-1994 et la fin du mois de mars 1998 à raison de ventes annuelles de 51 000 tonnes. Au 1er février 1995, 68 tonnes avaient ainsi pu être cédées pour un prix moyen de 1 339 \$ la tonne.

Ce plan de stabilisation est élaboré par les pays producteurs au sein d'un Comité de production qui comprend également l'ensemble des pays exportateurs. Ces derniers ne prennent cependant aucune part dans les décisions relatives au plan de gestion.

Ainsi en dépit d'une structure paritaire entre membres importateurs et exportateurs, **la principale responsabilité (l'élaboration du plan de gestion) incombe aux pays producteurs.**

Le plan détermine, compte tenu de prévisions sur cinq ans approuvées par le Conseil, les niveaux annuels de production nécessaires pour assurer l'équilibre durable de l'offre et de la demande de cacao.

Sans doute l'accord prévoit-il que les « membres exportateurs s'engagent à respecter le plan de gestion de la production ». Mais, d'une part la planification repose sur des prévisions dont l'accord lui-même précise qu'elles peuvent faire l'objet de révision tous les ans ; l'assise du plan demeure donc incertaine. D'autre part l'horizon reste celui du moyen et long terme ; à la différence de l'accord de 1986, **aucune mesure d'urgence** liée à la surveillance d'une fourchette des prix n'est envisagée.

En effet, le chapitre VIII consacré précisément aux « dispositions de surveillance du marché » confie seulement au directeur exécutif la responsabilité de calculer le prix du cacao en fèves d'une part et la tenue d'un registre des importations et des exportations d'autre part.

Surtout, l'« engagement » des pays producteurs à mettre en oeuvre le plan n'est l'objet d'aucun réel contrôle.

Il appartient à chacun des membres exportateurs d'élaborer un « programme d'ajustement » pour conformer les niveaux de production de cacao aux objectifs déterminés dans le plan. Le pays producteur a la maîtrise des « politiques, des méthodes et des mesures de contrôle » dont le coût lui incombe du reste entièrement.

Par ailleurs le respect par les pays, de leurs engagements, dépend de leur capacité à maîtriser leur appareil de production, point qui n'a rien d'évident dans nombre de pays producteurs.

Le comité de production assure un rôle de surveillance du plan et du programme de gestion. Mais le seul instrument de contrôle reste en définitive l'information régulière du comité par les pays producteurs prévue à l'article 29-5. Cette information elle-même ne fait guère l'objet de stipulations contraignantes à l'exception des renseignements relatifs aux stocks qui doivent être fournis par les Etats membres « au plus tard à la fin du mois de mai de chaque année » (art. 30).

Les obligations qui incombent aux membres importateurs ne sont guère plus lourdes puisqu'elles se limitent à les appeler à « s'efforcer » de prendre les mesures encourageant la consommation de cacao (art. 32). A cet effet, le conseil institue un comité de la consommation auquel tous les membres de l'organisation peuvent appartenir. Le conseil cependant, ne peut adresser que des recommandations à un Etat membre qui ne découragerait pas l'usage de produits de remplacement du cacao.

Le gouvernement français, pour sa part, défend une position restrictive à l'égard des matières grasses végétales qu'il juge incompatibles avec l'appellation « chocolat » du produit obtenu.

Aussi plaide-t-il pour l'adoption d'une directive communautaire qui reviendrait sur la dérogation dont bénéficient le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni et les autorise à utiliser des produits de substitution à concurrence de 5 % du poids total du chocolat. L'utilisation de matières grasses végétales, moins coûteuses que le beurre de cacao, génère, rappelons-le, un avantage compétitif et limite incontestablement la consommation de cacao.

Par ailleurs l'engagement réciproque des pays exportateurs et importateurs de ne pas vendre ou acheter du cacao à des pays non membres à des conditions plus favorables que celles offertes aux pays membres, s'inscrit dans le cadre des « pratiques commerciales normales » (art. 34). Cette clause permet en fait l'octroi de conditions plus favorables au profit d'un Etat non membre, à condition que le rabais ne soit ni trop important, ni systématique.

Sans doute la concentration de la production et de la consommation dans un nombre limité de pays devrait faciliter la mise en oeuvre du plan de gestion de la production (les 5 premiers pays producteurs assurent 73,4 % de la production mondiale et 76,1 % des exportations totales, tandis que les 5 premiers pays importateurs représentent 61,3 % des importations nettes mondiales).

Le comité de production a pu se réunir en septembre 1994 à Londres et décider de réduire la production mondiale de 375 000 tonnes au cours des cinq prochaines années (75 000 tonnes par an). Le plan de gestion a été approuvé par le conseil de l'organisation, mais la répartition des réductions entre les différents producteurs n'a pas encore été déterminée.

En l'absence de stipulations véritablement contraignantes, l'accord consacre quatre articles au développement de l'information, des études, de la recherche (chapitre IX).

Compte tenu aussi de la souplesse nouvelle du dispositif, les obligations financières des Etats membres apparaissent moins lourdes.

2. Un engagement financier moins lourd

La disparition du stock régulateur permet la suppression d'un poste de dépense très important. Sa liquidation progressive assure même un flux de recettes destiné en partie à rembourser les arriérés dus au stock régulateur institué dans le cadre de l'accord précédent.

