

Garantir de meilleurs prix pour le cacao

Les mécanismes de prix dans le commerce international

Par Duncan Brack

Sommaire

Résumé	2
1 Introduction et contexte	6
1.1 Prix du cacao, pauvreté et durabilité	6
1.2 Comment augmenter les prix	7
1.3 Un défi de taille : les effets négatifs.....	8
2 Les règles du commerce international	10
3 Les mesures des pays producteurs	13
3.1 Les régimes de prix à l'exportation.....	13
3.2 Les droits et taxes d'exportation.....	17
3.3 Conclusions.....	18
4 Les mesures des pays consommateurs	19
4.1 Droits et taxes d'importation.....	19
4.2 Taxes sur la consommation	20
4.3 Conclusions.....	21
5 Les accords de partenariat bilatéraux	22
5.1 Conclusions.....	23
6 Les accord internationaux sur les marchandises	24
6.1 Contexte.....	24
6.2 Conclusions : un accord international sur les produits de base pour le cacao ?	25
7 Conclusion	28

Résumé

Cet article vise à étudier si la production durable du cacao peut être appuyée en augmentant les prix du cacao sur les marchés mondiaux à travers différentes mesures de politiques nationales ou internationales, et si ces mesures sont ou non compatibles avec les règles du commerce mondial. L'article examine quatre approches : les mesures des pays producteurs, les mesures des pays consommateurs, les accords de partenariat bilatéraux et les accords internationaux sur les produits de base.

L'augmentation des prix du cacao pourrait accroître les revenus des producteur·ices et leur permettre de profiter de meilleures conditions de vie, ainsi que d'investir dans des formes de production plus durables, en particulier des méthodes qui n'impliquent pas de déforestation, contribuent à protéger la biodiversité, réduisent l'utilisation de produits chimiques et maximisent le stockage de carbone dans les sols. La hausse des prix du cacao pourrait également accroître les recettes des gouvernements des pays producteurs, et leur permettre de financer la mise en place des conditions nécessaires à la promotion d'une production durable, notamment par la consolidation des normes de gouvernance et le renforcement de l'application des lois, la fourniture de services de base et d'infrastructures, le soutien aux agriculteur·ices et l'amélioration de la protection des forêts et des communautés forestières. Toutes ces mesures devraient en outre contribuer à réduire l'incidence du recours au travail des enfants.

Mais l'augmentation des prix du cacao sur les marchés mondiaux comporte certains inconvénients. Premièrement, toute augmentation du prix à la production ou prix « bord champ » du cacao constitue une incitation pour les cultivateur·ices à produire plus, au risque d'un éventuel excédent d'offre, entraînant potentiellement un effondrement des prix. Une des solutions à ce problème peut être de limiter l'offre, par exemple en plafonnant la production ou en fixant des critères minimums pour garantir que le cacao est produit sans déforestation ou sans recours au travail des enfants. Une autre solution peut être que les pays producteurs retiennent une partie de leur offre, en stockant les fèves de cacao dans l'attente d'une nouvelle hausse des prix mondiaux ; mais cette dernière mesure est coûteuse, et les fèves de cacao ne peuvent être conservées indéfiniment (il est en revanche peut-être plus facile de stocker plus longtemps des produits transformés à base de cacao).

Deuxièmement, l'augmentation des prix du cacao peut conduire à une baisse de la demande des consommateurs. Ceci dit, le prix du cacao ne représente qu'une faible proportion du prix de vente des produits à base de chocolat, donc cet effet devrait être limité. De plus, les pays producteurs peuvent potentiellement réduire ce type d'impacts en se concentrant sur du cacao de meilleure qualité, des produits pour lesquels les volumes de ventes sont plus faibles mais où la valeur ajoutée est plus grande, et pour lesquels les marchés des consommateurs sont moins sensibles aux augmentations des prix.

Troisièmement, en augmentant le prix de leur cacao, certains pays courent le risque de perdre des parts sur le marché mondial, à mesure que les entreprises qui s'approvisionnent en cacao se tournent vers d'autres pays producteurs. Même s'il n'existe a priori pas d'autres grandes sources d'approvisionnement disponibles à court terme, la situation pourrait évoluer plutôt rapidement sur le long terme. Mais cet effet pourrait être contré en invitant les autres pays producteurs à adopter des mesures semblables pour augmenter leurs prix.

Les règles du commerce international

Toute mesure prise par des pays pour modifier le prix des produits dans le commerce international, ou pour discriminer les produits en fonction de leurs pays d'origine ou leurs méthodes de production (plutôt que par rapport à leurs caractéristiques intrinsèques) soulève potentiellement des questions de compatibilité avec les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces règles exigent notamment que les pays appliquent leurs mesures commerciales – comme par exemple les taxes d'importation ou d'exportation – sans faire de discrimination entre les pays ; qu'ils n'augmentent pas leurs droits d'importation au-delà des taux maximums (« taux consolidés ») auxquels ils se sont engagés ; et qu'ils réduisent les subventions et autres mesures pouvant affecter le commerce. Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent quant à eux prévoir des restrictions supplémentaires, par exemple en ce qui concerne les droits d'exportation.

Mesures des pays producteurs

Les pays producteurs qui exercent un monopole sur leurs exportations de cacao – comme la Côte d'Ivoire et le Ghana – sont en mesure d'augmenter le prix à l'exportation au-dessus des prix du marché mondial. C'est d'ailleurs ce que ces deux pays ont fait récemment avec la mise en place du Différentiel de Revenu Décent (DRD). Mais, si cette mesure a d'abord eu des effets positifs sur l'augmentation du prix bord champ du cacao, plus récemment elle a entraîné des problèmes de surproduction causés par la baisse de la demande liée à la pandémie du coronavirus, et de désintérêt des négociants se tournant vers d'autres pays producteurs.

En principe, les pays n'exerçant pas de monopole sur les exportations de cacao pourraient appliquer des droits à l'exportation permettant d'atteindre ces mêmes objectifs. Mais les accords de partenariat volontaire (APV) conclus entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest fixent pour ces derniers l'interdiction d'introduire de nouveaux droits ou taxes sur les exportations. Même en faisant abstraction de ce dernier point, il est très peu probable qu'une quelconque de ces options fonctionne à long terme, à moins d'être assortie d'un contrôle de l'offre – qui serait difficile à mettre en œuvre étant donné les fragilités des réglementations et des systèmes de gouvernance et l'opposition probable des producteur·ices de cacao vis-à-vis d'une telle mesure.

Les mesures des pays consommateurs

Un autre type d'approche consiste à ce que les pays consommateurs appliquent des droits d'importation sur les fèves de cacao et qu'ils redistribuent les revenus ainsi générés aux pays producteurs. Cependant, pour le Royaume-Uni (RU) comme pour l'Union Européenne (EU) cela constituerait une infraction aux engagements pris à l'OMC, selon lesquels ils sont tenus à un taux consolidé de zéro pour les fèves de cacao – même s'il est peu probable que les pays exportateurs de cacao engagent une procédure en justice s'ils bénéficient de ces recettes. L'augmentation du prix à l'importation des fèves de cacao signifierait également que les entreprises de transformation et de fabrication de chocolat dans l'UE et au RU perdraient en compétitivité face à leurs homologues dans le reste du monde, et pourraient perdre des parts de marché au profit de l'importation de produits finis en provenance d'autres pays. Cette option apparaît donc très peu probable.

Ces deux problèmes pourraient être évités avec l'application d'une taxe sur la consommation de produits à base de cacao et de chocolat, qu'ils soient produits localement ou importés. Mais l'augmentation du prix du cacao par l'une ou l'autre de ces mesures a peu de chances d'être populaire auprès des consommateur·ices (et dans le cas de l'UE, une taxe sur la consommation devrait être approuvée par les 27 États membres) – ceci dit, une augmentation qualifiée de « taxe pour un revenu décent », explicitement conçue pour soutenir les producteur·ices de cacao à faibles revenus, serait probablement mieux perçue par le public, d'autant que le niveau de la taxe devrait en réalité être plutôt bas. Toutefois, l'objectif visé pourrait être plus facilement atteint grâce à une aide au développement financée par la fiscalité générale.

Les accords de partenariat bilatéraux

L'idée d'accords de partenariat conclus entre l'UE ou le RU et les pays producteurs de cacao – éventuellement calqués sur le modèle des accords de partenariat volontaire (APV) négociés entre l'UE et certains pays exportateurs de bois en voie de développement dans le cadre de l'initiative FLEGT (programme pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux) – a été avancée pour améliorer la durabilité de la production du cacao, en échange d'un soutien au renforcement des capacités et, éventuellement, d'un meilleur accès au marché.

S'il semble difficile d'introduire un engagement à payer des prix plus élevés – impliquant l'adhésion des *entreprises* – dans un accord passé entre des *gouvernements*, on peut imaginer des mesures incitatives qui assureraient une plus grande part de marché dans l'UE/RU au cacao provenant des pays partenaires. Mieux encore, un accord de partenariat pourrait favoriser la mise en place de certains éléments clés nécessaires à la réforme globale du secteur du cacao, notamment des normes agréées de production durable de cacao, une amélioration de la gouvernance et de l'application des lois – comprenant un processus de discussion multipartite pour l'adoption des critères de durabilité, l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre – ainsi qu'un système national de traçabilité pour le cacao. Cette option ouvre des perspectives d'améliorations plus larges et plus durables pour la production de cacao que ce que promettent de simples mesures d'augmentation des prix. La mise en œuvre d'un tel accord pourrait être soutenue par une législation UE/RU sur la diligence raisonnable appliquée au cacao, laquelle accorderait un accès préférentiel au cacao certifié conforme aux critères convenus entre les pays partenaires.

Les accords internationaux sur les produits de base

Pour répondre aux problèmes du changement de source d'approvisionnement des acheteurs de cacao en raison d'une augmentation des prix par certains pays, et de l'incitation à produire induite par l'augmentation du prix bord champ, l'établissement d'un accord international sur les produits de base qui s'appliquerait à tous les pays producteurs (ou, du moins, à la plupart d'entre eux) pourrait être envisagé. Les parties à l'accord fixeraient conjointement les volumes de production ou d'exportation et manipuleraient ainsi le marché mondial.

Les expériences des accords internationaux sur les marchandises conclus par le passé, en particulier l'accord international sur le cacao négocié dans les années 1960 et 1970, ne sont cependant pas très encourageantes. Car pour maintenir des prix élevés, il faut contrôler les volumes de production ou d'exportation, ce qui peut s'avérer compliqué – bien que les résultats de l'approche bilatérale présentés ci-dessus pourraient aider à y parvenir. Il y aura toujours une incitation pour certains pays producteurs à ne pas ratifier un tel accord, pour pouvoir bénéficier des efforts des acheteurs de cacao déterminés à éviter de payer des prix d'exportation plus élevés ; plus leur nombre sera minimisé, plus ce type d'accord aura de chances d'aboutir.

Conclusion

Pour la plupart, les options présentées ne semblent pouvoir atteindre leurs objectifs que pour un temps limité. Ce qui n'a rien de surprenant. L'utilisation de mesures commerciales pour remplir des objectifs de politique intérieure constitue rarement la meilleure option ; il y a un risque important qu'elles provoquent des changements conséquents ayant des effets négatifs.

Une stratégie visant à augmenter les revenus des producteur·ices de cacao, protéger les forêts et réduire l'incidence du travail des enfants nécessite vraisemblablement toute une palette d'interventions : des investissements dans l'accroissement de la productivité, une amélioration du support technique apporté aux producteur·ices et de l'accès aux financements, une limitation des volumes produits grâce au soutien à la diversification des cultures ou, éventuellement, des moyens de subsistance, une

meilleure prise en charge de la sécurité sociale, de la santé et de l'éducation, et des améliorations en matière de gouvernance et d'application des lois, notamment grâce à des systèmes de traçabilité, et de protection des forêts. Toutes ces interventions peuvent être appuyées par l'aide au développement et une meilleure régulation des entreprises s'approvisionnant en cacao, par exemple en leur imposant des obligations de diligence raisonnable. La mise en œuvre de telles mesures – qui posent bien sûr des défis importants – rendrait inutile le recours au type de mesures commerciales discutées dans cet article. Et si certaines ou l'ensemble de ces mesures ne pouvaient être mises en œuvre, rien ne garantit que des mécanismes commerciaux suffiraient à compenser.

L'option la plus prometteuse étudiée dans cet article est l'accord de partenariat bilatéral, qui est susceptible de contribuer à créer les conditions pour une transition vers un secteur du cacao entièrement durable. Il est donc important d'encourager les débats en cours au sein de l'UE sur la faisabilité de ce type d'accords pour le cacao.

1 Introduction et contexte

Cet article vise à étudier si la production durable du cacao peut être appuyée par l'augmentation des prix du cacao sur les marchés mondiaux à travers différentes mesures de politiques nationales ou internationales, et si ces mesures sont ou non compatibles avec les règles du commerce mondial. L'article examine quatre approches : les mesures des pays producteurs, les mesures des pays consommateurs, les accords de partenariat bilatéraux et les accords internationaux sur les produits de base. Il se concentre essentiellement sur la Côte d'Ivoire et le Ghana, qui sont les principaux pays producteurs de fèves de cacao ; en 2019, la production cumulée de ces deux pays représentait environ deux tiers de la production mondiale.

