



ÉTUDE

RÉGULER LES FILIÈRES ET LES ÉCHANGES COMMERCIAUX POUR DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES ET ÉQUITABLES

Contact de la commission Agriculture et alimentation (C2A) : Carline Mainenti, AVSF
Email : c.mainenti@avsf.org
Site web : www.coordinationsud.org

Porté au sein de la C2A et avec le soutien financier de l'Agence française de développement.

Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel des organismes ayant apporté leur soutien financier.



Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable auprès du service Communication de Coordination SUD.

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement – est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd’hui plus de 175 ONG, dont une centaine via six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, Forim, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d’urgence, d’aide au développement, de protection de l’environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, mais aussi des actions d’éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure quatre missions : la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde ; la défense et la promotion des ONG ; la veille et l’analyse du secteur de la solidarité internationale ; et enfin l’appui et le renforcement des ONG françaises.

La commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD

Cette publication est réalisée par la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD. Dans le cadre de sa mission d’appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la C2A regroupe des ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l’alimentation et un soutien renforcé à l’agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : ActionAid France – Peoples Solidaires, Action Contre la Faim, AgriSud, Agter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, Gret, Iram, ISF Agrista, MADERA, Max Havelaar, Oxfam France, Réseau foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique – Caritas France, SOL – Alternatives Agroécologiques et Solidaires, Terre et Humanisme, UNMFREO..

La C2A assure la représentation de Coordination SUD auprès des institutions traitant de l’agriculture et de l’alimentation telles que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Cette étude a été rédigée par Lorine Azoulai, Aurélie Carimentrand et Karine Laroche (consultantes). Avec les contributions du comité de pilotage coordonné par SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaire et auquel ont participé : AVSF, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, Max Havelaar, Oxfam France :



SOMMAIRE

Liste des sigles et acronymes	8
Contexte, objectifs et méthodologie de l'étude	9
Introduction générale	10
1. Les mécanismes de maîtrise des volumes de production	14
1.1 Les quotas de production	14
1.2 Les jachères obligatoires.....	14
1.3 Les droits et autorisations de plantation	15
1.4 Les primes d'arrachage.....	15
1.5 Les mécanismes de régulation indirecte de la production (aides couplées, aides compensatoires)	17
2. Les mécanismes de régulation des volumes de produits agricoles mis en marché	18
2.1 Le stockage public.....	18
2.2 L'aide au stockage privé.....	19
2.3 L'aide au développement de débouchés alternatifs et l'aide à la destruction	20
2.4 Les achats publics à destination de l'aide alimentaire	21
3. Les mécanismes de régulation et de garantie des prix aux producteurs	23
3.1 Les prix d'intervention	23
3.2 Les caisses nationales de stabilisation.....	23
3.3 Les systèmes de partage de la valeur administrés.....	24
3.4 Les aides contracycliques	25
3.5 L'imposition d'un tunnel de prix dans les contrats entre producteurs et acheteurs	25
4. Les mécanismes de régulation par la responsabilité sociale et environnementale des entreprises	28
4.1 Le devoir de vigilance pour mettre fin à l'impunité des multinationales.....	29
4.2 La lutte contre la déforestation importée	30
4.3 L'imposition d'un différentiel de revenu décent.....	32
4.4 Les obligations d'approvisionnement en matières premières locales	32
5. Les instruments aux frontières	33
5.1 Les droits de douane	33
5.2 Les mesures de sauvegarde complémentaires aux droits de douane	34
5.3 Les quotas d'importation et les contingents tarifaires	34
5.4 L'imposition de quotas d'exportation dans le cadre des accords internationaux de produits de base.....	35
5.5 Les barrières sanitaires et phytosanitaires.....	35

5.6 Les restitutions à l'exportation	36
5.7 Les accords commerciaux.....	37
5.8 Les mesures miroirs (ou clauses miroirs).....	38
6. Les mécanismes d'appui à l'organisation des producteurs pour un pilotage de l'offre par les acteurs des filières	40
Conclusion de la cartographie.....	40
Recommandations générales	41
7. Étude de cas n° 1 : les mécanismes de régulation publique au sein de la filière cacao	43
7.1 Présentation générale de la filière cacao	43
7.1.1 Une culture pérenne des zones forestières tropicales presque exclusivement issue de l'agriculture familiale.....	43
7.1.2 Une chaîne de valeur caractérisée par la concentration des secteurs du négoce, du broyage et de la transformation	44
7.1.3 Un marché en évolution, encore largement dominé par les principaux industriels chocolatiers	44
7.1.4 Des cours mondiaux régis par les marchés à terme	45
7.2 Enjeux spécifiques à la filière cacao en Afrique de l'Ouest.....	46
7.2.1 Enjeux socio-économiques : revenu décent, coopérativisme et travail des enfants	46
7.2.2 Enjeux environnementaux : la mise à l'agenda politique de la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière.....	47
7.3 Les mécanismes de régulation internationaux : les accords internationaux sur le Cacao et le Stabex.....	48
7.3.1 Les accords internationaux sur le cacao.....	48
7.3.2 Le système de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex)	49
7.4 La régulation de la filière cacao via les offices publics de régulation.....	50
7.4.1 Offices nationaux de commercialisation et caisses de stabilisation	50
7.4.2 Le cas de la Côte d'Ivoire : de la Caistab au Conseil café cacao (CCC).....	51
7.4.3 L'imposition d'une nouvelle prime à l'exportation : le différentiel de revenu décent (DRD) de l'Initiative cacao Côte d'Ivoire Ghana (ICCIIG)	54
7.5 Les initiatives volontaires de durabilité de la filière cacao	55
7.5.1 Les normes volontaires de durabilité de la filière cacao	55
7.5.2 Les initiatives de RSE des entreprises du secteur cacaoyer.....	56
7.5.3 L'Initiative française pour un cacao durable (IFCD).....	57
7.6 Les nouvelles réglementations publiques intégrant les enjeux sociaux et environnementaux.....	58
7.6.1 L'imposition de la norme ARS 1000 cacao durable et traçable	58
7.6.2 Le projet de directive européenne sur le devoir de vigilance et le projet de règlement européen de lutte contre la déforestation importée	59
7.7 Les nouvelles politiques commerciales et de coopération entre l'UE, le Ghana et la Côte d'Ivoire et le rôle de la société civile	61
7.7.1 L'Initiative pour un cacao durable UE Ghana Côte d'Ivoire et le rôle de la société civile.....	61
7.7.2 Le cadre du dialogue politique bilatéral sur les questions de durabilité au sein des comités APE.....	62

7.8 Vers une politique coordonnée de gestion de l'offre de cacao ?	63
Conclusion de l'étude de cas sur le cacao	64
8. Étude de cas n° 2 : les mécanismes de régulation publique au sein de la filière lait	66
8.1 La filière lait européenne	67
8.1.1 Présentation de la filière laitière européenne	67
8.1.2 Enjeux spécifiques à la filière laitière européenne	67
8.1.3 Mécanismes de régulation et leurs impacts	69
8.2 La filière lait ouest-africaine	76
8.2.1 Présentation de la filière lait ouest-africaine	76
8.2.2 Enjeux spécifiques à la filière lait ouest-africaine	77
8.2.3 Mécanismes de régulation et leurs impacts	79
8.3 Conclusion & recommandations	89
8.3.1 Trois niveaux de recommandations	89
8.3.2 Conclusion de l'étude de cas sur le lait	94
Annexes	95

Liste des sigles et acronymes

- ACP** : Afrique, Caraïbes et Pacifique
- AIC** : Accord international sur le café – Accord international sur le cacao
- AIPB** : Accords internationaux de produits de base
- AOC** : Appellation d'origine protégée
- APE** : Accord de partenariat économique
- APV** : Accord de partenariat volontaire
- C2A** : Commission agriculture et alimentation de Coordination SUD
- CCC** : Conseil café cacao (Côte d'Ivoire)
- Cedeao** : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- CEF** : Commerce équitable France
- Ceta** : Comprehensive Economic and Trade Agreement (UE Canada)
- CICC** : Conseil Interprofessionnel Cacao & Café (Cameroun)
- Cocobod** : Ghana Cocoa Board
- Codinorm** : Côte d'Ivoire normalisation
- Cop** : Conférence des parties
- DGCCRF** : Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
- ECCJ** : Coalition européenne pour une justice des entreprises
- FAO** : Organe de l'Onu consacré à l'agriculture et l'alimentation
- Fida** : Fonds international de développement agricole
- FLEGT** : Programme pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (Forest Law Enforcement Governance and Trade)
- Gatt** : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
- HLPE** : Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition
- ICCO** : Organisation internationale du cacao
- IGP** : Indication géographique protégée
- NVD** : Normes volontaires de durabilité
- OCM** : Organisation commune des marchés agricoles (UE)
- OCM vin** : Organisation commune du marché du vin (UE)
- OIC** : Organisation internationale du café
- ODD** : Objectifs de développement durable
- OMC** : Organisation mondiale du commerce
- OI** : Organisation interprofessionnelle
- OP** : Organisation de producteurs
- Oran** : Organisation africaine de normalisation
- Pam** : Programme alimentaire mondial
- PICD** : Plateforme ivoirienne pour le cacao durable
- PMA** : Pays les moins avancés
- SPG** : Système de préférences généralisées
- SNDI** : Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (France)
- RBUE** : Règlement sur le bois de l'Union européenne
- Rice** : Réseau ivoirien du commerce équitable
- TAI** : Taxe d'ajustement à l'importation
- TEC** : Tarif extérieur commun
- TSA** : Tout sauf les armes
- UE** : Union européenne

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette étude des mécanismes de régulation publique des filières agricoles et de leurs effets sur les agricultures paysannes au Sud représente un double enjeu : renforcement des connaissances pour les membres de la C2A et leurs partenaires (notamment en Afrique de l'Ouest), et renforcement des capacités d'analyse et de plaidoyer commun. Les stratégies et législations françaises, européennes et ouest-africaines dans le domaine de la régulation des filières agricoles internationales sont complexes et évoluent rapidement. Dans ce contexte, il s'agit de réfléchir collectivement aux dispositifs les plus pertinents pour soutenir les agricultures paysannes et encourager leur mise en œuvre. Cette étude devrait permettre aux membres de la C2A et leurs partenaires d'identifier des combinaisons de mécanismes à soutenir afin de faire évoluer les politiques agricoles, commerciales et fiscales au sein de l'UE, de la Cedeao et de leurs États membres, vers un modèle plus juste qui contribue au développement agricole et rural dans les pays du Sud, dans le respect des droits humains et de l'environnement, tout en apportant des garanties crédibles aux consommateurs.

L'étude propose une cartographie des différents types de mécanismes de régulation publique des filières agricoles ainsi que deux études de cas sur les filières lait et cacao. Elles constituent deux filières pilotes, pour lesquelles de nombreuses mesures de régulation sont à l'étude ou à l'œuvre, et pour lesquelles les organisations de la société civile se mobilisent, en attirant l'attention sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux d'un manque de régulation. La filière cacao est directement concernée par des politiques innovantes telles que le différentiel de revenu décent, le règlement européen de lutte contre la déforestation importée ou encore la mise en œuvre effective de la responsabilité sociale et environnementale des grandes entreprises dans les chaînes d'approvisionnement mondiales avec le devoir de vigilance. La prise en charge équitable des coûts et le besoin de renforcement de capacités des organisations de producteurs, générés par la mise en conformité vis-à-vis de ces nouvelles régulations – qui conditionnent l'accès au marché européen – questionnent particulièrement les membres de la C2A, soucieux de la défense des agricultures paysannes du Sud. Face à des prix de marché inférieurs aux coûts de production durable, la régulation sur les prix et les engagements contractuels sont également cruciaux. Ces régulations font plus spécifiquement écho aux enjeux de revenus décents des producteurs, de lutte contre le travail des enfants et la déforestation pour le cas de la filière cacao en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire et Ghana notamment). La filière lait est, de son côté, confrontée à la déstabilisation des filières ouest-africaines par les exportations des surplus de la production européenne sous forme de poudre de lait écrémé, réengraissée à l'huile de palme. Cela pose la question du maintien de l'élevage dans ces régions, de la qualité du régime alimentaire des habitants (la composition nutritionnelle de ces mélanges n'est pas comparable à celle du lait), et plus globalement, des enjeux de déforestation liés aux cultures de soja (qui alimentent les élevages européens) et d'huile de palme. Sur la base de ces deux cas, l'étude met en lumière les enjeux et problématiques spécifiques de régulation des filières d'importation et d'exportation liant l'UE et l'Afrique de l'Ouest.

Cette étude s'appuie sur l'analyse d'un corpus bibliographique et une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès de personnes-ressources identifiées par les consultantes et le comité de pilotage (annexes).

INTRODUCTION GÉNÉRALE



Presque partout dans le monde, ces dernières années, la volatilité des prix des matières premières alimentaires de base au niveau du producteur a considérablement augmenté. Les prix mondiaux ont connu des alternances de hausses et de baisses analogues à celles que l'on avait pu observer à la fin du XIX^e siècle. En même temps, les politiques de libéralisation ont presque partout intégré les marchés intérieurs au marché international, exposant ainsi les producteurs aux fluctuations du second.

Boussard *et al.*, 2015¹



Le débat entre régulation et dérégulation des marchés agricoles, qui fit fureur dans les années 1930 puis dans les années 1970, resurgit aujourd'hui. De la crise des années 1930 aux années 1970 et 1980, le consensus international favorise la mise en place de politiques agricoles interventionnistes dans une perspective de stabilisation des marchés. Au niveau international, cela se traduit – avec le soutien de la Société des nations puis de l'Onu – par la signature d'accords internationaux de stabilisation pour les produits de base (blé, étain, café, cacao, caoutchouc...) gérés par des organisations internationales rassemblant les pays producteurs et les pays consommateurs signataires de ces accords. En Afrique de l'Ouest, cette protection s'effectue pour les produits de rente au moyen des caisses nationales de stabilisation des produits agricoles, héritées de l'époque coloniale. En Europe, c'est la Politique agricole commune (Pac), débutée en 1958, qui a pour objectif d'augmenter les volumes de production et de produire une alimentation abondante et bon marché, mais aussi de stabiliser les marchés². Ces politiques agricoles interventionnistes combinent différents mécanismes de régulation publique des marchés agricoles, généraux ou spécifiques à certaines productions.

