

### 11.2.3

## Message

### concernant l'approbation de l'Accord international de 2010 sur le cacao

du 12 janvier 2011

---

#### 11.2.3.1

### Contexte et aperçu de l'accord

#### Condensé

L'Accord international de 2010 sur le cacao (AICC 2010) a pour objectif la poursuite des efforts internationaux afin de renforcer le secteur mondial du cacao et de favoriser son développement durable dans le cadre d'une économie de marché pour le bien-être de tous les participants du secteur. Ainsi les Membres de l'Organisation internationale du cacao (OICC) sont encouragés à mettre en place un secteur cacao-tier durable en termes économiques, sociaux et environnementaux.

La Suisse a adhéré au premier accord international sur le cacao en 1972<sup>1</sup>. Elle a par la suite adhéré aux accords successifs de 1975<sup>2</sup>, 1980<sup>3</sup>, 1986<sup>4</sup>, 1993<sup>5</sup> et 2001<sup>6</sup>. La Suisse est membre de l'OICC depuis 1973. L'Organisation, dont le siège est à Londres, assure la mise en œuvre de l'accord sur le cacao et en surveille le fonctionnement. L'AICC 2010 a été approuvé à Genève le 25 juin 2010 sous les auspices de la CNUCED lors de la Conférence des Nations Unies sur le cacao (21–25 juin 2010). Ce nouvel accord remplacera celui de 2001 (AICC 2001) qui est prorogé depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010 jusqu'à ce que les conditions d'une entrée en vigueur provisoire ou définitive du nouvel accord soient remplies.

L'AICC 2010 renforce les dispositions liées à la transparence du marché et à la durabilité du secteur. Ainsi, il incombe désormais aux Membres de fournir, dans la mesure du possible, des informations concernant le niveau des stocks des produits à base de cacao ce qui permet d'affiner les prévisions concernant l'évolution des prix. La définition d'une économie cacaoyère durable a pu être fixée dans l'accord. Elle prend en considération les trois piliers de la durabilité, soit les dimensions économique, sociale et environnementale le long de la chaîne de valeur tout en mettant en avant la nécessité d'améliorer la productivité et la rentabilité dans la chaîne de valeur du cacao, en particulier pour les petits producteurs. En ce qui concerne les conditions de travail, l'AICC 2010 est le premier accord sur les matières premières à faire explicitement référence aux normes applicables de l'Organisation internatio-

<sup>1</sup> Cf. message du 21 février 1973 concernant l'Accord international de 1972 sur le cacao (FF 1973 I 769).

<sup>2</sup> Cf. message du 21 janvier 1976 concernant l'Accord international de 1975 sur le cacao (FF 1976 I 933).

<sup>3</sup> Cf. message du 25 février 1981 concernant l'Accord international de 1980 sur le cacao (FF 1981 II 1).

<sup>4</sup> Cf. message du 14 janvier 1987 concernant l'Accord international de 1986 sur le cacao (FF 1987 I 600).

<sup>5</sup> Cf. message du 19 janvier 1994 concernant l'Accord international de 1993 sur le cacao (FF 1994 I 1031).

<sup>6</sup> Cf. message du 15 janvier 2003 concernant l'Accord international de 2001 sur le cacao (FF 2003 937) et AF du 19 mars 2003 (RO 2004 1309).

nale du travail (OIT). Sur le plan institutionnel des ajustements relatifs à la création de deux Comités (administration et finances; économique) en remplacement de structures précédentes ont été entérinés afin d'optimiser la cohérence et l'efficacité des Comités mis en place. La durée de validité maximale de l'accord a été portée à quatorze ans.

### **Le marché du cacao**

La Côte d'Ivoire est le plus grand producteur de cacao. Par rapport à une production mondiale de fèves de cacao en 2008/2009 estimée à 3,5 millions de tonnes, la Côte d'Ivoire a produit 1,2 million de tonnes, le Ghana 662 mille tonnes et l'Indonésie 490 mille tonnes. Ainsi, le reste de la production mondiale est réparti sur plus de 40 pays avec des taux de production variant de 250 mille tonnes pour le Nigeria à 400 tonnes pour la Thaïlande. Les exportations de cacao constituent une importante source de devises pour les pays en développement. Des millions de ménages ruraux en tirent une part essentielle de leurs revenus. Sur le plan des exportations de fèves de cacao entre 2004 et 2009, environ 40 % des exportations mondiales proviennent de la Côte d'Ivoire, 20 % du Ghana et 15 % d'Indonésie. Ces trois pays représentent ainsi 75 % des exportations mondiales, ce qui implique une concentration de l'approvisionnement en fèves de cacao dans ces pays.