1.1 Prix du cacao, pauvreté et durabilité

Les défis à relever pour atteindre une production durable de cacao sont bien connus. Dans des pays où la vaste majorité des producteur·ices de cacao pratiquent une agriculture de petite taille ou familiale – notamment en Côte d'Ivoire et au Ghana – la pauvreté est le facteur sous-jacent qui alimente la poursuite de la déforestation et le recours au travail des enfants. En 2018, Fairtrade International a estimé qu'en moyenne, les ménages des producteur·ices de cacao ne gagnaient que 37 % du revenu minimum décent des régions rurales de Côte d'Ivoire : soit 0,78 dollars US par jour, contre un revenu minimum décent évalué à 2,51 dollars US par jour.¹

La faiblesse des revenus empêche la production durable de cacao, qui exige des ressources plus importantes que ce dont disposent actuellement la majorité des cultivateur·ices de cacao. La plupart des exploitations de cacao sont de très petite taille : les producteur·ices en Afrique de l'Ouest travaillent généralement sur des parcelles de quelques hectares seulement, cultivant le cacao en parallèle des cultures vivrières. Une exploitation de 2-4 hectares produit généralement 300-400 kg de fèves de cacao par hectare et par an, ce qui correspond probablement à la moitié de son potentiel de production. Cela s'explique essentiellement par les mauvaises techniques agricoles et le manque d'accès aux intrants, à la technologie, aux financements et au crédit, ainsi qu'aux services de vulgarisation. Si le cacao constitue le principal revenu monétaire du ménage, il est en général trop faible pour permettre aux cultivateur·ices de générer suffisamment de capital pour investir dans l'amélioration de la productivité, notamment en améliorant la fertilité des sols appauvris et en remplaçant les cacaoyers vieillissants ou malades, ou dans des pratiques plus durables.² Cette situation alimente la déforestation, puisqu'il est généralement moins coûteux d'accroître la production en augmentant les surfaces cultivées, souvent en empiétant sur la forêt, plutôt qu'en améliorant la productivité. Le piège de la pauvreté dans le secteur du cacao, associé aux défaillances de la gouvernance et de l'application des lois, a également conduit à la généralisation du recours au travail des enfants.

De manière générale, la part de la valeur du produit final qui revient aux producteur·ices est très faible et ne cesse de diminuer. Une étude récente de la chaîne de valeur de la production de cacao d'Afrique de l'Ouest vendu en France suggère que les cultivateur·ices perçoivent entre 7 et 11 % de la valeur totale du produit.³ Cela représente une chute vertigineuse comparé aux près de 50 % des années 1970 et aux 16 % des années 1980.⁴

¹ Centre Ivoirien de Recherches Économiques et Sociales (CIRES), *Living Income Report: Rural Côte d'Ivoire Cocoa-growing areas* (ISEAL Alliance, Sustainable Food Lab et GIZ, 2018).

² *Fairtrade and Cocoa: Commodity Briefing* (Fairtrade Foundation, avril 2016).

³ *Comparative Study on the Distribution of Value in European Chocolate Chains* (FAO et BASIC, 2020).

⁴ *Fairtrade and Cocoa*.

L'un des objectifs de l'augmentation du prix du cacao pourrait donc être d'accroître les revenus des producteur·ices, pour leur permettre de bénéficier de meilleures conditions de vie et d'investir dans des formes de production plus durables, en particulier des méthodes qui n'impliquent pas de déforestation, contribuent à protéger la biodiversité, réduisent l'utilisation de produits chimiques et maximisent le stockage de carbone dans les sols. La hausse des prix du cacao pourrait également accroître les recettes des gouvernements des pays producteurs et leur permettre de financer la mise en place des conditions nécessaires à la promotion d'une production durable, notamment par la consolidation des normes de gouvernance et le renforcement de l'application des lois, la fourniture de services de base et d'infrastructures, le soutien aux agriculteur·ices et l'amélioration de la protection des forêts et des communautés forestières.

Bien que cet article se concentre sur le sujet du cacao, la réflexion menée est également pertinente pour d'autres productions à risque pour les forêts, dont certaines sont citées lorsque c'est pertinent. Le café, par exemple, qui est également cultivé par des producteur·ices de petite agriculture familiale, a subi une évolution comparable à celle du cacao. Tandis que dans les années 1970, les producteur·ices de café percevaient 20 % du prix de vente du produit, la chute historique des prix causée par la surproduction dans les années 1994-2004 a fait baisser cette part à environ 1-6 % en Europe et aux États-Unis. Ce pourcentage avait légèrement augmenté en 2012, mais ne dépassait pas les 7-10 %.⁵ Cet exemple illustre bien l'instabilité économique de nombreuses productions agricoles et les fortes variations des prix typiques de leurs marchés mondiaux. Les productions d'huile de palme, de soja ou de bœuf sont peut-être moins caractérisées par la pauvreté, mais elles sont confrontées à leurs propres problèmes de déforestation, d'atteinte à l'environnement, de conflits fonciers et même parfois, de travail forcé.

1.2 Comment augmenter les prix

L'augmentation du prix du cacao produit est l'une des approches envisageables pour s'attaquer aux problèmes de la non durabilité de la production de cacao. Elle accroît les bénéfices que les producteur·ices tirent de l'exploitation de plus petites surfaces et donc leurs capacités à investir dans l'amélioration de la productivité, et elle limite ainsi l'extension des surfaces exploitées au détriment des forêts environnantes. Elle peut en outre permettre de couvrir les coûts de vérification de la durabilité, par exemple, des mécanismes de certification, ce qui, à terme, permettra aux producteur·ices d'avoir accès aux marchés qui fixent des normes minimales de légalité ou de durabilité. L'augmentation des revenus des cultivateur·ices participe également à diminuer le besoin de recourir au travail des enfants, puisque l'augmentation des moyens financiers leur permet d'employer une main d'œuvre adulte.

Les chapitres 3 à 6 de cet article se penchent sur six options politiques permettant l'accroissement des revenus des producteur·ices de cacao à travers l'augmentation des prix de leur cacao sur les marchés mondiaux :

3. Les mesures des pays producteurs : régimes de prix à l'exportation (Section 3.1) et droits et taxes d'exportation (Section 3.2.).
4. Les mesures des pays consommateurs : droits et taxes d'importation (Section 4.1) et taxes sur la consommation (Section 4.2.).
5. Les accords de partenariat bilatéraux conclus entre pays producteurs et pays consommateurs.
6. Un accord international sur le cacao.

Si les mesures des pays producteurs peuvent être adoptées de manière unilatérale, elles seront probablement plus efficaces si elles sont prises de concert avec d'autres pays producteurs, et

⁵ *Fairtrade and Coffee: Commodity Briefing* (Fairtrade Foundation, mai 2012).

éventuellement, avec des pays consommateurs. Les options des pays consommateurs nécessitent quant à elles une coopération entre les pays producteurs et les pays consommateurs, tout comme l'option des accords bilatéraux. Enfin, l'option d'un accord international sur les produits de base implique une très large adhésion des pays producteurs et, si possible, des pays consommateurs. Dans la plupart des cas, ces options peuvent donc être prolongées par le biais d'une forme d'accord international.

Cet article part du principe que les pays ou groupes de pays consommateurs les plus susceptibles de conclure de tels accords sont l'UE et le Royaume-Uni (RU). Les gouvernements de ces pays sont de ceux qui ont manifesté l'intérêt le plus constant pour l'adoption de réglementations et d'autres mesures visant à réduire l'impact de la consommation de leurs citoyen·nes sur les forêts du globe. Du côté des pays producteurs, l'attention est essentiellement portée sur les deux principaux acteurs, la Côte d'Ivoire et le Ghana, mais l'analyse est également valable pour d'autres pays producteurs.

Toutes les options étudiées ici sont susceptibles d'interagir avec les règles fixées par l'OMC. Le Chapitre 2 est donc consacré à une brève introduction concernant les points pertinents des traités de l'OMC. Les différentes options sont présentées dans les Chapitres 3 à 6. Enfin, le Chapitre 7 apporte quelques conclusions sommaires.

1.3 Le défi : les effets négatifs

Il existe trois revers majeurs à une augmentation du prix du cacao sur les marchés mondiaux : la surproduction entraînant éventuellement un effondrement des prix ; la baisse de la demande ; le déplacement de leurs achats par les entreprises vers d'autres pays.

Toute augmentation du prix bord champ du cacao constitue de fait une incitation pour les cultivateur·ices à produire plus, en employant plus de personnes (que ce soit des adultes ou des enfants), en étendant les surfaces cultivées (éventuellement augmentant la déforestation), ou en remplaçant d'autres cultures par celle du cacao. Cela constitue de toute évidence un risque de surproduction et, par conséquent, d'effondrement potentiel des prix.

L'une des solutions concevables serait de limiter l'offre par la réglementation, par exemple en imposant des plafonds sur la production annuelle, ou sur la dimension des exploitations ou le nombre de producteur·ices (bien que les efforts visant à accroître la productivité sans étendre les superficies sans extensions des surfaces – qui seraient à certains égards une bonne chose – pourraient tout de même entraîner une augmentation de la production), ou en encourageant les producteur·ices à diversifier leurs cultures. On pourrait encore envisager de fixer des normes minimales, éventuellement dans la législation nationale, pour s'assurer par exemple que le cacao est produit sans déforestation ou sans recours au travail des enfants, ce qui limiterait probablement le volume total de production.

Une autre solution serait pour les pays producteurs d'accepter la surproduction et de retenir une partie de l'offre à l'exportation, en stockant le cacao pour éviter la chute des prix mondiaux. Les fèves de cacao ne peuvent pas être stockées indéfiniment – dans un endroit sec et frais, elles peuvent être conservées entre six mois et un an, mais pas plus. Il est cependant possible de stocker plus longtemps les produits de cacao transformés, comme la pâte de cacao, le beurre de cacao ou la poudre de cacao. Toutefois, le stockage est une opération très coûteuse, en particulier dans les pays tropicaux et, pour ce qui est des produits transformés, encore faut-il que les installations de transformation soient disponibles dans les pays concernés. Or, ces équipements restent rares en Côte d'Ivoire et au Ghana, bien que les investissements dans la transformation vont croissants dans les deux pays. De plus, cette option impliquerait que les gouvernements puissent assumer le coût du maintien des revenus des producteur·ices sans générer de recettes d'exportation. Une alternative au stockage pourrait être pour les gouvernements d'acheter toute la production dépassant le plafond annuel convenu et de la détruire,

pour limiter les volumes exportés et maintenir des prix élevés sur les marchés mondiaux ; mais si le prix bord champ restait le même, les producteur·ices n'auraient pas de motivation à produire moins.

La deuxième préoccupation réside dans le fait que l'augmentation des prix au niveau mondial due à l'application durable de prix à l'exportation plus élevés est susceptible d'entraîner une baisse de la demande des consommateur·ices. Les prix de vente au détail des produits à base de chocolat, et la réaction des consommateur·ices à leur variation (l'élasticité du prix par rapport à la demande) sont influencé·es par toute une série de facteurs, y compris le prix des autres ingrédients (le sucre, le lait, les arômes, etc.), le type et la qualité des produits, les questions relatives à la santé (qui peuvent être tant positives que négatives en ce qui concerne le chocolat), les goûts et les tendances de consommation, ainsi que l'idée que les gens se font des liens que ces produits peuvent entretenir ou non avec le travail des enfants ou la déforestation, comme pour les produits certifiés par des mécanismes tels que Fairtrade ou Rainforest Alliance. D'autre part, les sociétés de fabrication pourraient réagir à la hausse des prix du cacao en lui substituant d'autres ingrédients (par exemple en utilisant plus de succédanés de beurre de cacao à base d'huile de palme) ou en réduisant la taille des portions, ou autres.

L'exploration complète de ces questions dépasse le cadre de cet article, mais des études tendent à montrer que la demande de chocolat est plutôt élastique par rapport au prix, en particulier pour les produits de moindre qualité et à bas coût. Des prix à l'exportation plus élevés peuvent donc ralentir les ventes, et provoquer une baisse générale des importations de fèves de cacao, l'impact net pour les producteur·ices pourrait donc être négatif. Il faut néanmoins noter que le prix du cacao ne constitue qu'une faible proportion du prix de vente au détail, de sorte que ces effets sont à nuancer. En outre, il est possible de minimiser l'impact de cette hausse des prix en privilégiant la production de produits de meilleure qualité, dont les volumes vendus sont moins importants mais la valeur ajoutée plus élevée, et pour lesquels les marchés de consommation sont moins sensibles aux hausses des prix.