Le coût des programmes de gestion de la production est à la charge de chacun des Etats exportateurs.

Quant au **plan de gestion de la production, son financement incombe au groupe des pays exportateurs**. Mais dans la mesure où le plan se limite en fait aux termes du traité, à de simples prévisions, son coût apparaît limité.

Il reste donc principalement à couvrir les frais liés à l'administration de l'organisation.

En conséquence le budget de l'accord reste modeste et s'établit pour l'année 1994-1995 à 2,64 millions de livres (soit environ 22 millions de francs). Sa croissance dans les années à venir devrait rester modeste. Les contributions sont proportionnelles au rapport existant entre le nombre de voix de chaque membre et le nombre de voix de l'ensemble des membres. Pour la France, la contribution s'est élevée pour l'année 1994-1995 à 69 428 livres (environ 600 000 F).

C. UN DISPOSITIF CLASSIQUE POUR LE RÈGLEMENT DES CONFLITS ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD

1. Le règlement des conflits

Il convient de distinguer les différends liés à l'interprétation et l'application de l'accord, des plaintes pour manquement aux obligations imposées par l'accord.

Les premiers font l'objet d'une procédure de conciliation fixée par le directeur exécutif (art. 46). En cas d'échec, le différend est porté au conseil qui peut, sous certaines conditions, prendre l'avis d'un groupe consultatif spécial composé de 5 experts, avant de rendre une décision.

Les plaintes pour manquement sont déférées directement au conseil. Celui-ci doit d'abord statuer à la majorité simple pour conclure à l'infraction,

avant de prendre, à la majorité qualifiée, d'éventuelles sanctions (art. 48) qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion.

2. Les conditions d'entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de l'accord était conditionnée par le dépôt des instruments de ratification ou d'approbation auprès du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dépositaire de l'accord (art. 51), par les gouvernements représentant au moins 5 pays exportateurs groupant 80 % au moins des exportations totales de cacao et par les gouvernements des pays importateurs représentant au moins 60 % des importations totales.

La notification, par les Etats signataires, d'application à titre provisoire de l'accord permettrait cependant une entrée en vigueur à titre provisoire. Cette condition s'est trouvée remplie le 22 février 1994. La France, notamment, a transmis sa notification d'application provisoire de l'accord le 16 février 1994. Au 30 juin 1994, 15 Etats représentant 89 % des exportations du collège des exportateurs et 21 Etats représentant 56 % des importations du collège des importateurs, y participent (voir liste en annexe).

Parmi les grands pays producteurs, seule l'Indonésie fait encore défaut.

L'accord est signé pour 5 ans et prorogeable par vote spécial du conseil pour deux périodes ne dépassant pas deux années cacaoyères chacune (art. 61).

CONCLUSION

Après avoir pêché par excès d'ambition, l'accord sur le cacao pêcherait-il aujourd'hui par excès de modestie ?

Sans doute le nouveau dispositif n'est-il pas étranger au regain des idées libérales et à l'essor des marchés financiers internationaux.

Mais il prend acte surtout de l'échec des mécanismes interventionnistes impuissants à se mesurer aux forces du marché dans un contexte qu'une surproduction durable avait rendu adverse.

L'accord sur le cacao de 1993, de ce point de vue, répond au même souci d'adaptation qui a inspiré la renégociation d'autres accords de produits, notamment celui sur le café.

Le débat se porte moins désormais sur l'opposition entre partisans du « laisser faire » et sectateurs de l'interventionnisme, mais sur la meilleure

façon de composer avec les principes du marché pour défendre les objectifs de stabilisation des cours. Ces derniers n'ont en rien perdu de leur pertinence au moment où nombre de pays producteurs restent en proie au sous-développement.

A cet égard, il convient de reconnaître au présent texte le mérite du réalisme : la production, objet du plan de gestion, offre davantage de prise que le marché du cacao lui-même. Sans doute la réussite de l'accord repose-t-elle principalement sur l'effort des membres exportateurs. Ces derniers doivent s'attacher aussi à réduire leur dépendance à l'égard de la vente des produits de base. Telles sont les responsabilités des pays producteurs. Mais c'est aussi la vocation de la France et de sa politique de coopération de les aider à y faire face.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite à adopter ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi lors de sa réunion du mardi 20 février 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

Texte adopté par l'Assemblée nationale
Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord international de 1993 sur le cacao (ensemble trois annexes) fait à Genève le 16 juillet 1993, signé par la France le 16 février 1994 à New York et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1890 (10e législature)

ANNEXE

Liste des pays appliquant l'accord

Pays exportateurs

Brésil
Cameroun
Côte-d'Ivoire
Equateur
Gabon
Ghana
Grenade
Jamaïque
Malaisie
Nigéria
Papouasie-Nouvelle-Calédonie
Sao Tomé et Principe
Sierra Leone
Togo
Trinité et Tobago

Pays importateurs (+ Union Européenne)

Allemagne
Belgique/Luxembourg
Danemark
Espagne
Fédération de Russie
Finlande
France
Grèce
Hongrie
Irlande
Italie
Japon
Norvège
Pays-Bas
Portugal
République slovaque
République tchèque
Royaume-Uni
Suède
Suisse