Les années 1980, marquent la percée théorique du libre-échange dans le secteur agricole³. Jusque-là épargné par les logiques de marché, car à la fois stratégique et revêtant une dimension culturelle, le secteur agricole européen cherche des débouchés à ses productions alors que la consommation interne ne suffit plus (Kroll et Pouch, 2012). La Pac⁴ commence à être profondément modifiée et libéralisée au début des années 1990. Cette décennie est également marquée par le démantèlement des caisses nationales de stabilisation sous la pression du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, ainsi que par l'échec du renouvellement de la plupart des accords internationaux de produits de base. La remise en cause des politiques interventionnistes se fait en réponse à la crise économique qui marque la fin des Trente Glorieuses, et à la crise de la dette en Afrique de l'Ouest. Les politiques de libéralisation des marchés sont présentées comme

1. Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.-G., 2015. Stockage et régulation des prix des matières premières. Colloque international recherche et régulation. La théorie de la régulation à l'épreuve des crises, Paris, France, 10 juin 2015-12 juin 2015.

2. Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

3. Laurent Levard & Jacques Loyat. *Régulation des marchés et des prix agricoles*, Note thématique n° 4, Urgence transformation agricole et alimentaire, décembre 2021.

4. Avant la Pac, l'État français assurait déjà une gestion des marchés (de céréales et produits laitiers notamment) par l'intermédiaire d'organismes d'intervention, en garantissant les prix et l'écoulement de la production.



© ECAM, 2022

une formidable opportunité de croissance des échanges internationaux, et l'agriculture est progressivement intégrée aux négociations de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*, ou Gatt) puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui lui succède. En intégrant les marchés intérieurs au marché international et en démantelant les mécanismes de protection des producteurs, ces politiques de libéralisation ont globalement fragilisé les producteurs agricoles, en les exposant aux fluctuations du marché dans un contexte de forte croissance de la spéculation sur les marchés à terme agricole⁵. Comme le souligne Voituriez (2009⁶) : « Le lien substantiel entre commerce agricole et développement, que l'on définisse le développement comme la croissance des pays du même nom ou la réduction de la pauvreté parmi ceux-ci, n'est fondé ni théoriquement ni empiriquement. »

En réaction à cela, on a assisté à deux types de réactions complémentaires de la part des acteurs de la société civile⁷ : d'une part l'apparition d'un travail de plaidoyer politique, de sensibilisation, de mobilisation et d'accompagnement des alternatives agricoles et économiques pour promouvoir une refonte du système économique mondial et des systèmes agricoles et alimentaires durables et équitables ; d'autre part l'émergence de systèmes de régulation volontaires – les normes volontaires de durabilité (NVD) – qui cherchent à répondre à des excès des politiques productivistes (dont la Pac) et de dérégulation, ayant des conséquences sur l'environnement ou le revenu des agriculteurs. Les normes volontaires de durabilité renvoient à une diversité de signes de qualité, publics et privés : labels bios, labels de commerce équitable, allégations et normes de durabilité, initiatives dites de durabilité des marques et des distributeurs, etc. Cet ensemble hétérogène de normes, aux approches, engagements et impacts variables, s'est développé dans les interstices laissés par l'absence ou la faiblesse des régulations publiques. Certaines de ces démarches, à l'image du commerce équitable, ne visent pas à se substituer aux cadres réglementaires publics, mais à expérimenter et à visibiliser des bonnes pratiques pour nourrir la mise en place de cadres réglementaires publics qui s'appliquent à tous les acteurs économiques. Mais si ces systèmes ont pour l'essentiel fait leur preuve à l'intérieur du cadre qu'ils se donnent, ils ne sont pas suffisants pour avoir des effets systémiques.

Dans le contexte de la fragilisation des agricultures paysannes partout dans le monde, on assiste depuis quelques années à une réhabilitation du rôle de l'État dans le fonctionnement des filières, avec le retour des politiques de régulation. La flambée des prix agricoles et alimentaires à l'échelle mondiale en 2008, et les crises alimentaires mondiales successives, ont joué un rôle important dans la remise à l'agenda politique des questions

5. Le montant des fonds spéculatifs investis dans les marchés à terme des produits agricoles est passé de 5 Md\$ en 2000 à 175 Md\$ en 2007.

6. Voituriez T., 2009. Agriculture et développement : impasse à l'OMC. *Politique étrangère*, 277-289. <https://doi-org.ezproxxy.u-bordeaux-montaigne.fr/10.3917/pe.092.0277>

7. Certaines OSC se mobilisent sur les deux volets : plaidoyer et gestion de labels, à l'image de Fairtrade international par exemple.

d'intervention publique pour la régulation des marchés agricoles, notamment au niveau de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap), mais aussi de l'UE. Depuis peu, deux phénomènes semblent prendre de l'ampleur :

- d'une part, la réapparition de mécanismes de régulation s'apparentant à des mécanismes de politiques agricoles passés ou inspirés d'autres régions du monde (exemples dans les études de cas sur le lait et le cacao) ;
- d'autre part, des mécanismes de régulation publique (sur le devoir de vigilance, la déforestation importée, les mesures miroirs) qui adoptent, pour des politiques extra-territoriales, la façon de procéder des mécanismes de régulation privée, c'est-à-dire en s'appuyant sur des procédures d'évaluation et d'amélioration de leurs pratiques pour essayer de répondre à des problématiques complexes relatives aux conditions sociales et environnementales de la production.

Nous abordons dans cette cartographie les mécanismes de régulation qui sont mobilisés par les États et les régions dans le cadre de leurs politiques agricoles, commerciales et fiscales, ainsi que par les organisations internationales de produits de base dans le cadre des politiques de coopération entre pays producteurs et pays consommateurs.

Le tableau suivant présente l'ensemble des mécanismes étudiés, selon la typologie proposée par les consultantes (liste non exhaustive) :

POLITIQUES AGRICOLES

Régulation au niveau de la production	Régulation des volumes mis sur le marché	Régulation des prix	Commercialisation et organisation des filières
Quotas de production	Stockage public	Prix d'intervention	Aides à l'organisation des filières / programmes opérationnels
Jachères obligatoires	Aides au stockage privé	Caisses nationales de stabilisation	
Droits de plantation	Mécanisme de dénaturation / destruction de l'offre	Partage de la valeur administré	Obligation de contractualisation entre les producteurs et le secteur agroalimentaire
Primes à l'arrachage	Achat d'excédents pour l'aide alimentaire	Prime administrée	
Aides couplées ciblées	Aide alimentaire interne	Aides contracycliques	Aide à la distribution et à la commercialisation
Aides à l'investissement et à l'achat d'intrants	Achats publics	Tunnel de prix et adaptation aux coûts de production	
Aides compensatoires (ICHN)			
Aides à la conversion et au maintien de l'AB			
PSE			

Mesures commerciales		Mesures fiscales	Cadre réglementaire et régulation des entreprises	
Droits de douane et prélèvements variables	Suspension des droits à l'importation / interdiction d'importation	Réduction de TVA pour certains types de produits	Cadre réglementaire de la coopération dans la chaîne de valeur	Devoir de vigilance des multinationales
Mesures de sauvegarde (pour limiter certaines importations)	Taxes sur les importations / droits anti-dumping	Défiscalisation de certains types d'équipements	Catégories commerciales et normes de qualité obligatoires	Réglementation de lutte contre la déforestation importée
Quotas d'importation et contingents tarifaires	Exigence de certificats d'importation / d'exportation	Exonérations fiscales pour certaines entreprises	Cadre réglementaire concernant la qualité sanitaire et nutritionnelle des produits	Différentiel de revenu décent
Quotas d'exportation	Mécanismes différenciés d'accès au marché (ex du Nigeria)	Subventions à la consommation de certains types de produits	Normes réglementaires de commercialisation des intrants (semences, pesticides et engrais, aliments pour bétail)	Imposition d'un taux minimum de matières premières locales dans les produits transformés
Barrières non tarifaires (sanitaires et phytosanitaires)	Prix seuil d'importation	Taxes sur certains types de produits		
Subventions à l'exportation et restitution des aides Pac à l'exportation	Accords commerciaux		Cadre réglementaire de protection de l'environnement et du foncier agricole	
Mesures miroirs				

Nous présentons :

1. Les principaux mécanismes de régulation des volumes mis en marchés (stockage public, aide au stockage privé, aide au développement de débouchés alternatifs par la dénaturation des produits, aide à la destruction des produits).
2. Les mécanismes visant à maîtriser les volumes de production.
3. Les mécanismes de garantie des prix aux producteurs.
4. Les mécanismes de régulation basés sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (devoir de vigilance et lutte contre la déforestation importée au niveau de l'UE).
5. Les instruments de protection aux frontières (droits de douane, mesures de sauvegarde, quotas d'importation, mais aussi futures clauses miroirs...).
6. Les mécanismes d'appui à l'organisation des producteurs.

Ainsi que les études de cas des filières cacao (7) et lait (8).

Il s'agit ainsi de s'appuyer sur cet éventail de mécanismes pour encourager la mise en place de politiques de régulation cohérentes, basées sur des combinaisons de mécanismes complémentaires, tout en veillant à limiter leurs éventuels impacts négatifs pour les producteurs et les consommateurs. En effet, sans politique de régulation des systèmes et des échanges agricoles, il sera difficile d'encourager des modes de production moins intensifs, plus respectueux des droits humains et environnementaux, d'assurer une meilleure répartition de la valeur ou encore de protéger l'agriculture paysanne locale. Les études de cas sur le lait et le cacao permettent d'illustrer le besoin d'un *design* par filières, reprenant l'ensemble des mécanismes à mobiliser pour faire face aux contextes et enjeux spécifiques.

1. LES MÉCANISMES DE MAÎTRISE DES VOLUMES DE PRODUCTION

Cette partie présente différentes mesures de limitation des volumes produits en jouant sur des quotas, sur le potentiel de production (jachères obligatoires, droits de plantation, primes d'arrachage...) et sur les incitations économiques *via* des aides⁸. Il s'agit de mécanismes de contrôle de l'offre pour éviter les situations de surproduction qui font chuter les prix sur les marchés. Certains de ces mécanismes peuvent également être utilisés pour stimuler l'offre.

1.1 Les quotas de production

Définition

Un quota de production désigne une quantification allouée à un producteur (ou à un pays) dans le cadre d'un accord, afin de maîtriser les volumes produits à l'échelle communautaire, nationale, ou encore internationale. Le producteur s'engage à ne pas dépasser le seuil fixé. Les quotas de production peuvent également s'appliquer au niveau de la transformation (cas du sucre ou de certains fromages AOP, par exemple). Au-delà des quotas fixés (par les autorités publiques ou l'interprofession), des taxes s'appliquent aux producteurs, les dissuadant de produire à l'excès.

Exemple

Les quotas laitiers (1984-2015) et sucriers (1968-2017) de la Pac, sont emblématiques de ce type de mesure. Pour le lait, l'Organisation commune des marchés (OCM)⁹ fixait les quotas par pays pour une période donnée, et les États membres les distribuaient ensuite entre les producteurs, au niveau national. Ces quotas permettent d'assurer des prix rémunérateurs aux producteurs.

Conditions de réussite / points d'attention

Les taxes pour dépassement de quotas doivent être suffisamment dissuasives pour s'assurer que ceux-ci soient respectés. Dans le cas des quotas laitiers par exemple, certains éleveurs ont continué à produire au-delà des quotas et compensé les taxes par de nouveaux débouchés à l'export. Par ailleurs, cette mesure nécessite de bien connaître le marché et les besoins pour fixer les quotas de façon adaptée. La levée des quotas laitiers et sucriers a débouché sur des crises de surproduction et un effondrement des prix sur le marché dans leurs secteurs respectifs. En effet, avec la fin des quotas, les producteurs ont été encouragés à augmenter leurs volumes de production, souvent à l'aide d'investissements importants. La hausse des productions s'est soldée, dans le cas du lait comme dans le cas du sucre, par une surproduction conduisant les prix à s'effondrer (voir étude de cas sur le lait).

1.2 Les jachères obligatoires

Définition

Il s'agit de l'obligation de laisser une partie des terres agricoles au repos, c'est-à-dire non pâturées, non travaillées, mais tout de même entretenues pour qu'elles ne retournent pas à l'état de friches, en bénéficiant d'une indemnisation. Ce gel d'une partie des terres agricoles, ou mise hors culture de superficies initialement exploitées, permet de réduire la surface agricole totale afin de limiter la production. Les agriculteurs touchent ainsi des primes pour ne pas produire. Ce gel des terres permet également de fournir des services écosystémiques : les jachères peuvent représenter des zones de

8. On peut également mentionner ici les mesures de limitation des volumes produits en jouant sur les rendements avec les politiques publiques d'arrêt de distribution d'intrants et de matériel génétique amélioré (voir étude de cas sur le cacao) ainsi que les primes au renouvellement et à la conversion, qui limite temporairement le potentiel de production (avec l'exemple du Fonds d'aide à la replantation d'hévéa en Thaïlande).

9. L'organisation commune des marchés agricoles désigne le cadre juridique mis en place au niveau européen pour certains secteurs agricoles, c'est-à-dire un ensemble de règles qui régissent la production et le commerce de ces secteurs. Jusqu'en 2007, il existait 21 OCM, chacune ayant ses propres règles. Une OCM unique a donc été créée, n'incluant des règles spécifiques que pour trois secteurs clés : le sucre, le lait et le vin. Le dernier règlement en date de l'OCM définit les règles relatives aux interventions sur le marché intérieur de l'UE, au commerce avec des pays tiers, aux règles de concurrence ainsi qu'aux mesures exceptionnelles en cas de crise.

protection de la biodiversité, offrant un habitat et une ressource alimentaire pour de nombreuses espèces, en particulier les insectes pollinisateurs¹⁰.

Exemple

C'est avec la réforme de la Pac de 1992 que l'antique mot de jachère, qui fait référence à des pratiques jugées primitives, resurgit en Europe, générant de nombreuses oppositions, voire une « colère anti-jachère », (Chabert, 1996)¹¹. Les producteurs dont la production théorique était supérieure à 92 tonnes ont alors dû mettre en jachère de 15 % à 20 % de leur surface moyenne cultivée en céréales, oléagineux et protéagineux pour toucher les aides compensatoires de la Pac¹². Lors de la réforme de 2003, ce taux est passé à 10 %. Lors de la crise alimentaire de 2008, cette obligation de mise en jachère des terres agricoles a été temporairement suspendue en France pour répondre à la demande en céréales de la Chine et de l'Inde. Le gel des terres, indemnisé par la Pac, reste possible, mais il n'est plus obligatoire depuis 2009. Dans le cadre du verdissement de la Pac, les gels (dont les jachères spécifiques faune sauvage, apicole ou floristique) sont à présent comptabilisés en tant que surfaces d'intérêt écologique (SIE).

