

N° 336

—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international de 1994 sur le café,

Par M. Serge VINÇON,

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 Golliet, 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 Fossé, 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 Vigoureux, Serge Vinçon, Albert Voiquin.

Voir le numéro :

Sénat : 307 (1994-1995).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LE CONTEXTE DE L'ACCORD : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉGULATION DES COURS DES PRODUITS DE BASE.....	4
A. L'INCIDENCE DES VARIATIONS DES COURS SUR LES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT	4
B. DES MÉCANISMES DE RÉGULATION DE MARCHÉ AUX SUCCÈS MITIGÉS	4
C. LA SITUATION DU MARCHÉ DU CAFÉ.....	5
II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 30 MARS 1994.....	7
A. UN ACCORD « ADMINISTRATIF » QUI NE CONTIENT PAS DE CLAUSES ÉCONOMIQUES.....	7
B. LES OBJECTIFS PRINCIPAUX DE L'ACCORD.....	8
C. LA CONFIRMATION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU CAFÉ.....	9
CONCLUSION	10
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI.....	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation de l'accord international sur le café approuvé le 30 mars 1994 par le Conseil international du café.

Cet accord fait suite aux accords internationaux de 1962, 1968, 1976 et 1983, ce dernier ayant expiré le 30 septembre dernier, après quatre prorogations.

La France a signé le 19 septembre dernier cet accord qui est entré provisoirement en vigueur le 1er octobre 1994.

Les difficultés économiques rencontrées sur le marché du café au début des années 1980 avaient entraîné la suspension des clauses économiques contenues dans l'accord de 1983, à base essentiellement de contingentements des exportations.

C'est pourquoi le présent accord présente un caractère essentiellement « administratif », avec pour objectif principal la transparence du marché et la confirmation de l'Organisation internationale du café comme centre de données et d'analyses des évolutions de l'économie du café.

Après avoir décrit le contexte général dans lequel s'inscrit ce texte -la régulation des cours des produits de base-, votre rapporteur développera les principales dispositions de l'accord.

I. LE CONTEXTE DE L'ACCORD : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉGULATION DES COURS DES PRODUITS DE BASE

A. L'INCIDENCE DES VARIATIONS DES COURS SUR LES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

L'évolution erratique des cours de certains produits de base, sucre, cacao, café, caoutchouc, ou de produits miniers, dont sont essentiellement producteurs les pays en voie de développement a fait prendre conscience de la nécessité d'un mécanisme propre à garder aux cours de ces produits un niveau moyen stable, capable d'assurer au producteur une rémunération équitable et à l'acheteur un prix accessible. L'enjeu était essentiel pour plusieurs raisons :

- La dépendance aux produits de base est particulièrement forte dans les pays en développement -Afrique, Asie-, ainsi que dans certains pays sud-américains. Or, la nécessité des importations pour le développement impose aux pays non industrialisés de pouvoir retirer de l'exportation de leurs produits de base des revenus suffisants, qui ne sont pas garantis lorsque leur coût dépend du seul arbitrage opéré par le marché.

- De surcroît, cette dépendance géographique se double d'une dépendance fréquente à l'égard d'un nombre réduit de produits, voire d'un seul. Dans ce cas, un effondrement des cours peut avoir des conséquences fortement préjudiciables.

C'est dans ces conditions que de nombreux pays -notamment en Afrique- ont été confrontés à de brutales chutes de recettes d'exportations, les contraignant à réduire leurs importations et aggravant les conditions de leur endettement qui grève, à long terme, les conditions de leur développement. C'est pour tenter de mettre un terme à cette logique de l'appauvrissement que diverses solutions et mécanismes ont été mis au point avec des résultats partagés.