Enfin, la dernière préoccupation concerne la perte potentielle de parts du marché mondial, si les entreprises acheteuses de cacao choisissaient de s'approvisionner dans des pays producteurs n'ayant pas augmenté le prix de leurs fèves de cacao. La capacité des entreprises à opérer ce changement peut être limitée par différents facteurs, notamment le niveau d'investissement déjà réalisé dans des structures de production des pays producteurs, la durée de leurs contrats d'approvisionnement, la mesure dans laquelle les produits sont achetés et vendus sur les marchés internationaux ou directement à la source et, bien évidemment, la disponibilité d'autres sources d'approvisionnement.

Concernant ce dernier point, les principaux pays producteurs ont au moins l'avantage d'être pour le moment en position de force, puisque la production de cacao est très concentrée : en 2019, le Ghana et la Côte d'Ivoire représentaient à eux deux 63 % de la production mondiale.⁶ (Un rapport de force aussi valable pour plusieurs autres produits à risque pour les forêts, notamment l'huile de palme (où, en 2017, l'Indonésie et la Malaisie concentraient 85 % de la production mondiale), le café (Brésil et Vietnam, 46 %) et le caoutchouc (Thaïlande et Indonésie, 58 %).⁷)

À court terme, il est donc peu probable que d'autres sources importantes d'approvisionnement soient disponibles, et les investissements dans le développement de nouvelles sources pourraient prendre quelques années. Toutefois, sur un plus long terme, de nouvelles sources importantes pourraient relativement rapidement voir le jour. Par exemple, au Cameroun, la production de fèves de cacao a cru de plus de 30 % durant les cinq années précédant 2019.⁸ La crainte de perdre des parts sur le marché mondial suite à une hausse des prix à la production ou des prix à l'exportation est donc fondée. Mais ce phénomène pourrait être contré en encourageant d'autres pays producteurs à adopter des mesures

⁶ ICCO, 2019.

⁷ *The Urgency of Action to Tackle Tropical Deforestation* (IDH, février 2020).

⁸ Antonie C. Fountain et Friedel Hütz-Adams, *2020 Cocoa Barometer* (Cocoa Barometer Consortium, 2020).

similaires de hausses des prix, éventuellement par le biais d'accords internationaux. Ces options sont étudiées plus en détail dans les Chapitres 3 et 6.

2 Les règles du commerce international

Toute mesure prise par un pays pour modifier les prix des produits dans le commerce international, ou pour établir une différenciation commerciale entre les produits en fonction de leurs pays d'origine ou leurs méthodes de production (plutôt que par rapport à leurs caractéristiques intrinsèques) soulève potentiellement des questions de compatibilité avec les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

L'OMC a été fondée en 1995, au terme des négociations commerciales du cycle de l'Uruguay. Il s'agissait du huitième cycle de rencontres des parties à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (plus connu sous son sigle anglais GATT), conclu à l'origine en 1947. L'objectif principal de ces cycles commerciaux était de faire tomber les barrières commerciales, qu'elles soient de forme tarifaire – droits d'importation et d'exportation perçus par les gouvernements sur les échanges de marchandises – ou non tarifaire, comme les quotas ou les conditions administratives. Comme résultat de ces efforts, les tarifs appliqués par les pays industrialisés sur les produits manufacturés sont passés d'environ 50 % en 1948 à une moyenne de moins de 4 % aujourd'hui, bien que les tarifs restent plutôt plus élevés pour les marchandises agricoles, et que ceux appliqués par les pays en développement ont tendance à être plus élevés de manière générale.

La réduction des barrières commerciales a favorisé une expansion considérable du commerce mondial. Par exemple, le volume global des exportations de marchandises (produits de base et produits manufacturés) est passé de 58 milliards de dollars US en 1948 à 19 mille milliards de dollars en 2019, soit une multiplication par 30.⁹ Les échanges internationaux prennent plus de place dans les économies nationales aujourd'hui qu'auparavant : en 1948, les exportations représentaient 7 % de la valeur du PIB mondial ; en 2014 cette part s'élevait à 24 %.¹⁰

S'appuyant sur les conclusions des cycles précédents, le cycle de l'Uruguay a débouché sur un volume colossal (22 500 pages) d'engagements individuels pris par les différents pays pour réduire leurs droits d'importation sur des catégories spécifiques de biens et services, parfois jusqu'à zéro. Il a également abouti à l'augmentation du nombre de tarifs dits « consolidés » : les taux maximums des droits de douane auxquels les pays s'engagent. Les pays qui augmentent leurs tarifs au-delà de leurs taux consolidés sont susceptibles de devoir compenser les autres pays affectés par cette augmentation. En pratique, dans de nombreux cas, les droits appliqués sont même plus faibles que les taux consolidés.

De nouvelles réductions des droits de douane et davantage de consolidations tarifaires ont suivi depuis la conclusion du cycle de l'Uruguay, mais les progrès ont été beaucoup plus lents, en grande partie parce qu'il y a désormais moins de possibilités de nouvelles réductions. Les tarifs appliqués sont désormais si bas, notamment sur les produits manufacturés, que les négociations se sont progressivement concentrées sur d'autres facteurs pouvant affecter les échanges de marchandises, comme les normes d'hygiène et de sécurité ou de qualité environnementale, ainsi que sur les échanges de services. Étant donné que la modification ou l'harmonisation de ce type de normes affecte les cadres réglementaires et les politiques intérieures bien plus que les réductions tarifaires, cette évolution a contribué à faire progresser la libéralisation des marchés de façon plus lente mais plus controversée. En effet, les règles du commerce international tendent à concerner des pans toujours plus importants du

⁹ Données OMC disponibles sur : <https://data.wto.org>.

¹⁰ Esteban Ortiz-Ospina et Diana Beltekian, 'Trade and Globalisation' (OurWorldInData.org, 2018); <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization#trade-has-changed-the-world-economy>.

champ des politiques intérieures – comme l’illustrent les débats récents sur le bœuf traité aux hormones ou le poulet lavé au chlore.

Les cycles successifs ont également débouché sur des accords visant à réduire les subventions aux industries, ou même à des secteurs entiers, puisqu’elles peuvent évidemment aussi influencer le commerce international. Le domaine le plus difficile à traiter a été celui de l’agriculture, dans lequel les enjeux de sécurité alimentaire, de moyens de subsistance des populations rurales, de protection de l’environnement, ainsi que d’instabilité inhérente aux marchés des produits agricoles ont amené la quasi-totalité des gouvernements à intervenir massivement. L’accord de l’OMC sur le commerce des marchandises agricoles issu du cycle de l’Uruguay vise à réduire les subventions faussant la concurrence tout en autorisant des formes de soutien au secteur qui n’affectent pas ou peu les échanges (bien que cette distinction est difficile à établir, et qu’en pratique, de nombreuses mesures classées dans cette dernière catégorie ont tout de même influencé les échanges). Cet accord est assorti d’engagements pour réduire les barrières commerciales tarifaires et non tarifaires sur les produits agricoles et réduire les subventions à l’exportation. Mais la mise en œuvre et les évolutions ultérieures de cet instrument – des accords ont par la suite été conclus sur des engagements additionnels, comme la décision de 2015 d’abolir l’ensemble des subventions à l’exportation – restent des points parmi les plus controversés des négociations sur le commerce mondial.

Le cycle de l’Uruguay a également conduit à la création de l’OMC comme organe permanent de régulation. L’OMC supervise la mise en œuvre du GATT et des accords additionnels entrés en vigueur en parallèle, ainsi qu’un mécanisme quasi judiciaire de résolution des différends, qui requiert un consensus entre les membres de l’OMC pour renverser une décision – des éléments qui constituent ensemble un système puissant, d’une portée bien plus grande que celle des règles commerciales qui existaient sous le régime du GATT.

Les accords de l’OMC fixent les règles générales que les gouvernements doivent suivre pour libéraliser le commerce mondial. Puisqu’il leur est impossible de traiter de chaque produit ou service spécifique, ces accords fixent des principes généraux qui doivent ensuite être interprétés et appliqués en cas de litige, lorsqu’un des membres de l’OMC pense qu’un autre manque à ses obligations. (Il convient de rappeler que les règles de l’OMC sont exclusivement applicables aux gouvernements et aux politiques publiques, elles ne s’appliquent pas aux entreprises privées et à leurs politiques d’achat et d’approvisionnement.)

Outre l’objectif général de suppression des obstacles au commerce, le système de l’OMC repose sur une opposition à la discrimination dans les échanges commerciaux. Il s’appuie sur des principes fondamentaux, dont ceux contenus aux Article I (clause de la « nation la plus favorisée ») et Article III (« traitement national ») du GATT, qui prévoient que les membres de l’OMC ont interdiction de discriminer entre les « produits similaires » produits par d’autres membres de l’OMC ou entre les « produits similaires » nationaux et étrangers. L’Article XI du GATT (« suppression générale des restrictions quantitatives ») interdit la mise en place de toute autre forme de restriction que les droits, les taxes ou autres charges sur les importations en provenance ou à destination d’autres membres de l’OMC.

Les autres accords de l’OMC établis en parallèle du GATT défendent essentiellement les mêmes principes. Leur champ d’application est soit consacré à un secteur précis tel que l’agriculture, les textiles ou les services, soit à la fixation de règles commerciales concernant les barrières non tarifaires telles que la propriété intellectuelle, les obstacles techniques au commerce ou les normes sanitaires et phytosanitaires (santé des personnes et santé des plantes). Il a néanmoins toujours été admis que certaines situations peuvent justifier des exceptions à cette approche globale, et les gouvernements sont autorisés à appliquer des restrictions commerciales unilatérales dans certaines circonstances

spécifiques exposées dans l'Article XX du GATT, et des dispositions similaires figurant dans d'autres accords de l'OMC.

Les organes chargés de l'interprétation de ces règles dans les différends commerciaux sont les groupes spéciaux (généralement composés d'experts commerciaux), qui émettent une première série de conclusions, et l'organe d'appel (essentiellement des avocats internationaux), auquel les parties mécontentes peuvent faire appel. Dans la mesure où il faut un consensus entre tous les membres de l'OMC (autres que ceux impliqués dans le différend) pour annuler les décisions de ces organes – chose qui ne s'est encore jamais produite – ce système constitue un moyen puissant pour résoudre les conflits et s'assurer que les règles commerciales sont interprétées et appliquées de manière cohérente à travers le monde. Et si la partie perdante ne modifie pas sa politique conformément à la décision, la partie gagnante est autorisée à prendre des mesures commerciales restrictives (par exemple, appliquer des droits de douanes) à son encontre, à hauteur de la valeur estimée des pertes commerciales dues à son action.

Le mécanisme de résolution des différends de l'OMC est cependant actuellement en pleine déroute. Depuis 2011, les États-Unis ont systématiquement bloqué la nomination de nouveaux membres et la reconduction des mandats des membres existants de l'organe d'appel, en invoquant une série d'objections quant au fonctionnement du système. Par conséquent, fin 2019, il ne restait plus qu'une personne en poste à l'organe d'appel, au lieu de la liste permanente de sept personnes censées être en place. Et puisque les statuts prévoient un minimum requis de trois personnes pour entendre un appel, l'organe n'est actuellement pas fonctionnel.¹¹

En 2020, certains membres de l'OMC, dont l'UE, ont réagi en mettant en place un mécanisme d'appel provisoire multipartite, conçu pour remplacer le mécanisme de résolution des différends de l'OMC sur la base d'un contingent (les traités de l'OMC autorisent leurs membres à recourir à l'arbitrage comme moyen alternatif de résolution des litiges). En août 2020, l'UE et 22 autres pays membres de l'OMC participaient à cet arrangement et ce mécanisme devrait rester en vigueur aussi longtemps que l'organe d'appel restera dysfonctionnel.¹²

À mesure que les progrès en matière de libéralisation des échanges dans le cadre de l'OMC sont devenus plus difficiles, les accords commerciaux bilatéraux et régionaux – souvent appelés « accords de libre-échange » – sont devenus monnaie courante ; en février 2021, il y en avait 339 en vigueur.¹³ Ces accords commerciaux préférentiels réciproques conclus entre deux pays partenaires ou plus, visant à réduire les tarifs douaniers et autres barrières commerciales, constituent l'une des exemptions autorisées au principe fondamental de non-discrimination de l'OMC, bien qu'ils sont soumis à un certain nombre de conditions en termes de notification et de transparence. Les accords de ce type peuvent couvrir un champ plus large que les seuls accords commerciaux, en prévoyant par exemple des clauses pour la libéralisation des investissements ou pour fournir une aide au développement, comme c'est le cas des divers accords de partenariat économiques (APE) conclus par l'UE avec des pays en développement.

Tant les règles sur le commerce mondial de l'OMC que les conditions fixées par les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux sont susceptibles de restreindre la capacité d'influence des pays

¹¹ Aditya Rathore et Ashutosh Bajpai, 'The WTO Appellate Body Crisis: How We Got Here and What Lies Ahead?', JURIST – Student Commentary, 14 avril 2020, <https://www.jurist.org/commentary/2020/04/rathore-bajpai-wto-appellate-body-crisis/>.

¹² Commission Européenne, 'The WTO multi-party interim appeal arrangement gets operational', 2 août 2020; <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2176>.