Conditions de réussite / points d'attention

La jachère peut générer des sentiments négatifs chez les agriculteurs. En Europe par exemple, la jachère obligatoire « est venue alimenter un sentiment d'inquiétude, d'humiliation même, en érigeant la non-production en norme juste à l'opposé de celle qui avait prévalu lors des années glorieuses de progrès et de révolution agricole : produire toujours plus, et plus efficacement, pour l'humanité », (Chabert, 1996). « L'annonce de ce programme a, en son temps, vivement impressionné les milieux agricoles comme d'ailleurs le grand public, imprégné d'une culture dans laquelle la terre reste une mère nourricière et pour qui le défrichement est un progrès de civilisation¹³. »

1.3 Les droits et autorisations de plantation

Définition

Les droits de plantation sont des autorisations réglementaires régulant la plantation de vignes ou vergers.

Exemple

Au sein de l'UE, des droits limitent la superficie des terres cultivées en vigne de raisins de cuve, et donc des volumes de vin produits chaque année, avec une autorisation de plantation pour les nouvelles parcelles créées annuellement, ou arrachées puis replantées. En France, la gestion de ces droits a été confiée à FranceAgriMer. À la suite des réformes de l'OCM, les droits de plantation ont été finalement maintenus, mais sous une autre forme qualifiée dorénavant « d'autorisations de plantations »¹⁴.

Conditions de réussite / points d'attention

Les droits de plantation sont un des derniers mécanismes de régulation de la production demeurant dans la Pac. Leur maintien aurait permis d'éviter à la filière viticole un destin similaire au secteur du lait et du sucre. Toutefois, cette mesure nécessite un niveau de contrôle suffisant pour vérifier que les nouvelles plantations correspondent aux droits accordés.

1.4 Les primes d'arrachage

Depuis l'édit de Domitien en 92 après J.-C., ordonnant l'arrachage de la moitié des vignes de Gaule, l'incitation à l'arrachage revient périodiquement dans l'arsenal d'outils des politiques viticoles. (Bartoli, 1986)¹⁵

10. Decourtye *et al.*, 2007. Introduction de jachères florales en zones de grandes cultures : comment mieux concilier agriculture, biodiversité et apiculture ? *Courrier de l'environnement de l'Inra* n° 54, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01198770/file/C54Decourtye.pdf>

11. Chabert J.-P., 1996. Retrouvailles ambiguës avec la jachère sous la Pac, in : *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, 38^e année, bulletin n° 1, *Biodiversité, friches et jachères*, sous la direction de Bernard Roussel, Claude Sastre et Paul Arnould, p. 179-197. DOI : <https://doi.org/10.3406/jatba.1996.3593>

12. 15 % pour le gel rotationnel sur six ans, 20 % pour la jachère libre. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_93_43

13. Barrue-Pastor M., Léguevaques S., 1990. Le retrait des terres arables dans la réforme de la Pac : genèse et objectifs, réalités en Midi-Pyrénées. *Faits et tendances, préfecture de région Midi-Pyrénées. Service d'études du SGAR*, 1990, *Le retrait des terres arables dans la réforme de la Pac*, p. 1-24.

14. « La vigne et le vin ont toujours occupé dans le secteur agricole français une place à part liée à leurs spécificités : plante pérenne, cycle long, produit alcoolisé non indispensable à la nutrition, produit stockable, produit défini par son processus d'élaboration, produit à fort contenu d'image, fortement territorialisé (...). Ils sont régis par une réglementation particulière et un mode de régulation spécifique, alliant le contrôle du potentiel de production (cadastre, droits de plantation pour les vins à indication géographique) et des mesures de stockage et de destruction du produit (distillations) pour les vins de table. » (source : Rapport Vautrin de 2010).

15. Bartoli P., 1986. Les primes d'arrachage et la régression du vignoble. Une analyse d'impact de la politique viticole, in : *Économie rurale* n° 175, 1986, p. 3-19. DOI : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3771>



© PEXELS - Ekam Juneja

Définition

La prime à l'arrachage est une prime versée au producteur lorsqu'il arrache des pieds de vigne ou des arbres fruitiers, afin de réduire sa production. L'objectif est de limiter le potentiel de production. Ce système de prime peut être attribué pour des arrachages définitifs mais aussi pour des arrachages temporaires (arrachage, puis replantation quelques années plus tard, le temps de résoudre les problèmes de surproduction, de restaurer les sols ou encore de sélectionner des variétés plus résistantes à la sécheresse). Les droits de plantation régulent également la production en imposant aux producteurs un quota de pieds de vigne ou d'arbres à planter. La prime à l'arrachage s'accompagne donc d'une perte du droit de plantation correspondant à la surface arrachée.

Exemple

Les primes d'arrachage des vignes de la politique agricole française puis de la Pac.

LES PRIMES D'ARRACHAGE DES VIGNES EN FRANCE

En France le premier décret visant l'arrachage définitif de vignes grâce à un système de primes, date de 1953. « Ces primes ont concerné près de 54 000 ha entre 1953 et 1957, soit près de 5 % du vignoble courant. » (Bartoli, 1986). Suivent les règlements communautaires de 1976 et 1980 portant sur l'arrachage temporaire et définitif. L'arrachage primé relevait de l'OCM vitivinicole. Sur la base de critères d'éligibilité fixés par l'État membre (région, cépage, âge des vignes...), les viticulteurs européens percevaient une prime en contrepartie de l'arrachage de leur vignoble et perdaient leurs droits à plantation. Si les

primes d'arrachage n'ont joué qu'un rôle mineur, même par rapport aux distillations des années 1950 à la fin des années 1970 (Bartoli, 1986), elles vont ensuite jouer un rôle central dans les dynamiques de rééquilibrage entre l'offre et la demande sur le marché du vin jusqu'à la réforme de 1999 de l'OCM vin. Ces primes ont permis l'arrachage en Europe d'environ 500 000 ha de vignobles entre les campagnes 1988-1989 et 2004-2005 (Montaigne et al., 2017¹⁶). Il existe encore un moyen d'y recourir dans le cadre communautaire au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

16. Montaigne E., Zadmehran S., Coelho A., Messaoudène Y., 2017. La politique d'arrachage européenne a-t-elle répondu à ses objectifs en 2007 : une étude de cas sur un échantillon départemental ? 24. *Econometrics Conference, European Association of Wine Economists (EuAWE)*, Collioure, FR, juin 2017, Bologne, Italie, p. 17

Conditions de réussite / points d'attention

L'octroi de primes d'arrachage de la Pac (*via* l'OCM vin) a été efficace avec le retour à l'équilibre du marché du vin. Cependant, ce type de mesure plutôt radicale nécessite une prise de conscience de la part des acteurs du secteur : c'est en restreignant leur production qu'ils pourront faire remonter les prix et améliorer leurs revenus.

1.5 Les mécanismes de régulation indirecte de la production (aides couplées, aides compensatoires)

D'autres mécanismes régulent, moins directement, les productions agricoles. Les aides couplées de la Pac, par exemple, subventionnent directement certains produits, et encouragent ainsi leur production : une liste précise¹⁷ indique quelles filières peuvent bénéficier de ces aides, l'élevage et les protéines végétales¹⁸ étant les principales concernées. Ces aides peuvent également concerner des secteurs à enjeux, comme les productions destinées aux matières premières renouvelables ou à l'énergie (voir les mécanismes de dénaturation).

Les aides compensatoires, comme l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), ont pour objectif de soutenir les agriculteurs installés dans des territoires où les conditions de production sont plus difficiles qu'ailleurs, du fait de contraintes naturelles ou spécifiques. Ces aides ont notamment permis à la France de préserver ses productions laitières en zones de montagne.

Les aides à l'investissement et à l'achat d'intrants (ou leur arrêt) (semences, engrais et pesticides, aliments pour bétail) orientent également les modes de production : en Colombie, par exemple, les aides à l'achat d'intrants chimiques ont été de pair avec le passage des variétés traditionnelles de café vers une variété hybride plus productive et qui permet une plus grande mécanisation, se soldant par une fuite en avant vers l'intensification. À l'inverse, en ciblant les investissements et les intrants bénéfiques à l'environnement, ce type de mesure peut réguler la production agricole au profit d'une meilleure qualité environnementale ou d'une diversification des productions.

Enfin, certaines aides conditionnées à des standards environnementaux et/ou de qualité peuvent avoir comme conséquences indirectes la régulation des types et des volumes de production, au profit d'un prix plus rémunérateur. C'est l'objectif des aides à la conversion et au maintien de l'AB, ou des paiements pour services environnementaux (paiements pour la fourniture de services non agricoles, qui permettent de maintenir ou d'enrichir la biodiversité et assurer le bon état environnemental des parcelles¹⁹), par exemple.

Lorsque ces standards deviennent obligatoires, c'est alors la réglementation en vigueur (voir encadré sur le cadre réglementaire et les normes environnementales) qui fait office d'outil de régulation.

17. <https://agriculture.gouv.fr/aides-couplees>

18. En France, des aides couplées à la production de légumineuses fourragères, de soja et de protéagineux ont été fixées pour promouvoir l'autonomie protéique de l'agriculture.

19. Les producteurs peuvent ainsi bénéficier d'aides pour la fourniture de services comme la préservation des aires protégées ou des zones de captage d'eau.

2. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION DES VOLUMES DE PRODUITS AGRICOLES MIS EN MARCHÉ



La plus naturelle des méthodes à envisager (...) consiste évidemment à constituer des stocks en période d'abondance pour les remettre sur les marchés en période de pénurie. On sait cela depuis le temps des pharaons d'Égypte et des premiers empereurs chinois...

Boussard *et al.*, 2015



En cas de surproduction entraînant une baisse des cours sur les marchés agricoles, les mécanismes de stockage paraissent les plus simples à mobiliser pour rééquilibrer l'offre et la demande. Le stockage régulateur (ou stocks tampons) peut s'effectuer *via* des stocks publics ou bien *via* des aides au stockage privé. Ces mécanismes ont été mis en place dans le cadre des politiques agricoles de nombreux pays et unions économiques, dans le cadre de la stabilisation de leur marché intérieur, mais aussi dans le cadre des accords internationaux de produits de base.

2.1 Le stockage public

Définition

Le principe de régulation de l'offre par le stockage interannuel consiste à étaler dans le temps les fluctuations du niveau de l'offre, afin d'éviter l'alternance d'excédents et pénuries. Les achats publics jouent alors un rôle de régulateur afin de stabiliser le niveau de l'offre de produits agricoles et permet au prix du marché de ne pas descendre en deçà d'un certain niveau. Ce type de stratégie concerne les produits de rente, et ne doit pas être confondu avec le stockage de sécurité alimentaire qui concerne surtout les céréales. Il repose généralement sur un mécanisme de prix d'intervention, prix à partir duquel l'autorité publique rachète les productions (pour les stocker, ou pour d'autres devenirs).

Exemples

Les stocks de beurre de la Pac, les stocks régulateurs des accords internationaux sur les produits de base. Par exemple, l'accord international sur le caoutchouc naturel entré en vigueur en 1979, reposait sur des stocks régulateurs destinés à stabiliser le cours du caoutchouc. Cependant, quand la demande mondiale a dégringolé, l'accord n'a pas pu continuer à maintenir les stocks. Devenu inapplicable, cet accord a pris fin en décembre 1999. De même pour l'accord international sur le cacao (voir étude de cas sur le cacao).

LES « MONTAGNES DE BEURRE ET LES LACS DE LAIT » DE L'UE

En 1964, la CEE a commencé à stocker les invendus de beurre et de lait pour venir en aide aux agriculteurs.

En 1986, le record de stockage de beurre fut atteint, avec 1,28 million de tonnes mises en réserve. Le *beurre d'intervention*, constitué d'excédents de beurres pasteurisés congelés,

était généralement cédé à certaines institutions sans but lucratif ou vendu à prix réduit aux industries alimentaires et aux pays en voie de développement.

Sa commercialisation à un prix avantageux fut étendue aux ménages européens *via* la fameuse opération *Beurre de Noël*.

Condition de réussite / points d'attention

Le stockage constitue une mesure de régulation relativement coûteuse (coût en capital des infrastructures, frais financiers, frais de gardiennage, pertes...). Il peut aussi y avoir un risque que le stockage public soit transféré à des formes de stockages privés, moins transparents quant au devenir des stocks en question. Le caractère fixe, du moins à court terme, des infrastructures de stockage, impose des limites maximales aux quantités stockées. « Si ces politiques peuvent faire entièrement sens dans le cas de denrées alimentaires à cycle annuel (comme les céréales) et participer à la sécurité alimentaire des pays (sujet d'intenses débats à l'OMC), elles sont beaucoup moins pertinentes pour les cultures pérennes sujettes à des cycles de sur et sous-production de moyen terme du fait de la rigidité de l'offre. » (Nitidae, 2022)²⁰. Ce type de gestion contracyclique n'est adaptée qu'à la gestion de chocs temporaires (conjoncturels) et non aux chocs structurels. Les stocks tampons sont des instruments importants pour la gestion de l'offre, mais ils doivent être appuyés par des mécanismes de maîtrise de la production pour rendre le système efficace.

2.2 L'aide au stockage privé

Définition

L'aide au stockage privé permet de subventionner des acteurs privés pour retirer des produits du marché, pour une quantité et une période donnée, afin de faire remonter les prix en cas de surproduction ou de baisse de la demande (évitant ainsi aux autorités publiques d'organiser elles-mêmes le stockage). La mise en place de ce type de stratégie est à distinguer des pratiques traditionnelles et non coordonnées, de la constitution de stocks de produits agricoles, notamment de céréales, à des fins de sécurité alimentaire, de commercialisation, de crédit (avec le warrantage) et/ou de profit²¹.

Exemple

En mars 2022, l'Union européenne (UE) a activé une mesure d'aide au stockage privé de viande de porc pour aider la filière à faire face au ralentissement des exportations vers la Chine et à une diminution de la consommation intérieure, la consommation hors foyer s'étant effondrée pendant la pandémie de Covid-19²². Grâce à cette mesure, les opérateurs pourront recevoir une aide pour couvrir leurs frais de stockage (jusqu'à 150 jours)²³.

Conditions de réussite / points d'attention

Le stockage coûte cher (coût des immobilisations et des infrastructures), voire très cher dans une filière comme le cacao qui fonctionne depuis longtemps en *juste-à-temps* avec

20. Nitidae, 2022. Modélisation d'une politique de pilotage du marché du cacao.

21. Sur le stockage privé dans la Cedeao voir l'étude du Gret relative à la définition des instruments régionaux de régulation des marchés agricoles dans le cadre de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap) de 2010.