Les fluctuations au niveau de la production notamment en Côte d'Ivoire ont un impact sur le prix mondial du cacao. La baisse des récoltes en Côte d'Ivoire, due notamment à un champignon parasitant les cacaotiers et au vieillissement des cultures a un impact sur le volume de l'offre. Ceci a largement contribué à une hausse du prix du cacao. Cette hausse profite aux producteurs, notamment lorsque les prélèvements fiscaux des Etats producteurs le long de la chaîne d'approvisionnement ne sont pas trop importants. Par contre les cours élevés ont entraîné une hausse des coûts de production des fabricants de chocolat et certains ont ainsi diminué la teneur en cacao de leurs produits. Depuis 2005, la hausse du prix du cacao a été croissante atteignant un niveau record fin 2009 avec un prix à 3,637 USD la tonne alors qu'il se situait à 774 USD en 2000.

La détérioration du climat économique et financier depuis 2008 conjuguée à une hausse constante du prix des fèves de cacao a eu un impact négatif sur la demande des consommateurs. Cependant, l'OICC estime que dès 2011 la demande reprendra sa tendance à la hausse. Ainsi, une reprise de la demande de chocolat à haute teneur en cacao, considéré comme un marché de niche, continuera à stimuler le développement de spécialités qui permettent aux petits producteurs (Equateur, Papouasie Nouvelle Guinée, République Dominicaine) de tirer leur épingle du jeu et cibler leur production pour l'exportation sur les marchés de niche (spécialités, organique).

### **Intérêts de la Suisse**

Les intérêts de la Suisse n'ont pas changé depuis l'adoption de l'accord de 2001. Ils seront également sauvegardés par une adhésion au nouvel accord. Être Partie au nouvel accord permet à la Suisse de défendre ses intérêts économiques et sa politique de développement au sein du Conseil international du cacao. Dans le cadre de la coopération économique au développement, la Suisse peut partager au sein de l'organisation ses expériences et continuer à promouvoir le développement durable du secteur du cacao. Ceci inclut la production d'un cacao de qualité répondant à la demande des marchés internationaux, et plus particulièrement à la demande du marché suisse de cacao de qualité (spécialités, biologique et commerce équitable).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) s'engage également à faciliter le dialogue entre le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les associations de producteurs dans le but de promouvoir le commerce durable du cacao. Il a notamment soutenu le processus de Tables Rondes pour favoriser la discussion parmi les acteurs concernant les défis et solutions pour développer le secteur du cacao de manière durable. Ainsi, la Suisse peut, au sein de l'organisation, continuer à promouvoir un développement durable du secteur du cacao et une plus grande transparence des marchés.

Malgré l'excellente réputation internationale du chocolat suisse, la Suisse demeure un importateur de cacao relativement modeste. En 2008/2009, la Suisse a importé 1,3 % de la récolte totale de fèves de cacao et 3,8 % de la production mondiale de beurre de cacao. Environ 3,4 millions de tonnes de fèves de cacao sont moulues dans le monde. Une très faible partie est moulue en Suisse, soit environ 38 mille tonnes pour 2008/2009. La quantité la plus importante de fèves de cacao est moulue aux Pays-Bas avec un total de 440 mille tonnes. S'agissant des exportations de chocolat, la part de la Suisse aux exportations mondiales atteint 2,3 % en 2008/2009. En revanche, pour ce qui est de la consommation de chocolat par habitant, la Suisse occupe toujours le premier rang mondial avec 11,7 kg en 2009 (achats des touristes étrangers et frontaliers compris). Légèrement moins de 40 % du chocolat produit en Suisse y est également écoulé.