¹³ OMC, 'Regional trade agreements', https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

sur le commerce du cacao, par exemple en limitant leur utilisation des droits sur les exportations ou les importations. Les questions que cela soulève sont discutées dans chacun des chapitres suivants.

3 Les mesures des pays producteurs

Ce chapitre aborde deux des options dont disposent les pays producteurs pour rehausser les prix du cacao qu'ils produisent et exportent. En fonction des priorités du pays producteur, le supplément de revenu généré par ces mesures peut être utilisé pour résorber la pauvreté dans la population de producteur·ices de cacao ou pour atteindre d'autres objectifs, comme prendre en charge les coûts d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, augmenter la productivité ou mettre en place des systèmes garantissant la légalité ou la durabilité de la production – ou l'ensemble de ces objectifs.

3.1 Les régimes de prix à l'exportation

La première option consiste pour les pays producteurs de cacao à augmenter le prix de leurs exportations de cacao au-dessus du prix du marché, en vue d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus. De toute évidence, cela suppose que les gouvernements détiennent un monopole réel ou effectif, ou un quasi-monopole, sur l'exportation de fèves de cacao. C'est effectivement le cas de la Côte d'Ivoire et du Ghana, où les organes de commercialisation officiels – respectivement, le Conseil du Café-Cacao (CCC) et le Ghana Cocoa Board (Cocobod) – fixent des prix à la production pour le cacao, dans le but de soutenir les producteur·ices locaux et de favoriser le développement du secteur national du cacao. En Côte d'Ivoire, les entreprises privées doivent acheter une licence auprès du CCC pour pouvoir exporter un volume spécifique de cacao à un prix de référence déterminé au préalable, avant la saison de culture principale (octobre à mars) ; les entreprises exportatrices achètent ensuite leur cacao directement aux coopératives agricoles ou aux intermédiaires enregistrés comme contreparties des contrats d'exportation au CCC. Au Ghana, le Cocobod détient le monopole sur les ventes de fèves de cacao et un quasi-monopole sur leur achat ; un nombre limité d'entreprises d'achat agréées sont autorisées à acheter du cacao auprès des communautés cultivatrices de cacao. Dans ces deux pays, le prix minimum à la production est fixé par le gouvernement en proportion du prix à l'exportation.¹⁴

Jusqu'en 2019, les prix à l'exportation correspondaient à ce que le marché mondial était prêts à payer, mais en juin 2019, les deux gouvernements ont annoncé leur intention de commencer à percevoir une prime, appelée « différentiel de revenu décent » (DRD) : un droit supplémentaire de 400 \$ par tonne de cacao en plus du prix du marché pour les ventes à terme de la saison 2020/2021, en vue d'atteindre l'objectif d'un prix total de 2 600\$ par tonne.¹⁵ Ces gouvernements se sont engagés à reverser au moins 70 % du total de cette prime aux cultivateur·ices, pour un prix garanti de 1 820\$ la tonne – soit environ 675\$ de plus que le prix perçu par les producteur·ices de Côte d'Ivoire pour la saison 2018-2019, et environ l'équivalent du prix qui leur était payé avant la chute des prix du cacao de 2016, lorsque les prix s'étaient effondrés de près de 40 %.¹⁶ Les prix bord champ annoncés en octobre 2020 étaient, de fait, légèrement plus élevés, soit 1 837\$ la tonne au Ghana et 1 840\$ en Côte d'Ivoire.¹⁷ Il était prévu que, si

¹⁴ Tancrede Voituriez, 'Framing the Living Income Differential's Contribution to Sustainable Cocoa', présentation à la 'Cocoa Talks' session de la Commission Européenne sur le Différentiel de Revenu Décent, 9 février 2021.

¹⁵ Il s'agit du « prix sans frais à bord » ou « franco à bord » (FAB), souvent référencé par FOB pour « Free On Board », un terme couramment utilisé dans le transport de marchandises, lorsque le prix annoncé par le vendeur comprend le coût d'acheminement des biens jusqu'au port le plus proche.

¹⁶ 'VOICE Network welcomes historic move to raise cocoa prices, questions remain on implementation', (VOICE Network, Septembre 2019), <https://www.voicenetwork.eu/wp-content/uploads/2019/09/190905-VOICE-Position-on-West-African-Cocoa-Floor-Price.pdf>.

¹⁷ *2020 Cocoa Barometer*.

les prix mondiaux dépassaient les 2 900\$, le produit de la prime du DRD devait être placé sur un fonds de stabilisation ayant vocation à garantir aux producteur·ices le prix bord champ visé en cas de baisse des prix du marché.¹⁸

En pratique, en Côte d'Ivoire, le DRD s'est ajouté à la liste des coûts figurant sur le contrat préétabli entre les sociétés d'exportation et les sociétés locales vendeuses de fèves de cacao enregistrées au CCC. Les recettes du DRD n'ont donc pas été versées au CCC, mais directement aux producteur·ices ; les prix d'exportation plus élevés ont permis au CCC de fixer un prix bord champ plus élevé. Au Ghana, la Cocobod a facturé le DRD sur les exportations et transféré les recettes perçues aux cultivateur·ices en leur payant un prix à la production plus élevé.¹⁹

Si les entreprises du secteur du cacao et du chocolat ne se sont pas opposées publiquement à la démarche, et si elles ne l'ont pas soutenue ouvertement non plus – malgré la crainte d'une augmentation de leurs coûts d'environ 20 % et l'éventualité d'une surproduction – dans la pratique, elles se sont montrées réticentes à conclure des contrats à terme pour la saison 2020/2021. Ce n'est que lorsque les deux gouvernements ont intensifié leur pression en annonçant une révision, et potentiellement un arrêt, des programmes de durabilité des acheteurs de cacao – qui jouent un rôle crucial dans la confiance que les consommateur·ices accordent aux produits de ces entreprises – que l'industrie s'est alignée sur le principe et a accepté l'augmentation du prix.²⁰

Toutefois, en novembre 2020, le CCC et le Cocobod ont accusé Hershey et Mars de tenter de saper le projet et ont menacé à nouveau ces entreprises de suspendre leurs programmes.²¹ En décembre, les gouvernements ont été plus loin en annulant le programme de Hershey qui venait d'acheter une quantité de fèves de cacao sur le marché à terme de New York, bien qu'elle affirmait ne pas l'avoir fait pour éviter de payer le DRD.²² La suspension a été levée quelques jours plus tard, après que la société Hershey ait reconnu l'importance du DRD et se soit engagée à le payer.²³

L'initiative du DRD a été menée dans un contexte de réduction de la demande des consommateurs liée au déclenchement de la pandémie de coronavirus, en raison de la diminution des ventes de chocolat dans les points de ventes tels que les restaurants, les hôtels et les aéroports (quelque peu compensée par une augmentation de la consommation dans les foyers, mais cela concerne probablement plutôt des produits moins chers).²⁴ Dès le mois de décembre, les ventes de la récolte principale de Côte d'Ivoire avaient chuté de 15 %, et 90 à 95 % des contrats pour la mi-saison 2020/2021 n'avaient toujours pas été

¹⁸ 'Ivory Coast, Ghana strike first cocoa deals with living income premium', Reuters, 13 septembre 2019; <https://www.reuters.com/article/cocoa-west-africa-pricepremium-idUSL5N2644FR>.

¹⁹ Voituriez, 'Framing the Living Income Differential's Contribution to Sustainable Cocoa'.

²⁰ 'A lesson in the high politics of cocoa' (Living Income Community of Practice, novembre 2019), <https://www.living-income.com/single-post/2019/11/12/a-lesson-in-the-high-politics-of-cocoa-how-a-united-front-by-exporting-countries-result>.

²¹ 'A lesson in the high politics of cocoa' (Living Income Community of Practice, novembre 2019), <https://www.living-income.com/single-post/2019/11/12/a-lesson-in-the-high-politics-of-cocoa-how-a-united-front-by-exporting-countries-result>.

²² Anthony Myers, 'Ghana and Cote d'Ivoire cancel Hershey's sustainability programmes as row over "cheap cocoa beans" intensifies', ConfectioneryNews.com, 1 décembre 2020; <https://www.confectionerynews.com/Article/2020/12/01/Ghana-and-Cote-d-Ivoire-cancel-Hershey-s-sustainability-programmes-as-row-over-cheap-cocoa-beans-intensifies>

²³ Anthony Myers, 'Cote d'Ivoire lifts ban on Hershey sustainability programmes after company commits to LID', ConfectioneryNews.com, 7 décembre 2020; <https://www.confectionerynews.com/Article/2020/12/07/Cote-d-Ivoire-lifts-ban-on-Hershey-sustainability-programmes-after-company-commits-to-LID>.

²⁴ Jonathan Kingsman, 'Cocoa economics', 24 janvier 2021; <http://commodityconversations.com/wordpress2/2021/01/24/cocoa-economics/>.

vendus.²⁵ En janvier 2021, les membres de trois organisations syndicales agricoles entamaient une « grève pacifique illimitée » pour protester contre le fait de ne pas percevoir le prix bord champ qui avait été convenu.²⁶ En mars, confronté à une accumulation d'inventaires de fèves de cacao de la récolte d'octobre 2020 à mars 2021, le gouvernement a réduit le prix bord champ de 25 % et exhorté les cultivateur-ices à freiner leur production afin de stimuler une hausse des prix.²⁷

Cet exemple illustre la préoccupation concernant l'impact des prix accrus qui font augmenter la production et conduisent à un effondrement des prix (comme évoqué au chapitre 1), bien que dans ce cas, la surproduction ait été causée par une diminution de la demande plutôt que par une augmentation de la production, qui prendrait plusieurs années pour se résorber. Pour maintenir des prix élevés, soit la production soit les volumes d'exportation doivent être contrôlés. En 2019, la Côte d'Ivoire avait annoncé son intention de plafonner la production nationale à 2 millions de tonnes, mais compte tenu des fragilités de la réglementation et des systèmes de gouvernance, et vu l'opposition probable des producteur-ices de cacao à une telle mesure, il est difficile d'imaginer comment cela pourrait fonctionner en pratique et, et la Côte d'Ivoire ne l'a pas encore fait à ce jour.²⁸

L'autre grande préoccupation évoquée au chapitre 1 concerne les acheteurs de cacao qui pourraient changer de sources d'approvisionnement et s'adresser à des pays n'appliquant pas le DRD ou un mécanisme de prix similaire. C'est exactement ce qui semble s'être produit en décembre 2020, avec des sociétés qui se seraient tournées vers d'autres pays producteurs tels que l'Équateur, le Brésil, le Nigéria et le Cameroun.²⁹ Les chiffres des marchés à terme d'Europe et des États-Unis de février 2021 montrent de fortes chutes des parts du cacao provenant de Côte d'Ivoire et une augmentation significative de celles du Nigéria et de l'Équateur, ainsi qu'une baisse des volumes totaux. Et la série de chiffres suivante, en mars 2021, a confirmé que « les **torréfacteurs** préfèrent s'approvisionner en cacao auprès de pays qui n'appliquent pas le DRD ». ³⁰

Une solution à ce problème serait que d'autres pays producteurs de cacao adoptent la même approche. D'ailleurs, en 2019, il a été fait état de discussions entre le Cameroun et le Nigéria – les autres principaux pays producteurs de cacao d'Afrique de l'Ouest – dans l'idée de leur emboîter le pas.³¹ Le Pérou aurait également manifesté son intérêt pour la démarche. Le Nigéria se heurte, toutefois, à un obstacle de taille lié à son processus de libéralisation entamé dans les années 1980, qui empêche le gouvernement d'exercer un contrôle des prix à l'exportation du cacao. Et même en parvenant à un accord, il y existera toujours une incitation à rompre l'engagement, à baisser le prix et gagner des parts de marché.

²⁵ Anthony Myers, 'Cote d'Ivoire's cocoa exports plummet as COVID and LID disrupt market', ConfectioneryNews.com, 4 décembre 2020; <https://www.confectionerynews.com/Article/2020/12/04/Cote-d-Ivoire-s-cocoa-exports-plummet-as-COVI-and-LID-disrupt-market>

²⁶ Leanne de Bassompierre, 'Ivory Coast Cocoa Farmers Strike as Unsold Beans Pile Up', Bloomberg News, 18 janvier 2021; <https://www.bnnbloomberg.ca/ivory-coast-cocoa-farmers-strike-as-unsold-beans-pile-up-1.1550204>.

²⁷ Leanne de Bassompierre, 'Ivory Coast Cuts Farmers' Pay by 25% for Smaller Harvest', Bloomberg News, 31 mars 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-31/ivory-coast-cuts-farmers-pay-by-25-for-smaller-harvest>; Anthony Myers, 'European governments and legislators urged to help cocoa farmers as prices continue to fall in West Africa', ConfectioneryNews.com, 12 avril 2021; <https://www.confectionerynews.com/Article/2021/04/12/European-governments-and-legislators-urged-to-help-cocoa-farmers-as-prices-continue-to-fall-in-West-Africa>

²⁸ 'Ivory Coast caps cocoa production at 2 mln tonnes to buoy prices', Reuters, 1 octobre 2019, <https://uk.reuters.com/article/ozabs-us-cocoa-ivorycoast-idAFKBN1WG437-OZABS>.