22. <https://www.euractiv.fr/section/plan-te/news/les-pays-de-lue-demandent-a-la-commission-daider-le-secteur-de-la-viande-porcine-en-crise/>

23. <https://www.franceagrimer.fr/Accompagner/Dispositifs-par-filiere/Regulation-des-marches/Stockage-privé/Stockage-privé-de-viandes2/Stockage-privé-de-viande-de-porc>

des stocks limités au maximum (aussi bien ceux réglementés par la Bourse que ceux appartenant aux acteurs privés le long de la chaîne). S'ajoutent les risques de perte de produits, surtout pour des produits tropicaux comme le cacao, qui se dégradent vite en atmosphère tropicale humide. Par ailleurs, le stockage privé constitue, pour les plus gros opérateurs économiques, un levier de spéculation, et une possible stratégie de contournement de nouvelle réglementation publique des prix aux producteurs (exemple du DRD sur le cacao, voir étude de cas sur le cacao). Le manque de transparence sur ces stocks et le devenir des denrées stockées pose également problème : dans le cas du lait, l'UE peut subventionner des stocks qui seront ensuite vendus à bas coûts (dumping) dans des pays tiers, en concurrence déloyale avec les producteurs locaux.

2.3 L'aide au développement de débouchés alternatifs et l'aide à la destruction

Définition

Des aides financières sont apportées pour la dénaturation des produits, qui, associée au développement de débouchés alternatifs, permet de limiter l'offre. En effet, une partie des productions est ainsi réorientée vers une autre filière, désengorgeant la filière principale. Par exemple, des produits destinés à la transformation en sucre peuvent être réorientés vers la fabrication d'aliments pour animaux ou d'agrocaburants, certaines cultures peuvent entrer dans la conception de biomatériaux, la production d'énergie (méthanisation), etc. Des aides publiques peuvent également être versées pour compenser la destruction de produits, et ainsi faire disparaître les volumes excédentaires : ces mesures sont toutefois beaucoup plus difficiles à justifier d'un point de vue éthique.

Exemples

Aides à la distillation du vin (Pac)²⁴, primes à la dénaturation du sucre pour l'alimentation animale de la Pac (1968)²⁵, taux d'incorporation de l'éthanol dans les biocarburants (Brésil).

24. Dans le cadre de l'OCM unique, un État membre peut dédier des crédits nationaux au financement de la distillation de crise (avec une valeur plafonnée à 15 % du total de l'OCM vin pour cette aide d'État). Il s'agit de distillation du vin en alcool pur pour revente aux industries chimiques et pharmaceutiques.

25. Règlement (CEE) n° 768/68 du conseil du 18 juin 1968 établissant les règles générales relatives à la dénaturation du sucre en vue de l'alimentation animale.



© AVSF

LA POLITIQUE SUCRIÈRE DE RÉGULATION PAR L'ÉTHANOL AU BRÉSIL

« Le Brésil est actuellement le premier producteur mondial de sucre et le premier acteur du marché international, où il écoule plus de 70 % de sa production. Depuis 1930, le taux d'incorporation de l'éthanol dans les carburants constitue le principal levier d'ajustement pour la filière sucrière brésilienne. Ce taux constitue une variable importante de la régulation du marché international du sucre. Différents cadres réglementaires de régulation sucre-éthanol se sont succédé depuis les années 1930, dans le but d'inciter à la consommation d'éthanol comme carburant. En effet, la canne à sucre peut être transformée soit en sucre, soit en éthanol. Cet outil de régulation dépendant des prix du pétrole et du sucre : les périodes propices au soutien politique de l'éthanol sont celles où les prix du pétrole sont élevés et les prix internationaux du sucre bas. Initialement, l'éthanol était vu

comme un débouché complémentaire pour pallier la déprime de la demande internationale de sucre, mais le poids qu'a pris ce débouché est maintenant si grand que la hiérarchie s'est inversée. La politique brésilienne en matière de sucre et d'éthanol met en évidence l'intérêt et les limites des instruments de régulation des marchés basés sur le développement d'un débouché alternatif. Elle présente l'avantage de stabiliser les marchés dès lors que la flexibilité et la réactivité sont suffisantes pour s'inscrire dans un pilotage contracyclique des marchés. Pour autant, face à des concurrents qui ne maîtrisent pas (plus) leur offre de sucre à l'export, l'action du seul Brésil pour éviter que les cours du sucre ne s'installent dans la déprime, reste limitée. De plus, quand un débouché alternatif devient la valorisation principale, le risque que la politique perde sa vocation initiale de stabilisateur des marchés, est grand. »²⁶

Conditions de réussite / points d'attention

Dès lors que les débouchés alternatifs sont flexibles et réactifs, comme dans le cas du bioéthanol au Brésil, ces politiques sont efficaces pour un pilotage contracyclique des marchés. Mais « quand un débouché alternatif devient la valorisation principale, le risque est grand que la politique perde sa vocation initiale de stabilisateur des marchés. » (Gaudoin, 2018²⁷).

Ainsi, le risque est d'engager les cultures dans des filières alternatives plus rémunératrices au détriment de leur vocation nourricière, et parfois au détriment de facteurs environnementaux (exemple de la méthanisation). Par ailleurs, le caractère flexible de ces aides demande une connaissance très fine du marché et un ajustement régulier.

2.4 Les achats publics à destination de l'aide alimentaire

Définition

Achats par les autorités publiques de denrées alimentaires dont la production est excédentaire, pour les redistribuer aux populations précaires.

Exemples

Les achats publics de denrées alimentaires du volet de lutte contre la précarité alimentaire du Fead.

26. Une politique sucrière européenne à reconstruire, à contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande). Agriculture Stratégies, juin 2019.

27. Gaudoin C., 2018. La politique sucrière au Brésil : la régulation par l'éthanol, note n° 21, Agriculture Stratégies.

LES ACHATS PUBLICS DU FONDS EUROPÉEN D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS (FEAD) EN FRANCE

L'aide alimentaire s'est institutionnalisée à partir de 1987 dans le cadre du Programme européen d'aide aux plus démunis (Pead), adossé à la politique agricole commune (Pac). Ce programme visait à utiliser les stocks d'intervention de la Pac (céréales, poudre de lait, sucre, etc.) pour une distribution sous forme d'aide alimentaire publique après transformation par des industriels. Du fait de la diminution des stocks d'intervention, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) a pris le relais en 2014. « La France a choisi de se

concentrer uniquement sur le volet de la lutte contre la précarité alimentaire en achetant, pour le compte des associations partenaires du fonds, des denrées alimentaires. Le programme Fead français disposait de 587 millions d'euros sur 2014-2020, avec un cofinancement de l'Union européenne à hauteur de 85 %. »²⁸ Pour l'appel d'offres 2020, ce marché a concerné 27 produits, dont le lait, le beurre, l'huile de tournesol, les pâtes coquillettes, le café...²⁹ Il ne s'agit donc pas forcément de produits issus de l'agriculture européenne.

Conditions de réussite / points d'attention

Le Pead organise le fonctionnement de l'aide alimentaire comme une variable d'ajustement de la surproduction agricole (Scherer et Bricas, 2021³⁰). Si elles apportent une réponse aux enjeux croissants de précarité alimentaire tout en contribuant (à la marge) à la régulation du marché de certains produits agricoles, ces politiques sont critiquées pour leurs conséquences sur la santé (carences, malnutrition), l'exclusion sociale et sur l'estime de soi des bénéficiaires (perte de dignité, culpabilité parentale) (*ibid.*, 2021). En effet, les produits destinés à l'aide alimentaire, *via* ce type de mesure, sont essentiellement issus des productions excédentaires : ils ne répondent pas à des exigences en matière de diversité ou de qualité nutritionnelle, et ne permettent pas aux bénéficiaires de cette aide de choisir leur type d'alimentation. Ainsi, « l'aide alimentaire tend à renforcer une logique de valorisation des excédents plutôt que leur réduction et facilite même leur gestion. » (*ibid.*, 2021).

28. <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-contre-la-precarite-alimentaire/article/le-soutien-europeen-a-l-aide-alimentaire-seaa>

29. Programme opérationnel français FEAD (PO1) 2014-2020, rapport d'exécution 2020.

30. Scherer P., Bricas N., 2021. Lutter contre la précarité par de l'aide alimentaire ? In : Une écologie de l'alimentation. Bricas Nicolas (ed.), Conaré Damien (ed.), Walser Marie (ed.). Versailles : ed. Quae, 205-214. ISBN 978-2-7592-3352-6.
DOI : <https://doi.org/10.35690/978-2-7592-3353-3/c15>

3. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION ET DE GARANTIE DES PRIX AUX PRODUCTEURS



La seule fois depuis les années 1930 où, à la faveur de prévisions très optimistes d'évolution du marché, les pouvoirs publics (américains) ont abandonné l'objectif de sécurité de revenu des agriculteurs, le retournement de la conjoncture s'est traduit par une forte baisse des revenus agricoles, et a conduit les pouvoirs publics à rétablir le *filet de sécurité* au cœur de la politique agricole.

Devienne, 2008



La volatilité des prix, la production atomisée entre une multitude d'agriculteurs et les particularités des productions agricoles (périssables, difficiles à stocker, soumises aux aléas climatiques) se traduisent par une répartition souvent très inégale de la valeur au long de la chaîne, et des revenus difficiles à anticiper pour les producteurs. Que ce soit au niveau européen ou ouest-africain, les politiques agricoles peinent à assurer un soutien suffisant aux producteurs, à leur garantir un revenu juste et à les protéger en cas de crise. La question de la fixation des prix et du partage équitable de la valeur entre les opérateurs économiques des filières est donc centrale : cette partie présente différents mécanismes de régulation par les prix.

3.1 Les prix d'intervention

Définition

L'autorité publique garantit l'achat de certains produits agricoles à un prix minimum fixé. Ainsi, le prix d'intervention joue le rôle de prix minimum garanti : en cas de surproduction, les prix ne pourront pas chuter en deçà du prix d'intervention, auquel une part des produits agricoles est achetée par l'autorité publique, en attendant une situation économique plus favorable. Souvent, ces prix sont conditionnés à un certain volume, au-delà duquel il n'y a plus d'intervention des autorités publiques, pour limiter la surproduction. Ces denrées agricoles peuvent ensuite être stockées, dénaturées ou bien encore détruites (voir partie 2).

Exemple

Des prix d'intervention sont fixés pour le beurre et les poudres de lait au niveau communautaire, avec un plafonnement des volumes au-delà duquel ce prix ne s'applique plus. Toutefois, ces prix sont trop faibles pour faire face aux situations de crise (voir l'étude de cas sur le lait).

3.2 Les caisses nationales de stabilisation

Définition

Il s'agit d'un principe de stabilisation des prix aux producteurs, exercé à travers la constitution d'une épargne publique, substitut à l'épargne privée, et gérée par un organisme *ad hoc*, appelée caisse de stabilisation. L'alimentation de la caisse se fait par la différence

entre le prix Caf garanti aux exportateurs et le prix de vente effectif. Si le prix de vente effectif à l'exportation est supérieur au prix Caf garanti, l'exportateur verse la différence à la caisse. Si la valeur de réalisation est inférieure au prix Caf garanti, c'est la caisse qui verse la différence à l'exportateur. Un prix minimum garanti pour les producteurs (prix bord champ) peut également être défini en référence au prix Caf garanti (voir système de prix administré).

Condition de réussite / points d'attention

« Les résultats des évaluations faites par Newbery et Stiglitz au niveau international de la stabilisation des prix de six produits de base et pour 14 pays en développement tendent à montrer que les bénéfices de stabilisation sont faibles par rapport au coût de fonctionnement d'un mécanisme régulateur et qu'ils ne profitent pas nécessairement aux producteurs [...]. Il n'en demeure pas moins qu'à condition de donner à ces organismes suffisamment d'indépendance vis-à-vis de l'État et d'en limiter les compétences à la seule stabilisation des prix, ils pourraient assurer une stabilisation efficace des prix domestiques des produits d'exportation pour un coût d'opération relativement réduit. » (Araujo Bonjean et Boussard, 1999³¹)

Exemples

Les caisses de stabilisation héritées du système colonial (décret français de 1954 pour l'Afrique francophone) en Côte d'Ivoire (coton, cacao, café), au Togo (coton, arachide, cacao, café), à Madagascar (vanille, café, coton, sucre) ou encore d'autres cas comme en Indonésie (girofle). Voir l'étude de cas sur le cacao pour l'exemple de la Caistab en Côte d'Ivoire.

3.3 Les systèmes de partage de la valeur administrés

Définition

Le système de partage de la valeur administré correspond à la fixation, par une autorité publique, du prix ou du pourcentage minimum de la valeur versée au producteur par les acheteurs. Ce type d'intervention repose soit sur un mécanisme de régulation de marché comme les ventes à terme ou les fonds de lissage, soit sur la seule pénalisation financière des acteurs de la filière (amendes, saisie des stocks, retraits de licence...).

Exemple

Systèmes adossés à un mécanisme de régulation du marché : la politique sucrière en Thaïlande, les filières coton au Burkina Faso, au Togo, au Mali, au Bénin et en Côte d'Ivoire, les filières hévéa et palmier à huile en Côte d'Ivoire, la filière cacao au Ghana et en Côte d'Ivoire (voir l'étude de cas sur le cacao). Systèmes non adossés à un mécanisme de régulation du marché : les filières noix de cajou en Côte d'Ivoire, au Burkina, au Mali, au Ghana, au Mozambique, au Togo et au Bénin ; la filière maïs au Malawi, au Rwanda, au Zimbabwe, en Zambie ; la filière karité au Bénin ; la filière arachide au Sénégal...

31. Araujo Bonjean C., Boussard J.-M., 1999. La stabilisation des prix aux producteurs agricoles : approches micro-économiques. In : *Revue Tiers Monde*, tome 40, n° 160, 1999. Études sur la pauvreté, prix agricoles et filières intégrées, nationalistes hindous et développement... p. 901-928.
DOI : <https://doi.org/10.3406/tiers.1999.5351>

32. Une politique sucrière européenne à reconstruire, à contre-courant des politiques des principaux pays producteurs (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, Russie, Thaïlande). *Agriculture Stratégies*, juin 2019.