B. DES MÉCANISMES DE RÉGULATION DE MARCHÉ AUX SUCCÈS MIXÉS

Les accords de produits ont constitué -et constituent encore- la première génération de ces mécanismes de régulation des cours. Le principe de base, équilibrer l'offre et la demande, se décline en deux instruments principaux : le mécanisme du stock régulateur (ce fut notamment le cas pour le cacao, le caoutchouc et l'étain), et celui du contingentement, avec fixation de quotas d'exportations en fonction d'une estimation des besoins à l'importation (café, sucre, blé).

Enfin d'autres accords-produits ne comportent pas de mesures de stabilisation mais tendent à normaliser le marché sur longue période : aménagement des conditions de concurrence et amélioration des conditions de production (huile d'olive, jute, bois tropicaux).

Ces accords perdurent d'autant plus que le programme intégré pour les produits de base (PIPB) institué par la IV^e Convention en 1976 n'a pas produit les effets positifs escomptés. Il s'agissait de mettre en place un fonds commun destiné à financer les stocks régulateurs pour un ensemble de 18 produits dont certains faisaient déjà l'objet d'accords spécifiques.

Enfin, une troisième technique de compensation reposait sur des instruments de stabilisation des recettes après l'échange. Outre la facilité de financement compensatoire octroyée à partir de 1963 par le FMI aux pays qui sont affectés par une baisse temporaire de leurs recettes d'exportations de produits primaires, il convient de mentionner le système de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex), institué dans le cadre des quatre dernières conventions de Lomé, passées entre l'Union européenne et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ce système qui compense les baisses de production exportable ainsi que les baisses des cours pour un ensemble de 49 produits, souffre toutefois d'une insuffisance de ressources qui compromet son bon fonctionnement. Ces ressources, provenant du Fonds européen de développement, ont été au coeur de l'actuelle et difficile négociation portant sur les contributions au FED.

C. LA SITUATION DU MARCHÉ DU CAFÉ

La production mondiale de café, comme l'indique le tableau ci-dessous, est essentiellement le fait des pays d'Afrique et d'Amérique latine, cette dernière en réalisant la plus grande part.

Production de café 1993 (en millions de tonnes)

Total mondial	5,83
Amérique latine	3,82
Brésil	1,71
Colombie	0,84
Mexique	0,23
Guatemala	0,17
Afrique	1,05
Côte d'Ivoire	0,24

Ethiopie	0,18
Ouganda	0,18
Kenya	0,08
Asie et Océanie	0,95
Indonésie	0,44

Quant à la consommation de café, elle fait apparaître la répartition suivante :

Consommation de café (1992) en millions de tonnes

Total mondial	4,34
Etats-Unis	1,07
Europe	2,22
Allemagne	0,65
France	0,34
Italie	0,25
Pays-Bas	0,15
Royaume-Uni	0,15
Autres pays	0,33
Japon	0,32

Le présent accord s'inscrit dans une perspective à long terme de hausse des cours du café, qui n'exclut pas cependant la survenance de crises.

En effet, l'évolution des prix du café (155 cents la livre depuis le début de 1995) devrait être influencée par le déficit structurel de production engagé depuis trois ans. C'est en partie la conséquence des reconversions de certains producteurs vers des cultures plus rémunératrices après la dépréciation des cours observée entre 1988 et 1993. Toutefois, certains experts soulignent la possibilité d'une contraction de la demande faisant suite à la croissance intervenue aux Etats-Unis, en Europe et en Asie (Japon, Corée).

Cette analyse des experts, a priori optimiste sur le long terme, a été récemment démentie puisque, au cours des mois de mai et juin, les cours du café ont connu une chute brutale qu'il était difficile de prévoir.

Cette évolution affectera les économies les plus fragiles, dont la dépendance à l'égard du café est la plus étroite, singulièrement chez les producteurs africains.

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 30 MARS 1994

A. UN ACCORD « ADMINISTRATIF » QUI NE CONTIENT PAS DE CLAUSES ÉCONOMIQUES

De 1962 à 1983, les précédents accords internationaux sur le café comportaient des clauses économiques fondées sur un quota global d'exportations réparti entre les pays producteurs parties à l'Accord et calculé sur la base d'une consommation estimée des importateurs.