²⁹ Myers, 'Cote d'Ivoire's cocoa exports plummet as COVID and LID disrupt market'.

³⁰ Organisation Internationale du Cacao, *Cocoa Market Report*, février 2021 et mars 2021.

³¹ Anthony Myers, 'Nigeria and Cameroon to discuss joint plan for cocoa premium price', ConfectioneryNews.com, 16 octobre 2019; <https://www.confectionerynews.com/Article/2019/10/16/Nigeria-and-Cameroon-to-discuss-joint-plan-for-cocoa-premium-price>.

La compatibilité de la mesure avec les règles de l'OMC ne devrait pas a priori poser problème, bien que deux raisons permettent d'en douter. D'abord, le DRD pourrait être considéré comme une mesure de soutien au secteur agricole au sens de l'accord de l'OMC sur l'agriculture. Comme évoqué au chapitre 2, cet accord définit deux catégories de soutien interne : ceux ayant peu ou pas d'effets de distorsion sur le commerce (les mesures dites de la « catégorie verte »), qui sont autorisés, et les soutiens ayant des effets de distorsion (« catégorie orange »), qui doivent être réduits ou supprimés.³² Le paiement direct aux producteurs fait partie des mesures de la catégorie verte, mais seulement s'il n'est en aucun cas lié à la production – or c'est clairement le cas du prix bord champ garanti, avec ou sans DRD.

En tant que mesure de soutien des prix du marché, le prix garanti bord champ devrait donc être soumis à des engagements de réduction. Les clauses « *de minimis* » de l'accord de l'OMC prévoient que les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion ne sont pas soumises aux engagements de réduction lorsque, sur une année donnée, le soutien spécifique à un produit agricole n'excède pas 10 % (pour les pays en développement) de la valeur totale de sa production.

Les mesures de soutien des prix sont généralement mesurées comme l'écart entre le prix administré appliqué et un prix de référence extérieur fixe (le « cours mondial »). Le montant du DRD distribué aux cultivateur·ices dépasse quasi certainement les 10 % du prix bord champ total, donc les deux pays sont vraisemblablement tenus de réduire le montant de la prime. Néanmoins, comme cela a été dit précédemment, les effets de distorsion des échanges qui pourraient découler du DRD devraient principalement se produire au détriment des pays exportateurs eux-mêmes (en supposant qu'ils subissent une perte de parts de marché), donc, en pratique, il est peu vraisemblable qu'un autre pays membre de l'OMC engage un litige commercial contre cette mesure. (En outre, aucun des deux gouvernements ne semble considérer que le DRD constitue une mesure de soutien interne au sens de l'accord de l'OMC sur l'agriculture ; en effet, si de telles mesures doivent être notifiées au comité de l'agriculture de l'OMC, aucun des deux gouvernements n'a signalé le DRD.)

Ensuite, l'Article XVII du GATT encadre les entreprises commerciales d'État, définies comme les : « entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations. »

Cet article, étayé par le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII du GATT stipule que ces entreprises doivent agir dans le respect des principes généraux de non-discrimination de l'OMC, et que seules des considérations d'ordre commercial doivent guider leurs décisions en matière d'importations et d'exportations. Il prévoit en outre que les membres doivent, chaque année, notifier à l'OMC leurs entreprises commerciales d'État.

Quoique le CCC et le Cocobod semblent pouvoir correspondre à la définition des entreprises commerciales d'État, aucune de ces structures n'a été notifiée à l'OMC par son gouvernement.³³ En général, comme le remarque le secrétariat de l'OMC, ces obligations de notification n'ont jamais réellement été respectées.³⁴ L'objectif principal des accords de l'OMC est d'améliorer la transparence et éviter la discrimination, par exemple celle des monopoles d'États qui protégeraient leur production nationale au détriment des importations, mais en l'occurrence ces deux problèmes ne se posent pas. Donc, même si l'on est en droit de se demander si ces deux organismes doivent être enregistrés en tant

³² Pour plus d'informations, voir https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm.

³³ Les seules soumissions faites par le Ghana au Working Party concernant les entreprises commerciales d'État, en 2001 (G/STR/N/7/GHA) et 2004 (G/STR/N/10/GHA), soutiennent que le Ghana ne détient pas de telle institutions ; l'unique soumission faite par la Côte d'Ivoire, en 1996 (G/STR/N/1/CIV), déclare uniquement la Société Ivoirienne de Raffinage, une raffinerie de pétrole.

³⁴ Voir OMC, 'State trading enterprises', sur https://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statra_e.htm.

qu'entreprises commerciales d'État et si le DRD respecte l'obligation de réaliser des ventes « s'inspirant uniquement de considérations d'ordre commercial », cela ne devrait a priori pas poser problème en pratique ; comme indiqué plus haut, aucun autre membre de l'OMC n'a apparemment de raison d'engager un différend commercial sur ce sujet.

Enfin, pour que le dispositif garantisse réellement une hausse des revenus des cultivateur·ices, il faut un mécanisme pour s'assurer que le prix plus élevé, ou une portion de ce prix, est effectivement perçu par elles·eux. Bien qu'il y ait des doutes sur la transparence des procédures du CCC et du Cocobod, le DRD a réellement augmenté le prix bord champ en 2020 ; et dans tous les cas, le mécanisme utilisé par le CCC devrait aboutir à un transfert automatique. À l'inverse, une réduction du prix à l'exportation diminuera également le prix bord champ, comme cela s'est produit en mars 2021.

3.2 Les droits et taxes d'exportation

Dans les pays qui ne disposent pas d'un système centralisé de contrôle des prix à l'exportation, l'augmentation du prix du cacao par la mise en place de taxes ou de droits sur les exportations peut permettre d'atteindre le même objectif que le DRD. Tout comme avec celui-ci, il faudrait mettre en place des procédures pour s'assurer que les revenus collectés, ou du moins une partie, soient reversés aux cultivateur·ices de cacao ou utilisés pour atteindre d'autres objectifs de durabilité, tels que l'élimination de la déforestation ou l'arrêt du recours au travail des enfants. Il faudrait en outre que les structures d'achat de cacao soient préparées à payer les droits de douane, plutôt que d'essayer de s'en décharger sur les sociétés d'exportation en leur proposant des prix plus bas.

À une exception près, les règles de l'OMC n'interdisent pas aux pays membres d'appliquer des droits sur les exportations, pour autant qu'ils sont non-discriminants, c.à.d. qu'ils sont appliqués à toutes les exportations, quelle que soit leur destination. D'ailleurs, certains exportateurs de cacao, comme le Nigéria, appliquent déjà des droits d'exportation – à des taux relativement bas – sur le cacao. (L'exception évoquée concerne certains pays ayant rejoint l'OMC postérieurement à sa création en 1995, en particulier la Chine et la Russie qui, selon les termes de leurs protocoles d'accession sont soumis à des obligations strictes concernant leurs droits d'exportation – mais ni la Côte d'Ivoire, ni le Ghana ne font partie de cette catégorie puisqu'ils étaient membres du GATT bien avant la naissance de l'OMC.)

D'autres accords commerciaux pourraient néanmoins instaurer des restrictions sur les droits d'exportation. En février 2014, les négociations entre l'UE, 16 pays d'Afrique de l'Ouest et leurs deux organisations régionales, la communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ont abouti à la conclusion d'un accord de partenariat économique (APE). Les objectifs de l'accord sont, pour les pays d'Afrique de l'Ouest, d'augmenter les exportations vers l'UE, de stimuler l'investissement sur leurs territoires, de favoriser le développement des capacités de production et de l'emploi, ainsi que de soutenir les réformes structurelles ; et pour l'UE, d'ouvrir de nouveaux débouchés et de renforcer la sécurité juridique pour les structures européennes investissant dans la région. L'accord n'est cependant pas encore entré en vigueur, mais des « APE d'étape » ont été conclus avec la Côte d'Ivoire et le Ghana ; entrés en application provisoire respectivement le 3 septembre 2016 et le 15 décembre 2016. Conformément aux objectifs généraux de l'APE d'Afrique de l'Ouest, ces APE provisoires comprennent des engagements spécifiques concernant le commerce de marchandises, notamment les normes sur les produits et la facilitation des échanges.

L'APE de la CEDEAO comprend une clause stipulant que : « Aucun nouveau droit, taxe à l'exportation ou charges d'effet équivalent ne sera introduit, ni ceux déjà en application augmentés, dans le

commerce entre les Parties à partir de la date d'entrée en vigueur du présent Accord. »³⁵ Même si certaines exceptions temporaires sont autorisées, cela exclut clairement la mise en place de droits d'exportation sur le cacao, ce qui signifie que les pays qui ne contrôlent pas les prix de leurs exportations ne pourront pas utiliser ce mécanisme.

Abstraction faite de ces contraintes, l'impact potentiel des taxes et droits d'exportation, tant positifs que négatifs, est très semblable à celui exposé ci-avant concernant les régimes de prix à l'exportation. Si les bénéfices ne sont pas transmis aux cultivateur·ices de la même manière que le DRD augmente le prix bord champ du cacao, les mesures sur les exportations pourraient favoriser le développement de sociétés de transformation dans les pays de production, puisque l'achat de fèves de cacao sur le marché interne (exemptes de droits d'exportation) reviendrait moins cher que d'exporter les fèves pour les faire transformer à l'étranger – à moins que le pays producteur n'applique également des droits de douane sur l'exportation de produits transformés du cacao.

En pratique, les droits d'exportation ont souvent été employés de cette façon, pour soutenir le développement du secteur de la transformation des produits agricoles de base, se traduisant par un accroissement de la valeur ajoutée et de l'emploi. La Malaisie, par exemple, a adopté une politique plutôt cohérente axée sur l'exportation de produits transformés de l'huile de palme depuis les années 1960 : tandis que l'huile de palme transformée était exemptée de droits d'exportation, l'huile de palme non transformée était, suivant le prix, soumise à 10-30 % de droits d'exportation.³⁶ Par conséquent, la transformation de l'huile de palme en Malaisie a été fortement encouragée et le pays a nettement accru sa part dans les exportations mondiales de produits transformés d'huile de palme.

3.3 Conclusions

Pour les pays dans lesquels les gouvernements exercent un contrôle exclusif sur les exportations de fèves de cacao, l'augmentation du prix, par des mécanismes tels que le DRD, est une des voies envisageables pour générer des revenus plus importants de la production de cacao, lesquels peuvent alors servir soit à augmenter les revenus des cultivateur·ices de cacao, soit à atteindre d'autres objectifs de durabilité. Cependant, vu que l'augmentation des revenus des cultivateur·ices constitue une incitation à la production, pouvant entraîner une surproduction et donc une chute probable des prix, cette option ne semble vraiment pas pouvoir fonctionner à long terme, à moins d'être assortie d'une forme de contrôle de l'offre (et, comme le montrent des expériences récentes, le « long terme » peut en fait s'avérer très court). Cette mesure peut aussi avoir pour conséquence de voir les sociétés d'achat de cacao chercher des sources d'approvisionnement alternatives, bien que cet effet pourrait être atténué si d'autres pays augmentent également leurs prix (voir au chapitre 6).

Même si certaines questions théoriques restent ouvertes concernant la compatibilité de cette mesure avec les règles de l'OMC, il paraît peu probable qu'elles conduisent à un différend à l'OMC.

Pour les pays dont les gouvernements n'exercent pas de contrôle monopole sur les prix à l'exportation, les droits d'exportation pourraient en théorie être utilisés de façon similaire pour augmenter les prix du cacao, mais cette mesure est interdite par les termes de l'APE d'Afrique de l'Ouest – UE, au moins pour les pays d'Afrique de l'Ouest.

³⁵ *Accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, Article 13(1).

³⁶ Duncan Brack, *Controlling Imports of Palm Oil: Interaction with WTO Rules* (Global Canopy Programme, Mai 2013).

4 Les mesures des pays consommateurs

Ce chapitre examine deux options qui pourraient être adoptées par les pays consommateurs pour augmenter les recettes du commerce de cacao afin de pouvoir rétribuer les pays producteurs pour leurs exportations.

4.1 Droits et taxes à l'importation

Plutôt que d'appliquer des droits à l'exportation pour augmenter le prix des exportations de fèves de cacao, l'idée serait que ce l'UE ou le Royaume-Uni (ou tout autre pays consommateur) imposent des droits sur les importations de cacao et transfèrent les recettes ainsi générées aux pays producteurs, afin de soutenir la hausse des revenus des cultivateur·ices de cacao ou d'autres objectifs de durabilité. Puisqu'en vertu des règles de non-discrimination de l'OMC, les droits à l'importation doivent s'appliquer à toutes les importations de cacao quelle que soit leur origine (à moins d'être couvertes par un accord de libre-échange), cette approche permet d'éviter que les sociétés d'achat de l'UE ou du RU ne se détournent du cacao de Côte d'Ivoire et du Ghana pour s'approvisionner dans d'autres pays. Cette mesure pourrait être appliquée unilatéralement, mais l'on suppose que l'UE ou le RU concluraient un accord avec les pays producteurs pour sa mise en œuvre.