Selon l'association de l'industrie chocolatière suisse (Chocosuisse), pour la première fois depuis six ans, les dix-huit fabricants suisses de chocolats ont enregistré en 2009 un recul de leurs ventes. Le climat de consommation, la chaleur estivale supérieure à la moyenne et la baisse de l'affluence touristique ont eu un impact négatif sur la demande en produits chocolatières. Les exportations ont également chuté en raison de la réduction du pouvoir d'achat des consommateurs et la cherté du franc suisse. L'Allemagne (13,8 % de part des exportations), le Royaume-Uni (12,8 %), la France (10,8 %) et les Etats-Unis (7 %) sont les principaux marchés d'exportation des produits chocolatières suisses. La branche a cependant considérablement augmenté ses ventes en Australie, dans les Emirats arabes unis, en Arabie saoudite, au Koweït et en Chine.

### **Déroulement des négociations**

Après deux ans de négociation en vue d'un nouvel accord succédant à celui de 2001, les Etats membres se sont mis d'accord sur un texte final le 25 juin 2010 lors de la conférence des Nations Unies sur le cacao (du 21 au 25 juin 2010). Reconnaisant les acquis de l'accord de 2001, les négociations portaient principalement sur le renforcement des orientations stratégiques de l'accord concernant la durabilité du secteur et la transparence du marché. La question de la participation renforcée des organisations non gouvernementales aux travaux de l'OICC a été âprement débattue.

Les Etats consommateurs et la Suisse en particulier se sont activement engagés pour promouvoir les trois piliers de la durabilité, soit non seulement la dimension économique, mais également les aspects sociaux et environnementaux de la production du cacao. Afin d'atteindre un développement durable du secteur du cacao, la Suisse a pris position pour une participation renforcée des acteurs actifs le long de la chaîne de valeur du cacao aux travaux de l'organisation, soit poursuivre le dialogue avec les représentants du secteur privé et consulter davantage les organisations non gouvernementales impliquées dans les questions liées à la durabilité du secteur du cacao. Certains pays producteurs, tels que le Brésil et la Côte d'Ivoire, se sont montrés très

critiques à l'égard de la participation des organisations non gouvernementales et ne voulaient pas que les questions liées aux dimensions environnementales et sociales de la production de cacao soient traitées au sein de l'OICC. Le texte final est le fruit des négociations et répond largement aux attentes et intérêts de la Suisse.

### **Résultats des négociations**

Même si sur le fond le nouvel accord est semblable à celui de 2001, les pays membres sont parvenus à renforcer les aspects liés à la transparence du marché et à la durabilité du secteur. Ces ajustements visent à faciliter l'évaluation du volume des stocks mondiaux de cacao afin d'assurer une plus grande transparence des marchés et permettre d'affiner les prévisions concernant l'évolution des prix. La formulation adoptée respecte également les limites de la confidentialité commerciale liées à la divulgation de ces informations.

En ce qui concerne la promotion de la durabilité du secteur du cacao, l'OICC peut, sur demande, assister les membres afin de réaliser leur objectif de développement. Elle doit pour ce faire s'efforcer de coopérer avec d'autres organisations internationales et des institutions multilatérales ou bilatérales de financement afin de financer des programmes et des projets. L'OICC n'est pas une agence d'exécution des projets, mais exerce la fonction d'organe de supervision.

Les organisations non gouvernementales dotées de l'expertise dans des domaines du secteur du cacao peuvent être invitées par le conseil en tant qu'observateurs durant les sessions. Les experts peuvent être associés aux travaux de l'organisation (art. 13, al. 4 AICC 2010). La représentation du secteur privé est maintenue dans le cadre de la Commission consultative sur l'économie cacaoyère mondiale.

Il existe désormais une définition d'une économie cacaoyère durable. Celle-ci implique une chaîne de valeur intégrée dans laquelle tous les acteurs élaborent et promeuvent des politiques appropriées pour atteindre des niveaux de production, de transformation et de consommation qui sont économiquement viables, écologiquement rationnels et socialement responsables, dans l'intérêt des générations présentes et futures, dans le but d'améliorer la productivité et la rentabilité dans la chaîne de valeur du cacao pour tous les acteurs concernés, en particuliers les petits producteurs.

Une attention particulière est portée à l'égard des petits producteurs. Ainsi, les membres sont encouragés à mettre en œuvre des stratégies renforçant la capacité des communautés locales et des petits producteurs à bénéficier de la production de cacao, et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté. Les membres s'engagent également à faciliter la disponibilité d'informations sur les instruments et services financiers dont peuvent bénéficier les producteurs de cacao, notamment l'accès au crédit et les méthodes de gestion des risques.