Les derniers accords de 1976 et de 1983 avaient par ailleurs institué une fourchette de prix au sein de laquelle devait se maintenir un prix indicatif. En cas de sortie du prix indicatif, le quota global d'exportations était automatiquement modifié. Ce mécanisme a permis d'assurer une stabilité relative des cours entre 1960 et 1983, à l'exception de 1975 où les gelées brésiliennes avaient fait chuter de 70 % la production de ce pays.

Depuis le début des années 1980 toutefois, l'effondrement des cours a entraîné la suspension des clauses économiques contenues dans l'accord de 1983, basées sur un système de contingentement des exportations. La dépréciation des cours du café à cette époque avait eu deux raisons principales :

- une surproduction structurelle, commune d'ailleurs à bien d'autres matières premières, consécutive à l'envolée des cours de la fin de la décennie précédente ;

- le contournement du mécanisme des quotas d'une part par certains producteurs qui ont réorienté leurs exportations vers des pays non parties à l'Accord et donc non assujettis au mécanisme des quotas, et d'autre part par des pays consommateurs non membres qui réexportaient le café vers des pays consommateurs membres, à des prix inférieurs au prix indicatif.

C'est donc l'originalité du présent accord de ne pas contenir, contrairement à ses prédécesseurs, de dispositions économiques.

Cela est notamment dû à l'insistance des pays consommateurs qui ont estimé qu'il n'était pas opportun de renouveler un mécanisme de régulation du marché qui n'avait pas démontré son efficacité.

Face à cette situation, les pays producteurs se sont regroupés au sein de l'Association des pays producteurs de café (APPC) qui a mis en place un plan de rétention des exportations dénommé Plan de Brasilia. Cela étant, la non-participation du Brésil -premier producteur mondial- à ce mécanisme, a fragilisé sa crédibilité ; il n'a d'ailleurs pas eu jusqu'à ce jour d'impact significatif sur l'évolution des cours.

B. LES OBJECTIFS PRINCIPAUX DE L'ACCORD

Pour reprendre les termes retenus dans l'exposé des motifs, l'accord a *« pour objectif fondamental de créer, par l'exercice d'une coopération internationale structurée, les conditions permettant de favoriser l'émergence d'un équilibre durable entre l'offre et la demande mondiales de café à des prix satisfaisants à la fois pour les producteurs et pour les consommateurs »*.

Plus précisément, il est attendu de cette coopération internationale qu'elle contribue à encourager la **diversification** et l'**expansion** de l'économie des pays producteurs, à l'**amélioration des relations** politiques et économiques entre exportateurs et importateurs de café, enfin à l'**accroissement de la consommation** de café.

Pour atteindre ces objectifs, les membres s'engagent à *« fournir tous les renseignements nécessaires pour faciliter le fonctionnement de l'accord »* ; ils devront veiller particulièrement à la délivrance régulière des **certificats d'origine** et à assurer l'information de leurs partenaires sur les **conditions de réexportation** par les pays importateurs.

Les modalités de cette coopération s'appuieront sur le **recueil, l'analyse, la diffusion de statistiques** de renseignements économiques et techniques sur le café, ainsi que sur la **publication de prix indicatifs** et autres cours du marché ; enfin il s'agira de **promouvoir toutes études et recherches** dans le domaine du café.

C'est à l'organisation internationale du café qu'il reviendra de mettre en oeuvre ces modalités d'une meilleure transparence du marché.

Bien que ne comportant pas de clauses économiques, l'accord, en son article 30, donne au Conseil international du café la responsabilité d'étudier la possibilité de négocier un nouvel accord international *« qui pourrait contenir des mesures destinées à équilibrer l'offre et la demande de café »*. Par ailleurs l'accord, en son article 31, invite les membres à éliminer les obstacles de toute nature à la consommation de café : **tarifs préférentiels, monopoles publics, subventions, conditions spécifiques de distribution, etc ...** Chaque membre est invité à indiquer au

Conseil les mesures prises pour parvenir à la suppression progressive de ces mesures restrictives.