Bien que le dispositif diffère de ceux présentés dans le chapitre 3, les résultats atteints sont en théorie similaires – les consommateurs payent plus cher les produits du cacao, et les cultivateur·ices de cacao profitent de prix plus élevés pour leurs fèves de cacao. Mais cette option présente toutefois certaines difficultés pratiques.

Premièrement, comment transférer les recettes tirées des droits d'importation aux cultivateur·ices de cacao ? Même si cela semble faisable en théorie, le nombre d'acteurs impliqués dans la chaîne – les gouvernements du RU ou des États membres de l'UE qui collectent ces recettes, les organismes chargés du transfert des fonds vers les pays producteurs, les organismes des pays producteurs chargés de réceptionner ces fonds et, enfin, les agences chargées du transfert aux cultivateur·ices – est plus grand que pour les options envisagées dans le Chapitre 3, ce qui ajoute de la complexité, augmente les coûts globaux et accroît la probabilité que la proportion du prix finalement redistribuée aux cultivateur·ices soit faible.

Deuxièmement, l'augmentation des droits d'importation sur les fèves de cacao constituerait pour le RU et l'UE une infraction à leurs tarifs consolidés à l'OMC (voir chapitre 2), qui sont en l'occurrence de zéro pour ce produit.³⁷ Or, si un membre de l'OMC applique des tarifs qui dépassent ses engagements au titre des tarifs consolidés, il court le risque qu'un autre membre de l'OMC engage un différend contre lui et réclame compensation en augmentant ses propres tarifs douaniers. En pratique, il est fort peu probable que les pays affectés par la mesure – les exportateurs de cacao – prennent l'initiative d'un différend s'ils reçoivent en définitive une compensation pour les pertes d'exportations sous la forme de recettes tirées des droits d'importation. Quant à savoir si cela suffirait à compenser le manque à gagner des exportations perdues, cela dépend essentiellement de la réaction des consommateurs à la hausse des prix, comme vu au chapitre 1. En revanche, cette mesure exigerait aussi que l'UE et le RU redistribuent les recettes ainsi engrangées à tous les pays exportateurs de cacao ; ils ne pourraient pas

³⁷ Les taux tarifaires de l'UE sont disponibles sur https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm. Cette base de données de l'OMC ne contient pas encore les taux tarifaires du Royaume-Uni, mais ces derniers sont présentés dans le « goods schedule » soumis par le Royaume-Uni pour certification à l'OMC, disponible sur https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762822/UKs_Goods_Schedule_at_the_WTO.pdf.

cibler seulement les pays les plus pauvres, mais puisque la Côte d'Ivoire et le Ghana sont les principaux pays exportateurs de cacao vers l'UE et le RU, c'est à eux que reviendrait la part du lion.

Troisièmement, l'augmentation du prix des importations de fèves de cacao signifierait que les entreprises de transformation de cacao et de fabrication de chocolat dans l'UE et au RU perdraient en compétitivité face à leurs homologues étrangers, et pourraient donc perdre des parts de marché face à des produits finis importés d'autres pays (par exemple de Suisse) – à moins que les droits d'importation soient appliqués à tous les produits à base de cacao et de chocolat, pas seulement les fèves de cacao. Dans les deux cas, les prix à la consommation seraient augmentés, avec un impact possible sur la demande, comme évoqué au chapitre 1.

Ces différents défis sont en théorie surmontables, mais la probabilité que des pays adoptent cette mesure est quasiment nulle. Elle va directement à l'encontre de la tendance de libéralisation du commerce – réduire les barrières commerciales – qui domine les politiques gouvernementales de la plupart des pays du monde depuis les années 1940. Et s'il peut exister de bonnes raisons d'ériger des barrières commerciales – par exemple pour discriminer les produits sur la base de leurs méthodes de production (durable ou non, par exemple) – l'objectif est ici d'apporter un soutien financier aux cultivateur·ices de cacao, un but qui peut être plus facilement atteint par l'aide au développement financée par des taxes générales plutôt que par la voie complexe de l'augmentation des droits d'importation suivie de la redistribution des recettes aux cultivateur·ices.

Pour d'autres marchandises pour lesquelles les tarifs consolidés ne sont pas de zéro, il existe une option supplémentaire qui consisterait à faire varier les droits d'importation entre les produits en fonction de leurs méthodes de production. Bien qu'il existe une vaste littérature sur la compatibilité avec l'OMC des mesures discriminant entre des produits similaires sur la base de leurs méthodes de transformation et de production, la plupart des observateur·ices s'accordent à dire que de telles mesures pourraient être conçues de manière à être compatibles avec l'OMC. (Des questions subsistent concernant l'application de ces mesures à certains produits végétaux, par exemple, l'huile de palme ou de soja, et pas à d'autres, dans la mesure où ils se substituent largement l'un l'autre.) Mais, une fois encore, cette option va à contre-courant de la tendance générale des politiques commerciales à travers le monde et se heurte à la tendance des pays en développement à considérer ce type de mesures comme une pratique protectionniste de la part des pays développés qui imposent leurs normes environnementales (supposées plus élevées et plus coûteuses) aux exportations des pays plus pauvres.³⁸

4.2 Taxes sur la consommation

Cette option suppose que le RU ou les États membres de l'UE (ou d'autres pays consommateurs) appliquent une taxe à la consommation sur les produits à base de cacao ou de chocolat ; la taxe serait prélevée sur tous les produits de ce type vendus sur les marchés de l'UE/RU, qu'ils soient fabriqués sur place ou importés. Comme dans l'option précédente, les recettes serviraient à améliorer les revenus des cultivateur·ices de cacao ou à soutenir d'autres objectifs politiques dans les pays producteurs ; et comme pour l'option précédente, cet objectif ne pourrait être atteint que s'il existe un système solide et transparent qui assure le transfert des recettes aux cultivateur·ices ou aux agences compétentes.

Cela revient presque au même que de prélever des droits d'importation sur toutes les importations de produits à base de cacao ou de chocolat. En revanche, cette option permet d'éviter le problème de perte de compétitivité des entreprises de transformation et de fabrication basées dans l'UE et au RU, ou le risque de les voir délocalisées dans d'autres pays, puisqu'elle concernerait tous les produits à base de chocolat, pas seulement le cacao. Ses effets sur la demande des consommateur·ices sont comparables

³⁸ Pour un résumé des arguments, voir Duncan Brack, *WTO Compatibility with EU Action on Deforestation* (Fern, Mars 2015).

à ceux présentés dans le chapitre 1, bien que le schéma précis de l'évolution de la consommation puisse être différent. À supposer que la taxe soit imposée sur une base « *ad valorem* », c.à.d. un pourcentage du prix (peut-être un taux plus élevé de TVA, bien qu'il y ait des restrictions convenues dans l'UE concernant les variations de taux de TVA ; lesquelles ne s'appliquent plus au RU), alors le prix des produits de luxe augmenterait encore plus que celui des produits de base, la hausse du coût des ingrédients pourrait donc inverser la faible élasticité prix qui caractérise actuellement la demande pour les produits de luxe (voir chapitre 1).

Concernant l'UE, contrairement aux droits d'importation qui sont décidés à l'échelle de l'Union, la politique fiscale relève de la compétence exclusive des États membres, de sorte qu'il faudrait que les 27 États se mettent d'accord pour l'imposer. Cette issue ne paraît pas très réaliste ; l'augmentation des prix pour les consommateur·ices – et donc les électeur·ices – n'est jamais une mesure très populaire, et comme pour les options précédentes, les mêmes objectifs peuvent être atteints par l'aide au développement financée par l'impôt général. Toutefois, si l'augmentation était qualifiée de « taxe pour un revenu décent », explicitement conçue pour soutenir les cultivateur·ices de cacao pauvres, cela pourrait emporter l'adhésion du public, d'autant que le niveau de la taxe devrait en réalité être plutôt bas ; mais les obstacles politiques restent bien réels.

Par ailleurs, il est possible que les pays exportateurs, ou du moins ceux ne percevant pas de compensations financières, s'opposent à une telle mesure. Les taxes sur la consommation ne sont pas des droits d'importation, donc a priori, leur mise en place par le RU et l'UE n'enfreindrait pas leurs taux consolidés. D'ailleurs, depuis le début du cycle de l'Uruguay, de nombreux pays ont en fait remplacé les droits d'importation par des taxes sur la consommation (essentiellement des pays en développement, où les gouvernements dépendent plus des tarifs douaniers comme source de revenus que dans les pays industrialisés).³⁹ Mais l'on peut supposer que des pays producteurs confrontés à une baisse de leurs exportations suite à l'instauration d'une telle taxe, et qui ne bénéficieraient pas d'un transfert compensatoire de revenus, pourraient engager un litige à l'OMC sur la base de la différence de traitement pratiquée par le RU ou l'UE entre les pays exportateurs de cacao.

Le parlement français a déjà débattu trois fois, entre 2012 et 2016, des propositions de prélever une taxe sur l'huile de palme destinée à la consommation humaine ; très vite surnommée « la taxe Nutella » en raison de la présence d'huile de palme (à hauteur de près de 20 %) dans les ingrédients de la célèbre pâte à tartiner aux noisettes.⁴⁰ Au départ, les motifs reposaient essentiellement sur des questions sanitaires ainsi que sur le fait que l'huile de palme était moins taxée que d'autres huiles végétales ; la question de l'impact de la culture du palmier à huile sur la déforestation n'a pris de l'importance que dans les propositions ultérieures. Et comme on pouvait s'y attendre, des pays producteurs d'huile de palme, notamment la Malaisie et la Côte d'Ivoire, ainsi que des groupes de consommateur·ices et des industriels français ont vivement protesté ; les propositions de départ ont été abandonnées et la plus récente, datant de 2016, a perdu de sa portée.

4.3 Conclusions

En théorie, ces deux options – droits d'importation ou taxes sur la consommation – visant à dégager des recettes à transférer aux pays producteurs, pourraient fonctionner, mais elles présentent des difficultés de mise en œuvre. L'augmentation des droits d'importation constitueraient une infraction aux engagements de l'UE et du RU au titre de leurs tarifs consolidés à l'OMC, et va à contre-courant de

³⁹ Thiess Buettner et Boryana Madzharova, *WTO Membership and the Shift to Consumption Taxes* (CESifo Working Paper No. 6052, Center for Economic Studies et Ifo Institute, Juillet 2016).

⁴⁰ Alain Rival et Patrice Levang, *Palms of Controversies: Oil palm and development challenges* (CIFOR, 2013); 'France set to slash "arrogant Nutella tax" after protests', *The Local*, 18 mars 2016, <https://www.thelocal.fr/20160318/france-moves-to-slash-nutella-tax-after-protests>;

l'orientation générale des politiques commerciales de la plupart des pays du monde. Par conséquent, l'instauration d'une taxe sur le chocolat semble plus réalisable, mais elle risque de déplaire aux consommateurs et à l'industrie (et aux pays producteurs ne bénéficiant pas de compensations), encore que ce dernier effet pourrait être contré en précisant clairement que l'objectif est de soutenir les cultivateurs de cacao pauvres. Et dans les deux cas, l'objectif pourrait également être atteint à travers l'utilisation de l'aide au développement financée par l'impôt général ; bien qu'en cette période de restriction budgétaire des gouvernements, les sources de revenus additionnelles sont toujours bienvenues.

5 Les accords de partenariat bilatéraux

Les accords bilatéraux entre l'UE ou le Royaume-Uni (RU) et les pays producteurs de cacao ont été présentés comme une option qui permettrait de contribuer à une production durable de cacao sur le terrain, en échange du soutien au renforcement des capacités et, éventuellement, d'un meilleur accès au marché.

Ce type d'accords de partenariat, éventuellement calqués sur le modèle des accords de partenariat volontaire (APV) négociés entre l'UE et les pays en développement exportateurs de bois dans le cadre du programme FLEGT (pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux), a été réclamé aussi bien par des ONG que par l'industrie.⁴¹ Dans certains pays partenaires de l'initiative FLEGT, notamment le Ghana, les APV se sont montrés efficaces dans la consolidation des normes de gouvernance et le renforcement de l'application des lois et dans la diminution de l'exploitation forestière illégale. Ils ne comprennent cependant aucun engagement sur les prix ou les revenus, en partie parce que la question de la pauvreté est moins grave dans le secteur forestier. Est-ce qu'un accord bilatéral sur le cacao de type APV pourrait contenir de telles dispositions, garantissant par exemple le paiement du DRD ou prévoyant une mesure similaire ?