LA POLITIQUE SUCRIÈRE EN THAÏLANDE

Les relations commerciales entre producteurs et usines sont très encadrées, et le partage de la valeur est administré par l'État. Le prix de la canne pour les producteurs est fixé à

partir de la valorisation des sucreries : après avoir pris en compte les coûts de transformation, la valeur est répartie entre les producteurs (70 %) et les sucreries (30 %)³².

Conditions de réussite / points d'attention

Pour stabiliser les prix aux producteurs, ce mécanisme nécessite un accès aux informations (prix, évolution du marché) et un contrôle des prix déclarés par les opérateurs privés. Les mécanismes de partage de la valeur administré d'Afrique subsaharienne ont souvent relevé de la démagogie, et leur inefficacité, voire leur effet « déstabilisateur et destructeur de valeur »³³ (lorsqu'ils ne sont pas adossés à des mécanismes de gestion des risques) est souvent dénoncé. Dans la pratique, on observe souvent une absence de corrélation entre les prix officiels et les prix réellement pratiqués³⁴.

3.4 Les aides contracycliques

Définition

Il s'agit d'aides directes versées aux producteurs uniquement lorsque les prix du marché sont défavorables (en deçà des coûts de production). Elles permettent de payer aux producteurs la différence entre le prix effectif moyen du marché et le prix d'objectif défini (ou prix de soutien). Les aides contracycliques sont découplées de la production.

Conditions de réussite / points d'attention

Les prix restent fluctuants et empêchent les agriculteurs de pouvoir se projeter. Ce mécanisme repose sur un ajustement budgétaire, qui peut aller à l'encontre d'un cadre budgétaire annualisé comme celui de la Pac³⁵.

Exemple

Les aides contracycliques de la politique agricole états-unienne (voir encadré).

LES AIDES CONTRACYCLIQUES DE LA POLITIQUE AGRICOLE ÉTATS-UNIENNE

Après avoir été supprimées en 1996 (*via le Fair Act*), marquant une profonde rupture avec les politiques agricoles mises en place depuis les années 1930 aux États-Unis, les aides contracycliques ont été réintroduites en 2002³⁶ dans le cadre de la politique agricole américaine (*Farm Bill* ou *FSRIA*), (Devienne, 2008)³⁷. Le *Farm Bill* de 2002 restaure le prix d'objectif (*target price*) pour les céréales, le coton, les oléagineux, la laine, le miel, les pois secs, les lentilles et les pois chiches. Si le prix de marché est inférieur au prix d'objectif fixé, des aides contracycliques sont débloquées

pour compenser les producteurs. Pour les éleveurs laitiers, le dispositif d'aides contracycliques a été mis en place plus tardivement (2014) et a été renforcé depuis. Le *Farm Bill* de 2018 a mis en place des aides contracycliques (*Dairy Margin Coverage*) pour les éleveurs laitiers : lorsque le prix du lait est inférieur à la somme de la marge brute minimale garantie et des coûts de l'alimentation, soit environ 350 € par tonne, les aides sont déclenchées³⁸. Le financement est assuré par le budget fédéral ainsi que par une prime d'engagement³⁹ (faible) versée par les éleveurs.

33. Nitidae, 2022. Rationaliser les approches des politiques agricoles. Prix minima, démagogie et rôle de l'État dans la régulation des marchés agricoles en Afrique subsaharienne. Nit'Ideas, 13 septembre 2022.

34. *Ibid.*, voir aussi Ruf F., 2022. Covid-19, Différentiel de revenu décent et baisse des revenus des producteurs de cacao en Côte d'Ivoire. Cahiers Agricultures, 31.

35. <https://www.lafranceagricole.fr/actualites/article/748624/face-aux-crisis-des-aides-contracycliques-vido>

36. *The Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA), adopté le 15 mai 2002 est une loi cadre agricole états-unienne qui remplace le *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR Act) de 1996.

37. Devienne S., 2008. Agriculture et politiques agricoles aux États-Unis, OCL, 15 3 (2008) 162-171
DOI : <https://doi.org/10.1051/ocl.2008.0196>

38. <https://www.agriculture-strategies.eu/2019/06/nouveau-farm-bill-les-eleveurs-recevront-des-aides-contracycliques-lorsque-le-prix-du-lait-passera-en-dessous-de-350e-par-tonne/>

39. Forme d'engagement proportionnel au taux de marge brute garantie que choisit l'éleveur

3.5 L'imposition d'un tunnel de prix dans les contrats entre producteurs et acheteurs

Définition

L'État impose la fixation de bornes minimales et maximales de prix dans les contrats commerciaux, pour limiter les variations de prix.



© ECAM, Côte d'Ivoire, 2022

Points de vigilance

Le seuil minimum doit tenir compte de l'évolution des coûts de production. Dans le cas contraire, et en cas d'augmentation des charges, le prix minimum contractualisé entre le producteur et l'acheteur risque de descendre en dessous des coûts de production.

Exemple

Dans la loi Egalim 2, promulguée en France en octobre 2021, l'Assemblée a adopté une série d'amendements visant à expérimenter un dispositif de stabilisation des prix de vente, via la clause du tunnel de prix dans les contrats entre les producteurs et leurs acheteurs⁴⁰. Cette clause doit prévoir des bornes minimales et maximales à l'intérieur desquelles, les critères et modalités de détermination ou de révision du prix produisent leurs effets. Le décret n° 2021-1415 du 29 octobre 2021 rend cette clause obligatoire, pour la vente de viande bovine⁴¹. Pour l'élevage, l'Institut de l'élevage a mis en place l'outil Couprod, qui a été retenu par les autorités publiques, le CNIEL et Interbev dans leurs calculs de charges.

LA FISCALITÉ, UN OUTIL DE RÉGULATION DES COÛTS DE PRODUCTION ET DES PRIX À DÉVELOPPER

La construction du prix des produits agricoles et alimentaires peut être largement influencée par les mesures fiscales appliquées au secteur. Par exemple, en réduisant la TVA pour certains produits (comme les produits laitiers privilégiant le lait local en Afrique de l'Ouest, par exemple), en proposant de défiscaliser certains types d'équipements ou d'exonérer certaines entreprises de la TVA, on peut orienter les pratiques de production dans une direction donnée. Pour l'heure, ces mesures bénéficient surtout à l'agriculture intensive, comme l'a montré une

étude récente du Basic et de la Fondation pour la nature et l'homme, sur les financements publics et privés liés à l'utilisation agricole de pesticides en France⁴². Dans la même logique, la mise en place de taxes (comme la taxe carbone) et de subventions à la consommation (aide alimentaire ciblée sur les fruits et légumes frais, programmes de socialisation de l'alimentation en phase de test) pourrait contribuer à réorienter le comportement des consommateurs vers des produits de meilleure qualité nutritionnelle, sociale et environnementale.

40. <https://chambres-agriculture.fr/actualites/toutes-les-actualites/detail-de-lactualite/actualites/lois-egalim-1-et-2-conforter-le-revenu-des-agriculteurs/>

41. <https://agriculture.gouv.fr/tout-comprendre-de-la-loi-egalim-2>

42. https://www.fnh.org/wp-content/uploads/2021/02/Basic_Financements-et-Pesticides-en-France_Rapport-de-recherche_VFinales_Fe%CC%81vrier-2021.pdf

DES POLITIQUES D'AIDE ALIMENTAIRE ET D'ACHAT PUBLIC CIBLÉES POUR SOUTENIR L'OFFRE LOCALE

Les politiques d'aide alimentaire ne concernent pas forcément les productions excédentaires : il existe également des programmes de financement des produits locaux, destinés à l'aide alimentaire interne. Ces mesures consistent à subventionner les prix pour certains aliments produits localement, au profit des populations précaires.

En effet, dans un contexte de revalorisation des prix payés aux producteurs, les consommateurs peuvent se trouver confrontés à une hausse des prix des produits pour les filières concernées. Dans ce cas, les autorités publiques peuvent prendre le relais et subventionner en partie ces produits. Ainsi, les productions locales sont encouragées, rémunératrices tout en restant accessibles. Cette politique complète bien les mesures de protection tarifaire, par exemple, qui revalorisent les prix des produits locaux.

Exemple : Aux États-Unis, le *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) représente 70 % des dépenses de soutien alimentaire et fournit, aux ménages les plus pauvres, des aides ciblées pour l'achat de produits frais. En favorisant les circuits

courts et l'achat de produits locaux, ce programme a créé un lien entre l'aide alimentaire, l'agriculture et l'économie locale, si bien que 25 % des aides distribuées par l'aide alimentaire interne se reportent sur les agriculteurs⁴³.

Outre le subventionnement des productions locales, des politiques d'achats publics ciblées peuvent également jouer un rôle de régulation indirecte, en privilégiant l'achat de certains produits. Par exemple, un programme de l'Union européenne soutient la distribution de fruits et légumes frais, de lait et de produits laitiers dans les établissements scolaires (35 M€ par an).

Dans sa déclinaison française, ce programme a pour objectif d'encourager l'approvisionnement de la restauration scolaire en produits durables et de qualité : seuls les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine⁴⁴ sont éligibles pour la distribution des déjeuners⁴⁵ (même si aucune contrainte relative à l'origine n'est imposée). En Afrique de l'Ouest, des programmes similaires sont à l'essai, pour fournir aux écoles des produits laitiers issus du lait local et proposer ainsi un débouché fixe aux producteurs.

43. <https://www.agriculture-strategies.eu/2020/10/aide-alimentaire-aux-etats-unis-un-budget-150-fois-plus-important-que-europe/>

44. Agriculture biologique (AB), appellation d'origine contrôlée ou protégée (AOC/AOP), indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG) et label rouge (LR).

45. Voir les produits éligibles en France, p.10. <https://www.franceagrimer.fr/content/download/69059/document/FAM%20d%C3%A9cision%20LFE%20Consolid%C3%A9e%2022%2023.pdf>

4. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION PAR LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE DES ENTREPRISES

Les normes réglementaires régulent indirectement les modes de production, de transformation des produits agricoles, ainsi que les échanges commerciaux, en imposant certaines contraintes et standards aux pratiques des opérateurs. De même pour les nouvelles réglementations européennes concernant la responsabilité des multinationales (devoir de vigilance) et la lutte contre la déforestation importée, dont la procédure législative est cours au moment de la rédaction de ce rapport (fin 2022).

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LES NORMES ENVIRONNEMENTALES COMME OUTILS DE RÉGULATION INDIRECTE DE LA PRODUCTION

Au niveau de la commercialisation, des dispositions générales du droit commercial et du droit des contrats sont adaptées aux particularités de la chaîne de valeur alimentaire (objectifs de paiement, normes de qualité, juridiction, etc.) afin de fournir un cadre pour les agriculteurs ainsi que pour leurs partenaires de marché. Les catégories commerciales et normes de qualité obligatoires renforcent ce cadre : elles ont pour objet de normaliser et discriminer les produits agricoles selon leurs caractéristiques de qualité (taille, teneur en humidité, qualités organoleptiques, calibrage, etc.). Les normes de commercialisation comprennent également les critères liés au conditionnement et à la classification des produits en catégories qualitatives, et définissent les règles en matière d'étiquetage et de dénomination. Il existe également un cadre de réglementations juridiques portant sur la protection de la santé des consommateurs : à partir du *Codex alimentarius*, la loi fixe des critères minimum d'hygiène à respecter à chaque étape de la chaîne de valeur. L'accord SPS de l'OMC fixe des règles sanitaires et phytosanitaires (SPS) auxquelles les membres doivent se conformer lorsqu'ils légifèrent sur la sécurité alimentaire, la santé animale et végétale.

Exemple : Ce sont ces normes qui empêchent notamment la commercialisation en France d'un mélange de poudres de lait écrémé et d'huile de palme sous la dénomination « lait ».

Au niveau de la production, l'usage d'intrants est également réglementé : processus de sélection et de reconnaissances des variétés végétales, mise sur le marché des engrais et des pesticides, contrôle des aliments pour bétail, autorisation des médicaments vétérinaires et vaccinations systématiques... Par ailleurs, l'UE dispose d'un cadre réglementaire sur la protection du foncier agricole et sur la protection de l'environnement : des lois fondamentales relatives à la protection des écosystèmes, des sols, de l'eau et de l'air, telles que les taux maxima de résidus de pesticides autorisés, ou encore la directive nitrates. Ces réglementations peuvent avoir des impacts très concrets en matière de réduction des volumes (en limitant les élevages intensifs, par exemple).

Toutefois, de grosses disparités demeurent en matière de réglementations environnementales et de qualité : les pays d'Afrique de l'Ouest en particulier, manquent de réglementations en la matière, ou de moyens pour les mettre en œuvre.

4.1 Le devoir de vigilance pour mettre fin à l'impunité des multinationales

La loi française⁴⁶ et le projet de directive européenne⁴⁷ reposent tous les deux sur le principe d'une obligation de comportement pour les entreprises en matière de prévention et de réparation des atteintes aux droits humains et environnementaux, dans un contexte de mondialisation des chaînes de valeur⁴⁸. L'outil principal commun à ces deux réglementations est le plan de vigilance, conçu comme un outil de transparence pour identifier les risques que l'activité de l'entreprise à travers le monde fait peser sur les libertés fondamentales, la santé, les droits humains et l'environnement ; et les mécanismes d'alerte mis en place. Les entreprises doivent également expliquer de quelle manière elles comptent remédier aux atteintes aux droits humains et environnementaux en modifiant leurs pratiques. Le CCFD-Terre Solidaire a dressé une liste de ces risques dans le domaine de l'agro-industrie :

- accaparement des terres et des eaux ;
- droits des paysans et agriculture contractuelle ;
- semences et biodiversité ;
- pesticides, santé et environnement ;
- criminalisation des défenseurs des droits.

De leur côté, l'OCDE et la FAO ont ouvert une consultation publique sur leur projet de guide relatif à la déforestation, à la dégradation des forêts et au devoir de vigilance dans les chaînes d'approvisionnement agricoles.

LE CAS DE LA PLAINTÉ CONTRE LE GROUPE CASINO SUR LE FONDEMENT DE LA LOI SUR LE DEVOIR DE VIGILANCE

Le cas Casino constitue la première plainte contre une chaîne d'hypermarchés pour des faits de déforestation et de violation de droits humains dans sa chaîne d'approvisionnement, sur le fondement de la loi sur le devoir de vigilance. Le groupe Casino a ainsi été mis en demeure le 21 septembre 2020, puis assigné en justice le 3 mars 2021, par une coalition internationale d'associations représentant des peuples autochtones d'Amazonie

brésilienne et colombienne, ONG françaises et américaines, « en raison de ses ventes en Amérique du Sud de produits à base de viande bovine, liés à la déforestation et à l'accaparement de terres des peuples autochtones ». Des enquêtes réalisées par l'ONG Envol Vert ont permis de montrer l'existence de liens entre plusieurs fermes impliquées dans la déforestation illégale et des produits vendus dans les supermarchés de sa filiale Grupo Pão de Açúcar au Brésil.