C. LA CONFIRMATION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU CAFÉ

L'OIC a été créée en 1962 par le premier accord international sur le café, elle a son siège à Londres. Son « autorité suprême » est le **Conseil international du café** qui réunit les représentants de tous les Etats-membres. Le Conseil peut déléguer certains de ses pouvoirs (après vote à la majorité des 2/3) à un **Comité exécutif**, composé de 16 membres élus (8 représentants des pays exportateurs et 8 représentants des pays importateurs). Le Conseil ne peut déléguer au Comité exécutif : le vote du budget administratif et la fixation des cotisations, la suspension du droit de vote d'un membre, l'appréciation des différends, la fixation des conditions d'adhésion, la décision d'aménager l'accord ou de recommander un amendement.

Le Conseil nomme un **directeur exécutif** sur la recommandation du Comité exécutif, chargé d'administrer l'Organisation.

Les décisions du Conseil et ses recommandations sont prises, sauf dispositions contraires de l'accord, à la majorité simple des voix. Les membres s'engagent à considérer les décisions du conseil comme obligatoires. Le principe de la majorité « répartie » des voix est fondé sur une pondération des voix accordées à chaque membre en fonction de l'importance des importations ou des exportations de café qu'il réalise.

A l'exception des dépenses des délégations au Conseil et des représentants au Comité exécutif, qui sont à la charge de chaque membre, les autres dépenses liées à l'application de l'accord sont couvertes par les cotisations annuelles des membres. Les cotisations sont fixées pour chaque membre par rapport au nombre de voix dont il dispose, ce nombre étant lui-même déterminé en fonction du volume des exportations réalisées par un membre -s'il s'agit d'un membre exportateur- ou de celui de ses importations -s'il s'agit d'un membre importateur-.

Ainsi, sur un budget global de l'OIC de 4 millions de dollars pour l'exercice 1994-1995, la contribution française a atteint 1,2 million de francs, ce qui la place au 4e rang des contributeurs, derrière l'Allemagne, le Brésil et la Colombie, et devant le Japon et l'Indonésie.

L'organisation emploie 40 personnes dont une seule française au poste d'assistante du directeur exécutif adjoint. Dans ce cas comme dans celui de bien d'autres organisations internationales, on relèvera la faiblesse de notre représentation alors même que notre pays est tout à la fois un contributeur substantiel et un partenaire commercial non négligeable puisqu'il représente 9 % des importations mondiales de café.

CONCLUSION

Cet Accord international sur le café, nouvelle manière, revêt une caractéristique propre à la quasi-totalité des accords de produits en ce qu'il ne comporte plus les dispositifs économiques de régulation qui, comme nous l'avons vu, n'ont pas pu répondre aux espoirs qu'ils soulevaient. A ce jour, seul l'accord caoutchouc garde encore le mécanisme du stock régulateur. La nécessité n'en demeure pas moins de poursuivre dans la voie qui avait été ouverte par ces accords, à savoir la possibilité d'assurer aux pays en développement exportateurs une rémunération équitable à l'exportation de produits qui constituent leur seule richesse et un levier indispensable à leur essor économique.

Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable à l'adoption de 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 au cours de sa réunion du mercredi 28 juin 1995.

Au cours du débat qui s'est ensuite instauré entre les commissaires, MM. Michel Crucis, André Jarrot et Xavier de Villepin, président, ont déploré d'une façon générale la sous-représentation de nos compatriotes au sein des organisations internationales. Une participation plus active serait un atout pour notre pays et pour ses entreprises. Les commissaires sont convenus d'attirer l'attention du gouvernement sur ce point.

Puis la commission a approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord international de 1994 sur le café fait à Londres le 30 mars 1994, signé par la France le 19 septembre 1994 à New York et dont le texte est annexé à la présente loi. ¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 307 (1994-1995)