En ce qui concerne l'article relatif au niveau de vie et aux conditions de travail (art. 42 AICC 2010), le nouvel accord est le premier parmi les accords sur les matières premières à faire explicitement référence aux normes applicables de l'Organisation internationale du travail. Cette référence illustre un changement d'esprit de certains pays producteurs qui reconnaissent le lien entre le développement du secteur du cacao pour le bien-être des producteurs et les engagements pris dans le cadre d'autres instruments internationaux.

Dans le cadre des objectifs de l'accord, les membres s'efforcent à travers les mécanismes de marché d'obtenir des prix équitables pour les producteurs et supportables pour les consommateurs ainsi qu'à contribuer à un développement équilibré de l'économie cacaoyère mondiale. Cette approche souligne l'importance d'une rémunération appropriée tant au niveau de la production qu'au niveau de la distribution. En outre, promouvoir la qualité du cacao est un objectif en soi, explicitement mentionné.

Sur le plan institutionnel, de légers remaniements de structure ont eu lieu afin d'optimiser la pertinence des comités de travail aux fonctions attribuées. Le nouveau Comité administratif et financier remplace le Comité exécutif. Il supervise l'élaboration du budget administratif qui est par la suite soumis au Conseil pour approbation. Le nouveau Comité économique, ouvert à tous les membres de l'Organisation, remplace le Comité du marché. Son mandat est d'analyser les tendances du marché, l'évolution des stocks et des prix. Il examine également le programme de travail annuel de l'organisation pour approbation par le conseil.

### **Appréciation**

L'AICC 2010 répond aux intérêts de la Suisse relatifs à la promotion du secteur du cacao et de son développement durable pour le bénéfice de tous les acteurs de la chaîne de valeur, en particulier les petits producteurs afin de contribuer à la réduction de la pauvreté. Pour mener à bien sa tâche, l'Organisation internationale du cacao devra renforcer sa coopération avec les institutions financières et les agences de développement présentes sur le terrain afin que le dialogue politique international au sein de l'OICC facilite les approches et actions sur le terrain et que ces dernières puissent également nourrir le dialogue politique.

### **11.2.3.2 Contenu de l'accord**

La mission principale consiste toujours à promouvoir la coopération internationale sur les questions ayant trait au secteur du cacao et à fournir un cadre de consultation avec le secteur privé. Il s'agit toujours d'améliorer la transparence du marché, soit la collecte et la publication des données sur la production, les prix, les exportations, les importations, les stocks, les ventes et la consommation de produits à base de chocolat. L'OICC demeure ainsi, sur le plan international, une plateforme unique d'échanges de vue et de dialogue politique sur le développement durable du secteur du cacao pour les Etats membres.

### **11.2.3.3 Entrée en vigueur**

L'AICC 2010 entrera en vigueur à titre définitif le 1<sup>er</sup> octobre 2012 ou à une date ultérieure si à cette date des gouvernements qui représentent au moins cinq pays exportateurs détenant 80 % au moins des exportations totales des pays figurant dans l'annexe A à l'accord, et des gouvernements qui représentent des pays importateurs détenant 60 % au moins des importations totales telles qu'elles sont indiquées dans l'annexe B, ont déposé leur instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du dépositaire (art. 57, par. 1, AICC 2010). L'accord entrera en vigueur à titre provisoire le 1<sup>er</sup> janvier 2011 si à cette date les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ont été déposés par une

représentation des gouvernements similaire à celle susmentionnée ou si des gouvernements ont notifié au dépositaire qu'ils appliqueront l'accord à titre provisoire quand il entrera en vigueur (art. 57, par. 2, AICC 2010).

Si les conditions d'entrée en vigueur susmentionnées ne sont pas remplies, les gouvernements qui auront déposé les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ou qui auront notifié au dépositaire qu'ils appliqueront l'accord à titre provisoire pourront décider de mettre en vigueur l'accord entre eux, à titre provisoire ou définitif, en totalité ou en partie, à la date qu'ils fixeront, ou adopter toute autre disposition qu'ils jugeront nécessaire (art. 57, par. 3, AICC 2010).