Conditions de réussite/ Points de vigilance

- Les sanctions prévues par la loi française sont les réparations financières aux dommages causés, après jugement au tribunal judiciaire de Paris⁴⁹. Pour l'instant, aucune jurisprudence n'ayant été prise sur le fond sur cette loi, il n'y a pas encore de recul. Par ailleurs, l'argent ne peut compenser certains dommages irréversibles.
- Les deux réglementations ne concernent que les grandes entreprises⁵⁰. Les petites et moyennes entreprises (PME) ne relèvent pas directement du champ d'application de cette directive.
- La charge de la preuve continue de peser sur les victimes et non sur les entreprises. Les victimes devront toujours prouver un dommage, une faute de la part de la société et un lien de causalité entre la faute et le dommage qu'elles ont subi. Or, quasiment tous les documents qui permettent de prouver la faute sont des documents

46. La loi 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (2017-399) a été adoptée le 27 mars 2017. Elle fait suite au plaidoyer engagé dès 2009 par le collectif forum citoyen pour la RSE (CCFD-Terre Solidaire, Amnesty, Sherpa, AT, Collectif De l'éthique sur l'étiquette et Actionaid) avec deux syndicats en soutien (CFDT et CGT), dans le but de tenir pour responsables devant une juridiction française des entreprises complices de violation des droits humains et environnementaux dans des pays étrangers où il n'y a pas d'accès à la justice. Le drame du Rana Plaza de 2013 a facilité l'adoption de cette loi qui renforce la *soft law* déjà existante en matière de responsabilité des entreprises dans le contexte de la mondialisation.

47. Projet 2019/1937 de directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité raisonnable, ou responsable (*due diligence*) adopté le 23 février 2022 par la Commission européenne.

48. Petitjean O., 2019. Devoir de vigilance. Une victoire contre l'impunité des multinationales. Éditions Charles-Léopold-Mayer.

49. Les affaires en cours au tribunal judiciaire de Paris ainsi que les plans de vigilance sont répertoriés sur le site du *Radar du devoir de vigilance* (Sherpa / CCFD-Terre Solidaire).

50. Pour la directive UE, les nouvelles règles relatives au devoir de vigilance s'appliqueront à trois types d'entreprises ; groupe 1 : toutes les sociétés à responsabilité limitée de l'UE de grande taille et ayant un pouvoir économique important (employant plus de 500 personnes et réalisant un chiffre d'affaires net supérieur à 150 M€ à l'échelle mondiale) ; groupe 2 : les autres sociétés à responsabilité limitée exerçant des activités dans des secteurs à fort impact définis, qui n'atteignent pas les deux seuils du groupe 1, mais emploient plus de 250 personnes et réalisent un chiffre d'affaires net de 40 M€ et plus à l'échelle mondiale ; et enfin groupe 3 : les entreprises de pays tiers, actives dans l'UE, dont le seuil de chiffre d'affaires est aligné sur celui des groupes 1 et 2 et dont le chiffre d'affaires est réalisé dans l'UE (groupe 3).

confidentiels, potentiellement protégés par le secret des affaires. Il faudrait donc renverser la charge de la preuve.

- La liste violations des droits est jugée incomplète par certaines ONG.
- Le plan de vigilance constitue une obligation de moyens et non de résultats.
- Il n'y a pas de service de l'État dédié en France. Le rapport d'évaluation de cette loi (Duthilleul et de Jouvenel, 2020) recommande qu'un service de l'État soit chargé de la promotion du devoir de vigilance en prévoyant des moyens dédiés et en lui donnant accès aux données non publiables détenues par d'autres administrations, pour lui permettre d'en vérifier et d'en renforcer l'application.
- Enfin, on peut évoquer le risque que la transposition de cette directive dans la législation de chaque État membre de l'UE, puis sa mise en œuvre effective, soit trop longue et arrive trop tard dans un contexte d'urgence écologique.

51. Les produits dérivés concernés par cette proposition de règlement sont listés en annexe du texte.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0706&from=FR>

52. Rapport du parlement (266 amendements discutés).
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0219_FR.html

53. Intitulée : *Protecting and restoring the world's forests: stepping up EU action to halt deforestation and forest degradation*.
https://ec.europa.eu/info/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_en

54. Le Parlement a proposé, via le vote de septembre 2022, d'avancer la date butoir au 31 décembre 2019, ce qui limite l'amnistie de la déforestation récente dénoncée par certains.

55. C'est-à-dire : « une étendue de 0,5 ha caractérisée par un peuplement d'arbres d'une hauteur supérieure à cinq mètres et par un couvert forestier de plus de 10 %, ou par un peuplement d'arbres pouvant atteindre ces seuils *in situ*, l'exclusion des plantations agricoles et des terres dédiées principalement à un usage agricole ou urbain » (article 2 de la proposition de règlement relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010. Le Parlement a proposé en septembre 2022 d'inclure un principe de non-conversion de tous les écosystèmes naturels pour protéger notamment les Cerrados brésiliens victimes de l'extension de la culture du soja.

56. Plus précisément, ce système d'évaluation comparative « classera les pays en fonction des niveaux de déforestation et de dégradation des forêts en lien avec les produits de base en cause, mais aussi avec des critères liés à l'engagement des pays dans la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts ». Les pays seront classés en trois catégories : risque faible, risque standard et risque élevé. Les pays à faible risque seront associés à une obligation de diligence raisonnée simplifiée alors que les pays à risque élevé feront l'objet de contrôles renforcés.

57. Article 9 : description, quantité, pays de production, géolocalisation de toutes les parcelles, données sur les fournisseurs, informations « suffisantes et vérifiables » concernant la zéro-déforestation des produits et le caractère légal de la production.

4.2 La lutte contre la déforestation importée

La proposition de règlement sur la déforestation importée de la Commission européenne (novembre 2021) : s'il est adopté, ce règlement redéfinira les conditions d'accès au marché européen (et à l'exportation à partir de l'UE) d'au moins six produits de base dont il est documenté qu'ils contribuent à la déforestation des forêts tropicales : cacao, café, soja, palmier à huile, bois et viande bovine. Les produits dérivés tels que le chocolat, les meubles et le cuir sont également concernés⁵¹. La position du Parlement européen adoptée en septembre 2022 propose d'étendre le règlement aux filières porcine, ovine, caprine et avicole, au maïs, au caoutchouc (filiale hévéa) ainsi que le charbon de bois et le papier imprimé pour la liste des produits dérivés⁵². Cette proposition de règlement fait suite à la communication de la Commission européenne de 2019⁵³ qui définissait un objectif de réduction de l'empreinte de la consommation de l'UE et d'encouragement de la consommation de produits importés issus de chaînes d'approvisionnement sans déforestation. Elle repose sur un mécanisme d'interdiction de commercialiser ces produits sur le marché européen si les exigences de légalité et de zéro-déforestation ne peuvent être vérifiées dans le cadre d'une déclaration obligatoire de diligence raisonnée (article 3 de la proposition de règlement). La zéro-déforestation signifie que les produits ont été produits sur des terres n'ayant pas fait l'objet d'activités de déforestation après une date butoir qui fait encore débat (31 décembre 2020 dans la proposition initiale⁵⁴) et que le bois a été récolté dans la forêt sans causer de dégradation des forêts après la même date butoir, la définition de la forêt utilisée étant celle de la FAO⁵⁵ (article 2). La proposition inclut un système de classement des pays en fonction du risque de déforestation⁵⁶ afin de proportionner le niveau exigé de diligence raisonnée. Les déclarations de diligence raisonnée seront lues par les autorités compétentes qui seront désignées par chaque État membre (ce ne sera pas centralisé au niveau européen). Seuls les produits accompagnés de déclarations de diligence raisonnée conformes aux exigences en matière d'information⁵⁷ concluant à un risque « nul ou négligeable » pourront être mis sur le marché de l'UE. Les exigences d'information portent notamment sur les coordonnées de géolocalisation de toutes les parcelles. Le Parlement européen (vote de septembre 2022) souhaite que la diligence raisonnée tienne compte également « des atteintes aux droits de l'homme associées à la déforestation, à la dégradation des forêts et à leur conversion, y compris les violations des droits des peuples autochtones, des communautés locales et des titulaires de droits fonciers ».

Conditions de réussite / points d'attention

- Cette proposition n'intègre pas de mesures de régulation des prix ou d'augmentation des revenus des producteurs pour faire face à ces exigences.
- Il existe un risque d'exclusion des petites coopératives qui ne sont pas en mesure d'assurer la traçabilité jusqu'à la parcelle ni de documenter les autres éléments obligatoires (voir étude de cas sur le cacao).



© Pexels - Zoran Milosavljevic

- La définition de la forêt retenue (celle de la FAO) est très controversée car trop restrictive, comme le montrent les travaux du comité scientifique et technique Forêts⁵⁸ et de la Fondation pour la nature et l'homme⁵⁹. Certains experts lui préfèrent l'approche des Hauts stocks de carbone (HCS) conçue pour lutter plus efficacement contre la conversion de tous les écosystèmes riches en carbone en tenant compte de la diversité des contextes écologiques.
- La définition opérationnelle de la dégradation est encore floue, ce qui pose problème pour le développement des pratiques agroforestières. L'inclusion de la dégradation pose question par rapport aux produits issus de parcelles nouvellement exploitées en agroforesterie, qui pourraient être exclus du marché européen.
- La mise en œuvre devra être homogène partout en Europe avec du personnel dédié afin d'éviter de reproduire les faiblesses du programme pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)⁶⁰ (par exemple, l'entrée en fraude des produits ne répondant pas au règlement par l'Espagne et l'Italie, moins-disant aux frontières que leurs voisins).
- D'autres faiblesses relatives à la prise en compte des droits des peuples autochtones ou à un examen plus précoce des impacts sur les petits producteurs ont déjà fait l'objet de propositions d'amendements au niveau de la commission Envi⁶¹ du Parlement européen :
 - un examen plus précoce des impacts sur les petits producteurs (deux ans après l'entrée en vigueur au lieu de cinq) ;
 - de nouvelles exigences pour les opérateurs, en ce qui concerne leurs relations avec les petits producteurs, telles que l'obligation de soutenir leur mise en conformité et un partage équitable des coûts engendrés, un engagement dans la durée, ainsi qu'une rémunération équitable afin que leurs produits puissent se conformer aux nouvelles exigences (en particulier la géolocalisation) ;
 - une nouvelle référence au renforcement des capacités et aux investissements financiers pour les petits producteurs, en ce qui concerne les mesures d'atténuation que les opérateurs peuvent entreprendre ;
 - une obligation pour les opérateurs de rendre compte des mesures qu'ils ont prises pour soutenir les petits producteurs ;
 - l'élaboration par l'UE de feuilles de route conjointes avec les pays partenaires pour s'attaquer aux causes profondes de la déforestation et prévoir un soutien spécifique aux petits exploitants ;

58. Voir p. 6 et 7 les différentes définitions : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

Par exemple, les zones de savane comme le Cerrado au Brésil sont exclues de la définition, et font pourtant partie des écosystèmes riches en biodiversité qui stockent le carbone en quantité importante

59. <https://www.fnh.org/le-projet-europeen-de-lutte-contre-la-deforestation-importee-les-limites-dune-approche-indifferenciee/>

60. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, en anglais.

61. Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

- la réduction au minimum de la charge pesant sur les petits producteurs des pays tiers et la prévention des obstacles à leur accès au marché de l'UE ;
 - des partenariats solides entre la CE et les principaux pays producteurs, en tenant compte des intérêts spécifiques des petits producteurs et des communautés locales ;
 - une date butoir avancée au 31 décembre 2019 (contre 2020 dans la proposition initiale de la Commission européenne⁶²).
- Il faudra enfin veiller à ce que les organisations de la société civile et les syndicats soient habilités à engager des actions représentatives au nom des victimes de la déforestation.

4.3 L'imposition d'un différentiel de revenu décent

Définition

Il s'agit d'un mécanisme innovant qui repose sur l'obligation pour les exportateurs de payer une prime fixe supplémentaire à l'exportation destinée à augmenter d'autant le revenu des producteurs dans le cadre de systèmes de prix administrés.

Exemple

La mise en œuvre du différentiel de revenu décent (DRD) pour l'exportation du cacao ivoirien et ghanéen, sous la forme d'une prime de 400 \$ par tonne de cacao.

Conditions de réussite / points d'attention

Revu à la baisse à 300 \$ en 2022, le DRD a été en grande partie compensé par la baisse du niveau des différentiels d'origine du cacao ivoirien et ghanéen sur le marché, ce qui n'a pas permis de réévaluer le prix des fèves au producteur. Les opérateurs se sont également tournés vers d'autres origines et ont utilisé des stocks préexistants afin de s'affranchir temporairement de cette prime. C'est un vrai bras de fer qui s'est engagé entre les deux pays et les exportateurs de cacao (voir étude de cas sur le cacao).

4.4 Les obligations d'approvisionnement en matières premières locales

Définition

Cette mesure consiste à imposer un taux d'incorporation minimum de produits locaux dans la préparation d'aliments, afin de stimuler la demande pour ces produits.

Exemple

L'Offensive lait prévoit d'imposer aux coopératives et aux transformateurs laitiers un volume minimum de lait collecté localement (voir étude de cas sur le lait).

62. Certains groupes demandaient 2015-2018. Le standard Rainforest Alliance est plus restrictif avec la date butoir de 2014.

5. LES INSTRUMENTS AUX FRONTIÈRES

5.1 Les droits de douane



Après la conquête de la Gaule (58 à 51 av. J.-C.), Rome introduit les droits de douane à l'entrée de ce territoire. Des postes douaniers (portoria) sont installés aux frontières et dans les ports. Un centre de commandement est situé à Lugdunum (Lyon). Ce nouvel impôt nommé le Quarantième des Gaules, soit 2,5 % de la valeur, coexiste avec les portoria perçus dans les autres parties de l'Empire romain. Il s'agit là de la première administration douanière gallo-romaine.⁶³



Définition

Il s'agit des taxes aux frontières qui s'appliquent aux produits importés, afin de relever leur prix sur le marché intérieur pour les rendre moins compétitifs face aux produits nationaux. Tous les pays ou unions économiques disposent d'un système de droits de douane⁶⁴. Les droits de douane peuvent être fixes (une somme constante par unité ou un pourcentage du prix Caf⁶⁵) ou variables (le montant varie selon le prix Caf lui-même). Dans le cas des prélèvements variables, si le marché est saturé et les prix trop bas, le pays peut maintenir une barrière tarifaire dissuasive, pour limiter les effets de dumping. À l'inverse, si le cours du marché mondial est fort, les droits de douane peuvent être abaissés à leur niveau de base. Des droits de douane supplémentaires peuvent être justifiés par la lutte contre le dumping ou la sauvegarde de secteurs sensibles (voir ci-après).