Une clause de ce type a été réclamée en septembre 2020 dans un rapport publié par une coalition d'ONG issues de pays producteurs et de pays consommateurs : « Dans le cadre de cet accord de partenariat bilatéral, le secteur privé devrait à l'avenir accepter de payer chaque année un prix plus élevé pour le cacao, les gouvernements étant ensuite chargés de s'assurer qu'une part importante de ce prix revienne aux cultivateurs ». ⁴² L'idée est en principe séduisante, puisqu'elle permet d'offrir un dédommagement garanti aux pays producteurs pour l'amélioration de leurs standards de gouvernance et d'application des lois et la durabilité de la production de cacao. Mais l'approche FLEGT comporte une faiblesse dans le fait que les APV pour le bois se sont révélés moins efficaces qu'espéré en matière d'augmentation des prix ou d'accroissement des parts de marché pour les produits à base de bois certifié légal. Il n'y a pour l'instant qu'un seul pays partenaire, l'Indonésie, qui soit parvenu à établir un régime complet de légalité du bois et d'autorisations à l'exportation ; et, tandis que les produits du bois indonésien semblent avoir gagné quelques parts de marché dans l'UE, l'amélioration constatée est faible et limitée à certains produits et à certains pays.⁴³ Ce problème pourrait éventuellement être évité

⁴¹ Voir, par exemple, Duncan Brack, *Towards Sustainable Cocoa Supply Chains: Regulatory options for the EU* (Fern, Fairtrade, Tropenbos, July 2019); *Joint position paper on the EU's policy and regulatory approach to cocoa* (Barry Callebaut, Fairtrade, Mars, Mondelez, Rainforest Alliance, VOICE Network, décembre 2019); *Key elements for an agreement between the EU and cocoa-producing countries, to ensure sustainability in the cocoa sector* (Fern et 12 autres ONG, septembre 2020).

⁴² *Key elements for an agreement between the EU and cocoa-producing countries*, p. 11.

⁴³ Rupert Oliver, 'FLEGT VPA Independent Market Monitoring (IMM)', présentation faite à l'occasion du forum Forest Governance Markets and Climate, Londres, mars 2020.

si l'accord bilatéral sur le cacao comprend explicitement l'engagement à payer des prix supérieurs pour le cacao.

Le rapport ne précise toutefois pas comment ces engagements, qui devraient être suivis par les *entreprises*, pourraient être inclus dans ce qui n'est autre qu'un accord entre *gouvernements* – ou, s'ils le sont, quels incitants pourraient être proposés à ces entreprises, ou comment ces clauses pourraient être appliquées. Les règles de la concurrence limitent la capacité des gouvernements à fournir un soutien direct aux entreprises acceptant de payer des prix à l'exportation plus élevés. Parmi les options qui mériteraient d'être étudiées, on pourrait considérer un traitement favorable dans les contrats de marchés publics (en vertu des règles de l'UE en matière de marchés publics, le traitement favorable devrait être lié au cacao, pas à l'entreprise, mais peut-être qu'il est possible de favoriser le cacao produit dans le respect des normes édictées dans l'accord de partenariat et soumis au DRD) ; ou un label de l'UE ou du Royaume-Uni identifiant les produits pour lesquels le cacao a été payé à prix fort, accompagné de campagnes d'informations soutenant l'achat de ces produits. Néanmoins, les achats publics ne représentent qu'une faible proportion des ventes de cacao ou de chocolat, et la création d'un nouveau label risque de créer une confusion avec les labels et les systèmes de certification existants, tels que le bio, Fairtrade ou Rainforest Alliance.

D'autres propositions du rapport posent aussi question, notamment l'idée selon laquelle le secteur privé s'engagerait à adopter des pratiques en matière d'achats et de contrats, qui pourraient contribuer à un revenu décent, « comme des contrats de longue durée, des contrats directement conclus avec les cultivateur·ices, et potentiellement une sorte de sécurité en cas de mauvaise saison des cultures » – bien que de tels résultats seraient clairement souhaitables.⁴⁴ Il est très probable que ces questions seront soulevées dans le cadre du dialogue multipartite « Cocoa Talks » lancé par la Commission européenne en septembre 2020.

Même en l'absence de mention formelle dans l'accord, l'appui politique de l'UE ou du RU au DRD pourrait être utile. En raison des défis mentionnés au chapitre 1, l'engagement continu des gouvernements à son égard en Côte d'Ivoire et au Ghana n'est pas garanti, mais le soutien de gouvernements extérieurs pourrait faire la différence.

5.1 Conclusions

Pour toutes les raisons présentées ci-avant, il semble peu probable que des mesures directement liées à une augmentation des prix soient introduites dans un accord bilatéral sur le cacao. Mais un accord de type APV pourrait contribuer à mettre en place certains des éléments critiques nécessaires à la réforme globale du secteur du cacao, notamment des normes convenues pour la production durable du cacao, une meilleure gouvernance et une application renforcée des lois – y compris un processus de délibération multipartite pour fixer les critères de durabilité, élaborer les politiques et les mettre en œuvre – et un système de traçabilité national pour le cacao. Cela permet d'envisager des améliorations plus larges et plus durables pour la production de cacao que ce qu'une simple augmentation des prix est susceptible d'apporter. La mise en œuvre de l'accord pourrait être appuyée par une législation UE/RU sur la diligence raisonnable pour le cacao (et d'autres produits à risque pour les forêts), qui pourrait donner un accès privilégié au cacao certifié comme étant produit selon les normes convenues entre les pays partenaires, comme le règlement de l'UE sur le bois dans le cadre des APV sur le bois.

⁴⁴ *Key elements for an agreement between the EU and cocoa-producing countries*, p. 11.

6 Les accords internationaux sur les marchandises

Comme mentionné au chapitre 1, la hausse des prix à l'exportation par certains pays producteurs et pas par d'autres entraîne le risque que les entreprises acheteuses de cacao se tournent vers d'autres sources d'approvisionnement. Par ailleurs, l'augmentation des prix bord champ du cacao constitue pour les cultivateur·ices une incitation à produire plus, avec ce que cela implique comme pression supplémentaire sur les forêts. Une solution à ces deux problèmes serait d'établir un accord international sur les marchandises couvrant tous (ou, au moins, la plupart) les pays producteurs ; les parties à l'accord conviendraient ensemble des volumes de production ou d'exportation et généreraient ainsi le marché mondial. Pour les pays qui fixent également leurs prix à l'exportation, par le biais de conseils commerciaux ou d'entités similaires, le prix juste à fixer pourrait aussi faire l'objet de négociations.

6.1 Contexte

Plusieurs accords internationaux sur les marchandises entre les pays producteurs et consommateurs ont vu le jour dans l'après-guerre, bien que certains n'étaient consacrés qu'à la collecte et la diffusion d'information, la promotion du marché et la recherche et le développement. Six d'entre eux avaient des objectifs explicitement interventionnistes, visant à stabiliser les prix, éviter les variations excessives sur les marchés des produits de base et garantir que les producteur·ices soient correctement rémunéré·es ; ils couvraient le blé, le sucre, l'étain, le caoutchouc, le café et même le cacao.⁴⁵

L'offre de ces produits était gérée par des contrôles sur les exportations et le maintien de stocks tampons destinés à absorber les excédents de production ; le contrôle du niveau de production était généralement considéré comme plus difficile et n'a été tenté que de manière occasionnelle. La majorité de ces accords ont réellement contribué à garantir une certaine stabilité des prix et, dans certains cas, des prix élevés ; des prix supérieurs aux prix recommandés ont pu être obtenus pendant presque toute la durée de vie des accords sur le café et le caoutchouc, et pendant environ la moitié du temps pour ceux sur le cacao et le sucre.

Ces accords ont toutefois rencontré toute une série de difficultés. Ils ont eu tendance à figer les schémas de production et d'exportation entre leurs membres, décourageant l'innovation et empêchant les pays producteurs à faibles coûts d'accroître leurs parts de marché au détriment des pays produisant à des coûts plus élevés (à moins qu'ils n'ignorent leurs engagements). De plus, le maintien des stocks tampons destinés à stabiliser les prix impliquait des coûts très élevés. Et il n'était pas toujours évident que les niveaux de prix plus élevés bénéficiaient directement aux cultivateur·ices ; l'argent était parfois accaparé par des intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement ou par les gouvernements concernés. En outre, puisque les accords ne concernaient que les principaux pays producteurs au moment de leur négociation, les éventuels nouveaux producteurs et ceux dont la production était trop faible à l'origine pour être impliqués dans le mécanisme ont pu exporter sans restriction. Le volume total des exportations mondiales de produits de base a augmenté de 40 % pendant les années 1980, malgré les quotas sur les exportations et les systèmes de stocks tampons prévus par les accords.⁴⁶

⁴⁵ Christopher Gilbert, *International Commodity Control: Retrospect and Prospect* (World Bank, 1995); Niek Koning, Muriel Calo et Roel Jongeneel, *Fair trade in tropical crops is possible: International commodity agreements revisited* (Wageningen UR North-South Centre, 2004); Thomas Lines (ed.), *Agricultural Commodities, Trade and Sustainable Development* (IIED, 2005); Niek Koning et Roel Jongeneel, 'Food sovereignty and export crops: Could ECOWAS create an OPEC for sustainable cocoa?' (article préparé pour le Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, septembre 2006; Christopher Gilbert, *International Agreements for Commodity Price Stabilisation: An Assessment* (OECD, 2011).

⁴⁶ A. Maizels, 'Economic dependence on commodities' (article publié lors de la Table Ronde de l'UNCTAD X High-level concernant 'Trade & Development: Directions for the 21st Century', Bangkok, 2000).

La combinaison de ces facteurs a entraîné une pression croissante sur ces accords, renforcée par la tendance grandissante dans les pays industrialisés à voir la stabilisation des prix comme, au mieux, un détournement de fonds qui pourraient servir des objectifs de développement plus urgents et, au pire, une tentative d'imposer un modèle d'économie planifiée de type socialiste ; ceci en parallèle de la montée générale du soutien à l'approche du « consensus de Washington » prônant la déréglementation. Dans le cas du sucre, les pays producteurs développés ont activement participé à saper les accords en refusant les limitations aux exportations (l'UE) ou en adoptant des quotas d'importation (les Etats-Unis). Tous ces accords ont finalement abandonné leurs tentatives de manipulation du marché dans les années 1980-1990, et en sont revenus au modèle non interventionniste d'information, de promotion et de recherche. En conséquence, les quantités produites ont considérablement augmenté et les prix des productions ont chuté.

Le seul exemple qui ait échappé à cet échec général des accords internationaux sur les matières premières est l'organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), fondée en 1960. À la différence des accords discutés ci-dessus, cette organisation ne concerne que les pays producteurs, pas les pays consommateurs ; il s'agit d'une entente de producteurs, qui contrôle actuellement plus de 40 % du marché mondial du pétrole. L'autre différence majeure réside dans le fait qu'il est bien plus facile de contrôler la production de pétrole que celle de produits agricoles de base, il suffit de mettre l'extraction en pause.

Depuis les années 1980, l'OPEP fixe des objectifs de production pour ses pays membres, qui entraînent des répercussions sur les prix mondiaux du pétrole et sur les recettes de ses pays membres. La pérennité de l'OPEP s'explique également par le statut de ressource stratégique dont bénéficie le pétrole, duquel dépendent de nombreux pans de l'activité économique. Toutefois, la croissance de la production de pétrole dans les pays non membres de l'OPEP, tels que les États-Unis, la Norvège et le Brésil, ainsi que les normes d'efficacité énergétique plus élevées, ont affaibli son poids et ont permis que la crise énergétique de 1973, causée par l'embargo sur les exportations de pétrole des membres arabes de l'OPEP, en réaction au soutien occidental apporté à Israël lors de la guerre du Kippour, ne se reproduise plus.

Face à la chute des prix des matières premières agricoles, et donc des revenus des agriculteur·ices, certains pays développés et des ONG ont continué de défendre l'intérêt du modèle interventionniste des accords internationaux sur les produits de base, mais en vain. Ces dernières années, une attention croissante est portée aux problèmes plus larges de la production de matières premières, en particulier ses impacts environnementaux. Les producteurs de café, en particulier, ont manifesté un certain intérêt pour la négociation d'un type d'accord international plus moderne, visant à améliorer les normes de production et à mieux récompenser les cultivateur·ices, sans pour autant stimuler l'offre et provoquer une surproduction ; jusqu'à la fin des années 1980, l'accord international sur le café a été l'un des plus efficaces en matière de maintien de prix élevés.⁴⁷

6.2 Conclusions : un accord international sur les produits de base pour le cacao ?

Le premier accord international sur le cacao a été négocié en 1973, sous l'égide de l'organisation internationale du cacao (aussi connue sous son acronyme anglais ICCO). Contrairement à la plupart des autres accords sur les produits de base, les Etats-Unis ont refusé d'y adhérer, entraînant une pénurie chronique de financement. Aussi, le champ d'application de l'accord était restreint – la Côte d'Ivoire n'en

⁴⁷ Voir, par exemple, Alan Murray et Katherine Dunn, 'The Coffee Industry Considers Its Own OPEC: CEO Daily' (*Fortune*, 10 Juillet 2019); Sandra Boga, 'Coffee exporters discuss "coffee OPEC", global fund' (IEG Vu Agribusiness, 11 juillet 2019).

était pas membre au départ – et après deux décennies passées à maintenir des stocks tampons, le système fut abandonné en 1990. Il y eut bien une tentative de limiter la production, mais celle-ci s'est également soldée par un échec.