En vertu de l'art. 48a, al. 1, LOGA<sup>7</sup>, le Conseil fédéral a délégué au DFE la compétence:

- de prendre la décision visée à l'art. 57, par. 3, AICC 2010 concernant l'entrée en vigueur provisoire ou définitive, si les conditions d'entrée en vigueur prévues à l'art. 57, par. 1 ou 2, ne sont pas remplies; le Conseil fédéral part de l'idée qu'une entrée en vigueur rapide et définitive est dans l'intérêt de la Suisse;
- de proroger, renégocier ou résilier l'AICC 2010 selon son art. 62; le Conseil fédéral estime que l'AICC 2010 sera valable aussi longtemps que possible.

#### **11.2.3.4 Conséquences pour les finances et le personnel**

Les frais que la Suisse doit assumer en qualité de partie à l'accord sont modestes. Le montant de notre contribution annuelle aux frais administratifs de l'OICC varie entre 46 000 et 62 000 CHF. L'ordre de grandeur des contributions suisses ne subira pas de changement majeur dans le cadre du nouvel accord. La contribution suisse au budget de l'OICC est financée dans le cadre du crédit A2310.0368 «Accords internationaux sur les matières premières», où les crédits nécessaires sont prévus. Il n'y a pas d'impact sur le personnel, que ce soit au SECO à Berne ou à l'ambassade de Suisse à Londres. Les modalités de la coopération entre la centrale et l'ambassade de Suisse à Londres restent les mêmes.

#### **11.2.3.5 Liens avec le programme de la législature**

Le présent projet n'est pas explicitement mentionné dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639). Toutefois, en référence à la pratique développée lors de l'adhésion aux accords internationaux relatifs aux matières premières, le projet est soumis au Parlement dans le cadre du rapport sur la politique économique extérieure 2010.

<sup>7</sup> RS 172.010

### 11.2.3.6 Aspects juridiques

#### **Relation avec d'autres instruments de la politique commerciale et avec le droit européen**

L'accord est compatible avec les règles de l'OMC et le droit européen pertinent. Il est également conforme à notre politique d'intégration européenne. Ainsi, une adhésion de la Suisse ne contreviendrait pas à ses engagements contractuels envers l'UE et l'AELE. L'UE et ses Etats membres, qui sont Parties aux précédents accords sur le cacao, ont activement participé aux négociations du nouvel accord. Leur adhésion à l'Accord international de 2010 sur le cacao est donc fort probable.

#### **Constitutionnalité**

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>8</sup>, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

En vertu de l'art. 141 al. 1 let. d, sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

L'accord est de durée limitée et peut être résilié en respectant un délai de 90 jours (art. 59, AICC 2010). Il est administré par l'OICC, expressément dotée de la personnalité juridique et pourvue d'organes au sein desquels sont prises des décisions par consensus ou si nécessaire à la majorité qualifiée (art. 12 AICC 2010). L'OICC a la compétence de souscrire à des obligations internationales (art. 5 AICC 2010) et il s'agit d'une organisation internationale.

L'Accord international de 2010 sur le cacao sera administré par l'OICC, créée en 1972, dont la Suisse est membre depuis 1973. Le présent accord ne modifie pas les objectifs initiaux ni les activités de cette organisation d'une façon telle que l'on puisse parler d'une «nouvelle adhésion» à une organisation internationale.

Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>9</sup> est réputée fixer des règles de droit, une disposition d'un traité international générale et abstraite, d'application directe, qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une disposition de cette nature peut s'avérer importante lorsque son objet en droit national serait une règle fondamentale. L'AICC 2010 équivaut matériellement à une modification de l'AICC 2001. Il ne contient pas de dispositions importantes et n'exige pas l'adoption de lois fédérales. Il ne remplace pas des dispositions de droit national ni ne contient des décisions de principe eu égard à la législation nationale. Il n'étend pas non plus les obligations convenues par la Suisse dans les accords antérieurs.

La décision de l'Assemblée fédérale n'est donc pas sujette au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst.

<sup>8</sup> RS 101

<sup>9</sup> RS 171.10

## **Consultation externe**

L'accord n'est pas sujet au référendum, ne touche pas des intérêts essentiels des cantons et n'a pas une grande portée, au sens de l'art. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation<sup>10</sup>. Par conséquent, l'organisation d'une consultation était inutile.

<sup>10</sup> RS 172.061