Exemples

Dans le tarif extérieur commun (TEC) de la Cedeao⁶⁶, entré en vigueur en 2015, les poudres de lait (entier ou MGv) et le lait concentré sont taxés entre 5 % et 10 %, les beurres et fromages 20 % et les yaourts 35 %⁶⁷. Le TEC taxe en effet les produits de façon différenciée selon les catégories auxquelles ils appartiennent.

LES PRÉLÈVEMENTS VARIABLES DE LA PAC

L'Union européenne a appliqué des droits de douane variables dans le cadre de la Pac. Ils étaient égaux à la différence entre le prix d'accès au marché européen (le prix au producteur fixé par l'UE) et la valeur

la plus faible des prix d'importation Caf. Dans le cadre de l'accord du cycle d'Uruguay, même si certaines exceptions restent prévues, il a été demandé à l'UE de remplacer ses droits variables par des taxes fixes.

63. Histoire de la douane française, <https://www.douane.gouv.fr/la-douane/qui-sommes-nous/histoire-de-la-douane-francaise>

64. Seules Hong Kong et Macao, conformément au statut de port franc, n'imposent pas de droits de douane à l'entrée de marchandises générales sur leur territoire. Voir la liste des pays classés selon leurs tarifs douaniers : https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_pays_class%C3%A9s_selon_leurs_tarifs_douaniers

65. « Le prix Caf est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur ou prix d'un service fourni à un résident avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays. » (Insee).

66. Ce nouveau TEC a remplacé le TEC initialement en vigueur au sein de l'UEMOA depuis le 1^{er} janvier 2000.

67. TEC Cedeao 2017.

Conditions de réussite / points d'attention :

Les économistes considèrent généralement que lorsque les importations déstabilisent les marchés locaux la protection est stabilisatrice. « Les droits de douane ont pour

conséquence de relever les prix au consommateur des produits importés ; ils augmentent les revenus de l'État et tendent à inciter les producteurs nationaux à accroître leur production de biens substituables aux importations ; ils constituent donc une forme d'incitation à développer la production et à remplacer les importations. » (FAO, 2001⁶⁸) Par ailleurs, l'État ou la région doit disposer d'un système de contrôle et de taxation efficace aux frontières, pour lutter contre les fraudes. Concernant les prélèvements variables, bien qu'ils représentent un outil de régulation intéressant, ils ne sont pas considérés comme compatibles avec les règles actuelles de l'OMC.

5.2 Les mesures de sauvegarde complémentaires aux droits de douane

Définition

Ce sont des restrictions d'urgence appliquées aux importations à titre temporaire, pour faire face à des circonstances spéciales, comme une augmentation soudaine des importations. Elles s'appliquent principalement pour les pays en développement, et servent à protéger des produits sensibles de la concurrence : une protection tarifaire est maintenue, au moins provisoirement, ou n'est pas complètement supprimée dans le cadre d'accords commerciaux encourageant la libéralisation des échanges.

Exemples

Les mesures de sauvegarde de l'OCM unique (Pac), du TEC Cedeao (Alpha et al., 2010⁶⁹).

LES MESURES DE SAUVEGARDE AU NIGERIA

Le Nigeria a activé une taxe d'ajustement à l'importation (TAI), afin d'ajuster le tarif (à la hausse ou à la baisse) des produits importés, en faisant la différence entre le taux de droit de douane du TEC Cedeao et le taux de droit de douane précédemment appliqué au niveau

national. Le Nigeria a mis à profit cet instrument pour imposer une TAI de 60 % sur le riz importé, en plus des droits de douane de 10 % prévus par le TEC Cedeao, maintenant ainsi des droits de douane très élevés pour protéger son marché intérieur.

Conditions de réussite / points d'attention

Les mesures de sauvegarde sont autorisées par l'OMC⁷⁰, mais un membre affecté par une mesure de sauvegarde peut demander au comité des sauvegardes de l'OMC de constater que la mesure soit conforme aux règles établies dans l'accord sur les sauvegardes de 1994. Dans les pays du Sud, ces mesures doivent s'accompagner du développement, en amont, de la capacité de production (volumes, transformation, conservation) et de la maîtrise des coûts de production, pour être en mesure de proposer des prix accessibles aux consommateurs pour les produits locaux destinés au marché interne.

5.3 Les quotas d'importation et les contingents tarifaires

Définition

Il s'agit de fixer un volume maximum pour les produits importés. Au-delà de ce volume, soit les droits de douane sont augmentés (cas des contingents tarifaires), soit les échanges commerciaux s'arrêtent. Un contingent tarifaire allie droits de douane et

68. FAO, 2001. Les instruments de protection et leurs conséquences économiques. <https://www.fao.org/3/X7352F/x7352f03.htm#Module%203%20Les%20instruments%20de%20protection%20et%20leurs%20cons%C3%A9quences%20%C3%A9conomiques>

69. Alpha A et al., 2010. Étude relative à la définition des instruments régionaux de régulation des marchés agricoles dans le cadre de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap), Gret.

70. Voir les données statistiques sur les sauvegardes de l'OMC : https://www.wto.org/french/tratop_f/safeg_f/safeg_f.htm#statistics

quotas d'importation. Il s'agit de réduire partiellement ou totalement, dans la limite d'une quantité déterminée, les droits de douane applicables à une marchandise importée. Ainsi, les droits de douane varient en fonction du volume : en deçà du quota, les produits sont soumis à des droits de douane faibles, voire nuls. Au-delà, les droits de douane sont plus élevés.

Exemple

Pour ce qui est des contingents tarifaires, l'UE a mis en place 87 quotas.

Conditions de réussite / points d'attention :

Les quotas d'importation ont tendance à renchérir les prix intérieurs des produits importés, du fait de leur rareté sur le marché, au détriment des consommateurs.

5.4 L'imposition de quotas d'exportation dans le cadre des accords internationaux de produits de base

Définition

Un quota d'exportation correspond à la quantité maximale d'un produit qu'il est possible d'exporter dans le cadre d'un accord entre pays producteurs.

Exemple

Accord international sur le blé de 1933, accords de l'Opep, accord international sur le café...

LES QUOTAS D'EXPORTATIONS DE L'ACCORD INTERNATIONAL SUR LE CAFÉ

« En 1962, la plupart des pays producteurs de café et presque tous les pays développés qui en consommaient ont signé l'Accord international sur le café (AIC) afin de stabiliser les prix mondiaux grâce à l'imposition de quotas d'exportation. Ce système de quotas a réussi à stabiliser les prix du café malgré les importantes fluctuations de la

production mondiale. Néanmoins, les pressions sur l'AIC se sont accrues en raison de l'émergence de nouvelles sources d'approvisionnement (Vietnam notamment). Les principaux pays producteurs n'ayant pu se mettre d'accord sur la répartition des quotas d'exportation, l'accord a été suspendu en juillet 1989, entraînant une chute de 40 % des prix du café. »⁷¹

Conditions de réussites / points d'attention

Difficultés liées à la négociation de ce type d'accord, stratégies opportunistes de certains pays (non-respect des règles, phénomène du *passager clandestin*...).

5.5 Les barrières sanitaires et phytosanitaires

Définition

Mise en place d'un système de contrôle aux frontières, pour suspendre ou interdire l'entrée de certains produits sur le territoire le temps que le produit entre en conformité avec les réglementations sanitaires et phytosanitaires) nationales ou régionales.

71. Baffes, 2020.
<https://blogs.worldbank.org/fr/voices/les-accords-sur-les-produits-de-base-sont-ils-voues-lechec>

Exemple de barrière sanitaire aux échanges commerciaux

L'UE a interdit l'importation de viande et produits à base de viande contenant des hormones de croissance ; attaquée par les États-Unis et le Canada à l'OMC, un compromis a été trouvé en augmentant les contingents de bœuf (*i.e.* les quantités de bœuf importées avec des droits de douane quasi nuls) en échange de l'engagement de la part des pays exportateurs de mettre en place une filière sans hormone dédiée au marché UE. L'arrêté du 21 février 2022 étend cette interdiction à l'usage d'antibiotiques promoteurs de croissance.

Conditions de réussite / points d'attention

Pour ce qui est des barrières sanitaires et phytosanitaires, l'OMC conditionne cette mesure à une démonstration scientifique que les produits concernés engendrent des problèmes sanitaires. Si les pays ne sont pas en mesure de démontrer les risques, la suspension à l'importation peut être maintenue, mais les pays exportateurs peuvent déposer une plainte à l'OMC, et exposant ainsi les pays importateurs à des sanctions commerciales.

5.6 Les restitutions à l'exportation

Définition

Les restitutions à l'exportation constituent un mécanisme de régulation de marché visant à compenser la différence de prix pratiqués sur le marché communautaire et sur le marché mondial. Les subventions sont ainsi versées par les autorités publiques aux entreprises exportatrices, afin de favoriser de nouveaux débouchés et/ou de vendre les productions excédentaires sur le marché mondial, et stabiliser ainsi les prix sur le marché intérieur. Pour être octroyée, une restitution doit faire l'objet d'un certificat d'exportation fixant à l'avance le montant de l'aide prévue. La décision de Nairobi, adoptée par l'Organisation mondiale du commerce, interdit d'accorder des subventions à l'exportation de produits agricoles après 2020⁷² ⁷³.

Exemple

En 1968, l'UE met en place des restitutions à l'exportation pour les produits laitiers. Ces aides permettent aux producteurs européens de vendre leurs produits sur le marché mondial, même s'ils ne sont pas compétitifs. La restitution (ou aide à l'exportation) compensait la différence entre le prix mondial, plus bas, et le prix garanti dans l'Union, plus élevé. Ce mécanisme a souvent été dénoncé comme une concurrence déloyale vis-à-vis des agriculteurs des pays pauvres, encourageant le dumping vers les pays du Sud, et a été supprimé entre 2006 et 2008 pour les poudres de lait, puis pour le beurre et le fromage.

Conditions de réussite / points d'attention

Même sans subventions directes à l'export, les aides Pac contribuent à soutenir, indirectement, l'export de produits européens. Le collectif Nourrir (anciennement Plateforme pour une autre Pac) propose de restituer ces aides lorsque les productions sont destinées à l'exportation, afin de limiter les effets de distorsion de concurrence et de dumping.

72. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d63fcf9a-fr/index.html?itemId=/content/component/d63fcf9a-fr>

73. Voir site de l'OMC : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro04_export_f.htm#:~:text=L'Accord%20sur%20l'agriculture%20interdit%20le%20recours%20aux%20subventions,et%20diff%C3%A9renci%C3%A9%20durant%20la%20p%C3%A9riode

5.7 Les accords commerciaux



L'histoire des accords commerciaux remonte aux traités d'amitié, de commerce et de navigation visant, entre autres, à faciliter le commerce et protéger les commerçants. Les premiers grands traités de réciprocité commerciale apparaissent dans la seconde moitié du XIX^e siècle : traité franco-britannique de 1860 ou traité de 1854 entre le Canada et les États-Unis.

Deblock, 2012⁷⁴



Définition

Un accord commercial permet, aux gouvernements qui le signent, de se mettre d'accord sur les règles à respecter dans le cadre de leurs échanges. Les négociations portent sur les droits de douane et sur les barrières non tarifaires aux échanges (d'ordre technique, administratif ou juridique comme les mesures sanitaires et phytosanitaires, par exemple).

Exemple

Les accords multilatéraux de l'OMC qui s'appliquent à tous les pays membres de l'OMC ; les accords bilatéraux (qui doivent respecter les règles générales de l'OMC), par exemple l'accord UE Nouvelle-Zélande ou encore les accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

LE BLOCAGE DE L'APE UE AFRIQUE DE L'OUEST PAR LE NIGERIA ET LA MISE EN ŒUVRE DES APE AVEC LE GHANA ET LA CÔTE D'IVOIRE

La signature de l'accord de Cotonou entre les pays ACP et l'UE en 2000 a instauré une profonde modification des relations commerciales entre les deux zones, en comparaison de la convention de Lomé et son Stabex⁷⁵, avec la négociation d'accords de partenariat économique (APE) avec les régions ACP. Les négociations relatives à la mise en œuvre d'un APE régional entre l'UE et seize pays d'Afrique occidentale ont été conclues en février 2014. L'APE a été signé par tous les États membres de l'Union et par quinze États d'Afrique de l'Ouest à l'exception du Nigeria, et la Mauritanie s'y est associée. Il y a douze PMA parmi les seize pays de la Cedeao. Et on peut considérer que ce sont les non PMA qui ont le plus à perdre en cas de non-ratification. Les PMA bénéficient en effet toujours de

l'initiative Tout sauf les armes (TSA), c'est-à-dire une exonération de droits de douane et de contingents pour toutes les exportations de biens vers l'UE à l'exception des armes et des munitions. Mais, étant donné que le Nigeria a confirmé, en mars 2018, qu'il ne signera pas l'APE régional, celui-ci est bloqué et les deux APE intérimaires précédemment signés avec la Côte d'Ivoire et le Ghana sont devenus définitifs. Ces deux pays deviennent ainsi une porte d'entrée vers d'autres États de la Cedeao pour les produits importés⁷⁶. Les produits agricoles font partie des lignes tarifaires qui seront totalement exclues de la libéralisation côté Cedeao et resteront soumises à des droits normaux (25 % des lignes du TEC Cedeao), au côté des produits de la pêche et des produits de consommation finale sensibles.

74. Deblock C., 2012. Accords commerciaux : entre coopération et compétition. Politique étrangère, 819-831.
DOI : <https://doi.org/10.3917/pe.124.0819>

75. Voir étude de cas sur le cacao.

76. Risque de contournement des protections douanières via ces « chevaux de Troie ».



© AVSF

Conditions de réussite / points d'attention

Ces accords « offrent aux États la possibilité de développer à leur gré leur agenda commercial et de nouer des alliances économiques tout en composant avec les règles multilatérales de l'OMC », (Deblock, 2012). Ils permettent de pallier les blocages du multilatéralisme, mais engendrent une inflation de règles et de normes.