L'instauration du Différentiel de Revenu Décent par les gouvernements de Côte d'Ivoire et du Ghana a été plus d'une fois qualifiée d'« OPEP du cacao » ou « COPEP ». ⁴⁸ Comme indiqué au chapitre 3, d'autres pays, notamment le Cameroun et le Nigéria, ont exprimé à plusieurs reprises leur intérêt d'imiter la démarche consistant à exiger un prix plus élevé à l'exportation. Rappelons que ces quatre pays concentrent ensemble près de 75 % de la production mondiale.

En théorie, le cacao pourrait être un bon candidat pour une entente de producteurs de type OPEP. ⁴⁹ Comme évoqué au chapitre 1, il n'existe qu'un petit nombre de grands pays producteurs, et les conditions climatiques nécessaires à la culture du cacao limitent l'arrivée de nouveaux concurrents – le cacao ne pousse que dans les tropiques, ce qui restreint le nombre de pays susceptibles d'émerger comme nouveaux producteurs en dehors de l'accord. Il n'existe pas de bon produit de substitution pour le cacao et les fèves ne sont pas périssable à court ou moyen terme. Elles ne tiennent pas sur un long terme par contre, mais il est possible de stocker plus longtemps les produits transformés à base de cacao.

Néanmoins, une entente sur le cacao serait confrontée aux mêmes problèmes que les accords internationaux sur les produits de base évoqués précédemment. Le maintien de prix élevés passe nécessairement par le contrôle des volumes produits ou des volumes exportés, ou les deux. Comme indiqué au chapitre 3, la Côte d'Ivoire a annoncé en 2019 son intention de plafonner sa production à 2 millions de tonnes, mais il est difficile de voir comment cela pourrait fonctionner en pratique ; en effet, contrairement au pétrole, la production de cacao (comme celle d'autres produits agricoles de base) peut difficilement être régulée sur des délais très courts. ⁵⁰ L'appel lancé, en mars 2021, par le directeur général du CCC enjoignant les cultivateur-ices à « [les] écouter et à arrêter de planter du cacao. Ils font baisser les prix en inondant le marché » laisse penser qu'en pratique, le gouvernement ne dispose pas réellement de moyen pour contrôler la production. ⁵¹

À défaut de pouvoir contrôler la production, il faut pouvoir maîtriser les volumes exportés, ce qui requiert le maintien de stocks tampons ; suite à l'instauration du DRD, les deux gouvernements auraient prévu la construction d'installations de stockage supplémentaires. ⁵² Cependant, comme nous l'avons vu, la démarche coûte cher, et risque de le devenir davantage à mesure que les volumes de production augmentent en réponse à la hausse des prix et que, éventuellement, la demande diminue en réponse à la hausse des prix à la consommation ou à d'autres facteurs. Le coût du maintien de stocks tampons pourrait être atténué si les pays consommateurs rejoignaient l'accord et y contribuaient financièrement ; mais l'échec des accords antérieurs laisse présager le contraire. Enfin, il existera toujours une motivation pour certains pays producteurs à se tenir à l'écart de l'entente, afin de tirer profit des efforts déployés par les entreprises acheteuses de cacao pour éviter de payer les prix à l'exportation fixés par les membres de l'accord.

⁴⁸ Voir, par exemple, Charlotte Gifford, 'Sweet nothings: what West Africa's COPEC plan means for cocoa farmers', World Finance, 10 avril 2020; <https://www.worldfinance.com/markets/sweet-nothings-what-west-africas-copec-plan-means-for-cocoa-farmers>; Baudelaire Mieu, 'Ghana and Côte d'Ivoire taste success in raising price of cocoa', theafricareport, 8 septembre 2020, <https://www.theafricareport.com/40945/ghana-and-cote-divoire-taste-success-in-raising-price-of-cocoa/>.

⁴⁹ Gifford, 'Sweet nothings'.

⁵⁰ 'Ivory Coast caps cocoa production at 2 mln tonnes to buoy prices', Reuters, 1 octobre 2019, <https://uk.reuters.com/article/ozabs-us-cocoa-ivorycoast-idAFKBN1WG437-OZABS>.

⁵¹ de Bassompierre, 'Ivory Coast Cuts Farmers' Pay by 25% for Smaller Harvest'.

⁵² Mieu, 'Ghana and Côte d'Ivoire taste success in raising price of cocoa'.

En 2006, Niek Koning et Roel Jongeneel ont présenté une proposition détaillée pour un nouvel accord international sur le cacao.⁵³ Cette proposition comprenait les étapes suivantes :

1. La création d'une nouvelle organisation de producteurs avec un accord sur des quotas de production nationale (sur la base des volumes de production récents), une formule permettant à l'avenir le transfert de certains droits de quotas depuis les pays où la production est coûteuse vers ceux où elle l'est moins, le prix cible et la proportion minimum du prix bord champ dans les prix d'exportation. Au cours d'une période de transition, les pays membres doivent réduire la production au niveau de leur quota. (Les pays consommateurs sont également invités à adhérer à l'accord, mais son fonctionnement ne doit pas dépendre d'eux.)
2. La mise en œuvre de la baisse de la production passe par la définition, par les gouvernements membres, de zones forestières dans lesquelles les cultures sont interdites, et de zones anciennement consacrées aux plantations de cacao dans lesquelles les plants doivent être remplacés par d'autres cultures (des zones de diversification).
3. Tous les pays membres imposent une taxe à l'exportation ; les recettes sont transférées au secrétariat de l'accord pour lui permettre d'acheter les fèves de cacao afin de maintenir des stocks tampons et de réduire les volumes en détruisant le cacao de moindre qualité (ou en l'utilisant pour l'alimentation animale). Les prix mondiaux, et donc les prix bord champ, augmentent.
4. Le secrétariat intervient sur les marchés internationaux pour perturber les achats auprès des producteurs resquilleurs qui ne participent pas à l'accord, et les entreprises des pays consommateurs sont encouragées à ne pas acheter à ce type de producteurs.
5. Une part des recettes des taxes d'exportation est reversée aux gouvernements pour leur permettre de soutenir le processus de diversification des cultures ; après la période de transition, la production de cacao dans les zones de diversification est prohibée. Une part des recettes sert à soutenir les organisations de producteur-ices à améliorer la productivité et la qualité, ainsi que les infrastructures périphériques.
6. A mesure que la la production nationale diminue et que les prix mondiaux augmentent, le besoin de stocks tampons et d'interventions sur les marchés diminuent ; une plus grande part des recettes d'exportation peut être consacrée au développement rural. De même, une proportion plus importante des recettes fiscales d'exportation est dirigée vers les organisations de producteur-ices (sur la base de la zone plutôt que de la production) et utilisée pour l'amélioration des normes.
7. Avec le temps, la fourchette de prix maintenue par l'accord est ajustée aux coûts de production des pays participants, avec un transfert depuis les producteurs à coût élevé vers les producteurs à faible coût en suivant une formule convenue (afin d'éviter de refaire des négociations). Les pays qui perdent des quotas reçoivent une compensation, et les quotas nationaux sont progressivement étendus, dans l'ensemble, en fonction de l'accroissement de la demande mondiale de cacao (estimée à environ 2 % par an).

Cet schéma permet d'illustrer les défis colossaux que représenterait toute tentative de négociation d'un nouvel accord international sur les produits de base visant à réguler le marché mondial du cacao. Elle souligne en particulier le caractère primordial du contrôle des volumes, tant de l'offre que des exportations – des mesures dont il n'est pas clair si les gouvernements des pays producteurs sont

⁵³ Koning et Jongeneel, 'Food sovereignty and export crops: Could ECOWAS create an OPEC for sustainable cocoa?'

désireux ou capables de prendre. Toutefois, si ces difficultés pouvaient être surmontées, et si le nombre de producteurs resquilleurs hors de l'accord pouvait être limité, il s'agit d'une proposition plausible pour un tel accord.

7 Conclusion

Il ressort clairement de ce qui précède que la plupart des options analysées aux chapitres 3 à 6, et en particulier aux chapitres 3 et 4, ne semblent pas particulièrement susceptibles d'atteindre leurs objectifs autrement que sur le court terme. Ceci n'a rien de surprenant. L'utilisation de mesures commerciales pour atteindre des objectifs de politique intérieure constitue rarement la meilleure option ; le risque est grand qu'elles provoquent des changements conséquents susceptibles d'avoir des effets négatifs.

Les mesures commerciales peuvent certainement constituer une option de second choix, pour corriger l'absence ou les défaillances de la réglementation nationale. Par exemple, certaines mesures commerciales – les interdictions de commercialiser certains produits spécifiques – ont pu être utilisées pour faire respecter des accords multilatéraux de protection de l'environnement, comme la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES) ou le Protocole de Montréal sur les substances atténuant la couche d'ozone. Si la totalité des parties à ces accords respectaient leurs propres engagements, ces mesures commerciales seraient inutiles, mais elles ne le font pas toujours, en raison d'un manque de volonté politique ou de capacité, ou d'une volonté délibérée de ne pas se soumettre à leurs obligations.

Pour prendre un autre exemple, si les pays en développement riches en forêts disposaient de meilleurs systèmes de gouvernance et d'application des lois, ils ne subiraient pas les graves problèmes d'exploitation forestière illégale comme c'est le cas pour nombre d'entre eux. Mais puisque ce n'est pas toujours le cas, l'adoption d'instruments commerciaux, tels que ceux mis en œuvre dans le cadre des APV FLEGT ou du Lacey Act des États-Unis, peut contribuer à empêcher les produits de l'exploitation forestière illégale d'accéder aux marchés des consommateurs des pays concernés. Et les mesures commerciales peuvent parfois s'avérer nécessaires pour compenser l'incapacité de certains pays à intégrer les externalités environnementales dans leurs cadres réglementaires nationaux ; d'où les débats actuels concernant la faisabilité des ajustements carbone aux frontières dans l'UE et ailleurs.

Mais pour la plupart des options étudiées dans cet article, les mesures commerciales ne semblent même pas constituer une seconde-meilleure option.

Une stratégie durable à long terme visant à augmenter les revenus des cultivateur·ices, protéger les forêts et réduire l'incidence du travail des enfants devra probablement s'appuyer sur un large éventail d'interventions : des investissements dans l'accroissement de la productivité, une amélioration du support technique apporté aux producteur·ices et de l'accès aux financements, une limitation des niveaux de production grâce au soutien à la diversification des cultures ou, éventuellement, d'autres moyens de subsistance (en pratique, le processus de développement a toujours impliqué une réduction de la taille de la main d'œuvre agricole), une meilleure prise en charge de la sécurité sociale, de la santé et de l'éducation, et des améliorations en matière de gouvernance et d'application des lois, notamment grâce à des systèmes de traçabilité, et de protection des forêts. Toutes ces mesures peuvent être soutenues par l'aide au développement et par une meilleure réglementation des entreprises qui s'approvisionnent en cacao, par exemple en leur imposant des obligations de diligence raisonnable. La mise en œuvre de telles interventions – qui posent bien sûr des défis importants – rendrait inutile le recours au type de mesures commerciales discutées dans cet article. Et si elles ne pouvaient être mises en œuvre, en tout ou partie, rien ne garantit que des mécanismes commerciaux suffiraient à compenser.

La principale exception à cette règle est le type d'accords de partenariat dont il était question au chapitre 5, qui pourrait contribuer à créer les conditions favorables à la transition vers un secteur du cacao entièrement durable. L'expérience des APV FLEGT a montré que, bien que leur conception et leur mise en œuvre sont compliquées, ces accords peuvent contribuer à des réformes de la gouvernance, favoriser la transparence et l'application des lois et avoir des effets positifs à long terme.

Les mesures commerciales visant à améliorer les prix à l'exportation et à la production peuvent éventuellement trouver une place dans le cadre de ce type d'accords de partenariat axés sur un éventail plus large de facteurs favorables. Et si ce type d'accords pouvait aider la mise en place d'un secteur du cacao vraiment durable, cela pourrait faciliter l'établissement d'un accord international sur le cacao tel que discuté au chapitre 6, lequel pourrait à son tour conduire à une augmentation des prix du cacao sur les marchés mondiaux.

Les débats actuels au sein de l'UE concernant la faisabilité de tels accords de partenariat pour le cacao devraient donc être encouragés, notamment en ce qui concerne la participation éventuelle des entreprises du secteur du cacao et du chocolat. Et ce type d'approche devrait, lorsque c'est possible, être explorée pour d'autres produits de base et d'autres pays. De toutes les options analysées dans cet article, c'est celle qui offre la voie la plus prometteuse.

Duncan Brack

Analyste indépendant en matière de politique environnementale

dbrack@dbrack.org.uk

This document was written for general information and does not constitute legal, professional, financial or investment advice. Specialist advice should be taken in relation to specific circumstances. Action should not be taken on the basis of this document alone. ClientEarth endeavours to ensure that the information it provides is correct, but no warranty, express or implied, is given as to its accuracy and ClientEarth does not accept responsibility for any decisions made in reliance on this document.

Brussels Beijing Berlin London Warsaw Madrid Los Angeles Luxembourg

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.