DES MESURES DE RÉGULATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX PLUS RADICALES

D'autres mesures de régulation, plus radicales, peuvent être envisagées : la suspension des droits à l'importation ou l'interdiction d'importation, appelée aussi embargo.

L'OMC prévoit également des droits anti-dumping⁷⁷, c'est-à-dire des taxes sur les importations lorsqu'il est démontré que le prix des produits importés est inférieur à leur coût de production. La Cedeao pourrait tout à fait activer ce type de mesure pour taxer davantage les poudres de lait et mélanges MGV arrivant sur son territoire.

Un prix seuil d'importation peut aussi

être fixé, et des droits de douane compensateurs mis en place, pour limiter les effets de dumping et les écarts trop importants entre les produits importés et leurs équivalents locaux.

Le droit compensateur augmente (resp. baisse) lorsque le prix mondial baisse (resp. augmente) : l'UE impose systématiquement de tels prélèvements compensateurs sur ses importations agricoles⁷⁸.

Enfin, certains pays comme le Nigeria ont mis en place des mécanismes différenciés d'accès au marché (voir l'étude de cas sur le lait).

5.8 Les mesures miroirs (ou clauses miroirs)

Définition

Une mesure miroir consiste à fixer des règles pour les produits importés équivalentes aux standards de production appliqués dans un pays ou une union (standards sociaux, environnementaux...) afin d'égaliser les contraintes de production et de s'assurer que les produits consommés ne sont pas issus de pratiques dommageables pour les droits humains et environnementaux.

Exemple

Des mesures miroirs sont actuellement à l'étude au niveau de l'UE à travers différentes législations.

77. Voir p. 4. <https://perso.univ-rennes1.fr/denis.delgay-troise/CIJ/Cours/REI412.pdf>

78. *Ibid.*

LES MESURES MIROIRS À L'ÉTUDE AU NIVEAU DE L'UE

Le règlement OCM⁷⁹ de la nouvelle Pac : la Commission européenne a fait une déclaration unilatérale en disant qu'elle se servirait de ce texte pour traiter la question des limites maximales de résidus (LMR) de pesticides dans les produits importés. En effet, des dérogations peuvent être accordées aux produits importés dont les taux de résidus de pesticides dépassent les limites maximales autorisées. L'article 188 bis du règlement OCM concernait l'ensemble des mesures miroirs, puis a été resserré autour des questions pesticides. Il a été adopté par le Parlement européen puis retiré durant le trilogue entre le Parlement, la Commission et le Conseil, en échange d'un engagement de la Commission européenne à faire un rapport sur le sujet pour avancer à moyen terme.

Législations qui pourraient intégrer ce type de mesure :

- le projet de législation cadre sur la durabilité des systèmes alimentaires au sein de l'UE, prévu pour la fin 2023 ;
- le règlement européen sur l'utilisation durable des pesticides (une proposition de la Commission a été adoptée en juin 2022, et doit encore être approuvée par le Parlement et le Conseil)⁸⁰ : ce règlement interdit certaines pratiques au niveau européen (l'usage de certains pesticides néonicotinoïdes, par exemple). Pour rester cohérent et éviter la mise en place de doubles standards, ces interdictions devraient également s'appliquer aux produits importés dans le cadre des clauses miroirs (et en vis-à-vis, l'exportation de pesticides interdits en UE devra également être stoppée).

Conditions de réussite / points d'attention

Si l'objectif initial est de s'assurer que les biens importés soient issus de pratiques respectueuses de l'environnement (interdiction d'utilisation de certains pesticides, par exemple) et des humains, ces mesures sont aussi accusées de protectionnisme déguisé. Aujourd'hui, ces mesures sont à l'étude pour une application au cas des pesticides néonicotinoïdes interdits sur le territoire européen. On peut imaginer que demain, ces mesures s'appliquent à d'autres thématiques environnementales, voire à des critères sociaux comme celui d'une juste rémunération des agriculteurs, mais dans la pratique, le niveau de contrôle et de traçabilité requis pour mettre en œuvre ce type de mesure représente un frein important. Pour éviter d'exclure les petits producteurs du marché européen, il est par ailleurs indispensable d'accompagner les mesures miroirs de politiques de soutien qui leur permettraient de répondre aux exigences environnementales (un peu sur le même principe que les enjeux de lutte contre la déforestation importée).

79. Le règlement concernant l'organisation commune du marché communautaire européen.

80. https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en

6. LES MÉCANISMES D'APPUI À L'ORGANISATION DES PRODUCTEURS POUR UN PILOTAGE DE L'OFFRE PAR LES ACTEURS DES FILIÈRES

Définition

Il s'agit d'octroyer un statut et des aides dédiées aux organisations de producteurs (OP) ou aux interprofessions par filière en vue de leur confier le pilotage de l'offre du secteur concerné (planification, prévention et gestion des crises). Ce pilotage existe également à l'échelle territoriale des AOP/IGP avec les organismes de défense et de gestion (ODG) des produits labellisés (exemple du comté en France).

Les organisations interprofessionnelles (OI), qui réunissent différents maillons d'une filière (production, transformation, distribution), bénéficient également de soutiens publics pour répondre à des problématiques collectives : optimisation des coûts de production et de transformation des produits, règles communes de mise en marché (calibre des fruits, dates de commercialisation, quantités maximales, fourchettes de prix).

Exemple

La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) du Sénégal, et le règlement OCM de la Pac qui prévoit plusieurs dispositifs de soutiens pour les OP et les OI.

LES STATUTS D'OP DANS L'UE

Au sein de l'UE, une organisation de producteurs (OP) est une reconnaissance accordée par décret ministériel à une société coopérative agricole, une union de coopératives agricoles, une société d'intérêt collectif agricole, une association loi 1901, une société commerciale ou un groupement d'intérêt économique. Ce statut a pour objectif de rééquilibrer les relations commerciales avec les

acteurs économiques de l'aval de leur filière, en permettant un degré de coordination des OP, notamment en bénéficiant « d'exemptions aux règles de concurrence de l'UE pour des activités telles que les négociations collectives menées au nom de leurs membres et la planification de la production, ou pour certaines mesures de régulation de l'offre ».

Conditions de réussite / points d'attention

En Afrique de l'Ouest, on note l'émergence et le renforcement des organisations interprofessionnelles. Certaines organisations interprofessionnelles ont au début été poussées par l'État et les bailleurs (cas des filières arachide, coton, cacao, café par exemple). Certains États ont légiféré au vu de l'intérêt de ces organisations pour prendre en charge certaines fonctions et comme interlocuteurs. Mais la régulation du marché n'apparaît pas toujours comme un objectif explicite et prioritaire de ces OP.

Conclusion de la cartographie

Il existe une grande diversité d'outils de régulation publique des filières agricoles : régulation par les prix, les volumes, les modes de production ou encore régulation des échanges commerciaux... Ces mesures ne doivent pas être considérées de façon isolée, mais de façon complémentaire. Par exemple, une politique de prix minimum (ou de tunnel de prix) doit s'accompagner d'un système de partage de la valeur administrée, si l'on

veut éviter une répartition inéquitable de la valeur le long de la chaîne. De même, un rehaussement des tarifs douaniers, qui aurait pour conséquence des prix plus élevés pour les consommateurs (sur les produits taxés), peut s'accompagner d'une politique de subvention des produits locaux en question (sous forme d'aide alimentaire interne).

Certaines de ces mesures ont été abandonnées en UE, mais continuent d'être appliquées dans d'autres régions du monde et pourraient revenir à l'agenda (les politiques de quotas, par exemple). De nouvelles mesures sont à l'essai, ciblant la régulation des modes de production sur leurs dimensions sociale et environnementale (devoir de vigilance, lutte contre la déforestation importée, mesures miroirs sur les pesticides...) : ces mesures apparaissent comme un signal de reconnaissance, premièrement de l'échec de la seule régulation par les marchés, et deuxièmement de la nécessité d'intégrer de façon ambitieuse les aspects éthiques, sociaux et environnementaux aux politiques agricoles et commerciales. Un signal fort et inédit dans un contexte où, jusqu'alors, l'UE semblait se plier à la politique libérale de l'OMC sans remise en cause de ses conséquences.

Enfin, l'efficacité de ces mesures est contexte et filière dépendante : une analyse fine des enjeux de chaque filière doit être un préalable à la réflexion quant aux moyens de sa régulation, et c'est l'objet des études de cas sur les filières lait et cacao.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Ces recommandations s'adressent à la C2A, et concernent, soit l'activité propre de ses membres et du collectif, soit des activités de plaidoyer vis-à-vis des régulateurs, État français et Union européenne.

Les recommandations politiques spécifiques concernant chaque étude de cas sont listées dans les études de cas. Les recommandations listées ici sont plus opérationnelles, et destinées à contribuer à la prise en main de la problématique de la régulation des filières agricoles par les membres de la C2A. Ces recommandations partent du principe que les populations affectées par une politique publique doivent pouvoir participer pleinement à sa définition et à son évaluation (*nothing about us without us*), et listent des actions et moyens pour faciliter cette participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques de régulation des filières agricoles.

1. Vigilance et suivi des politiques publiques de régulation

Accès à l'information sur les filières des organisations de la société civile

- Exiger des autorités publiques que certains points clés des conséquences des politiques de régulation des filières soient communiqués régulièrement et de façon transparente (données publiques et accessibles, par exemple : où vont les stocks privés financés sur fonds publics ?).

Vigilance sur les nouveaux types de mesures de régulation (déforestation importée, mesures miroirs, devoir de vigilance) élaborées par l'Union européenne

- Demander à l'Union européenne que des études d'impact préalables soient réalisées avant la mise en œuvre de ces mesures ; à défaut des études d'impact sous deux ans après le début d'application⁸¹.
- Animer et mettre en débat les informations sortant de ces études, en veillant à donner une voix à la société civile et aux organisations paysannes des pays du Sud au niveau européen.

Organiser la vigilance sur les mesures existantes (Pac, APE, TEC...)

- Par la participation à des réseaux (ex. Collectif nourrir sur la Pac).

81. La commission Envi du Parlement européen a proposé un amendement demandant une étude d'impact sous deux ans (au lieu des cinq ans prévus dans le texte initial du règlement, voir article 32 sur le réexamen).

- Par l'organisation et la répartition de points focaux en charge de suivre une mesure pour le collectif (de façon à répartir la charge de travail).
- Identifier, appuyer, ressourcer une capacité juridique (force juridique) qui soit en mesure d'identifier les arguments *ad hoc* pour justifier l'emploi de mesures de régulation dans le cadre même des engagements vis-à-vis de l'OMC.

2. Soutenir une politique d'aide publique au développement

- Qui donne les moyens (financiers) aux initiatives de la société civile de participer aux débats sur les mesures de régulation (notamment dans les pays du Sud concernés).
- Qui appuie les initiatives de régulation soutenant la souveraineté alimentaire locale : mesures de l'Offensive lait, qui ne sont pas actuellement financées, par exemple.
- Qui facilite l'organisation des filières, notamment les OP pour être en mesure de faire face aux nouvelles exigences et opportunités, et les interprofessions (tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un travail de long terme, et qu'on ne peut pas décréter l'organisation des filières par le haut).

3. Appuyer institutionnellement et financer directement⁸² les initiatives ouest-africaines d'analyse critique des outils de régulation (locaux et internationaux)

- Leur donner les moyens d'être autonomes dans leur capacité de plaider, de participation aux espaces d'influence, de formation régulière de nouvelles personnes.
- Inviter des porte-parole en Europe (allouer des ressources) : leur donner une visibilité dans les espaces de débat, faciliter leur participation à des alliances, leur donner une voix et une place au sein des différentes initiatives de cacao durable européennes.
- Favoriser la mise en place d'espaces de concertation et de partages d'expertises entre pairs (sur le modèle du groupe de travail cacao de Commerce équitable France).
- D'une manière générale, appuyer (et demander) que la société civile impactée (positivement ou négativement) par les mesures puisse être en pleine mesure de participer à leur élaboration, critique, évaluation...

4. Mettre en place un programme de diffusion d'information et de montée en compétences des acteurs de la solidarité internationale en France

- Organiser la publication de ce rapport et un séminaire ou atelier de présentation et de mise en discussion au sein de la C2A.
- Décliner le rapport et informations en différents supports (affiches, livrets, podcasts, jeux, courtes vidéos explicatives...) pour faciliter leur diffusion.
- Mettre en place un (petit) cycle de formation sur les mesures de régulation de filières agricoles.
- Mettre en place un système d'information régulière sur l'évolution des politiques publiques de régulation des filières, ayant un format qui réponde réellement au besoin et capacité des membres de la C2A (en matière de longueur, régularité, facilité de compréhension de l'information).
- En lien avec 1 et 2 : organiser le maintien à jour de l'information sur ce champ qui évolue très vite, et retombe souvent dans les mains de quelques spécialistes :
 - des moyens humains dédiés et mutualisés : points focaux sur des sujets, temps dédié pour organiser le partage et la circulation d'information, la formation ;
 - des espaces de partage régulier et des moyens de diffusion d'information ;
 - envisager un éventuel soutien externe pour appuyer le démarrage.

82. Notamment un socle de financement stable sur le moyen/long terme pour arriver à s'affranchir des aléas de l'APD et du mode projet.

7. ÉTUDE DE CAS N°1 : LES MÉCANISMES DE RÉGULATION PUBLIQUE AU SEIN DE LA FILIÈRE CACAO

Comme dans de nombreuses filières de rente issue de la colonisation (café, coton, hévéa...), l'instabilité des cours mondiaux et leur orientation structurelle à la baisse⁸³ affectent négativement les revenus et le pouvoir d'achat des petits producteurs. Culture coloniale puis culture de rente, la cacaoculture est depuis de nombreuses années en limite de rentabilité au sein de filières caractérisées par une situation d'asymétrie de la création de valeur⁸⁴. Si la Côte d'Ivoire et le Ghana jouent un rôle dominant dans la période 1960-1985, ces deux pays perdent ensuite progressivement leur pouvoir de marché au profit des transformateurs qui dominent la chaîne de valeur à partir du début des années 1990. Cette situation tend à réhabiliter l'hypothèse de Prebisch-Singer sur la dégradation des termes de l'échange, c'est-à-dire la baisse tendancielle des termes de l'échange des matières premières relativement aux produits manufacturés. Dans ce contexte difficile, le secteur de la cacaoculture doit également s'adapter pour mettre fin aux dynamiques de déforestation et de recours au travail abusif des enfants sur laquelle l'augmentation de la production a jusqu'alors reposé, notamment en Afrique de l'Ouest.

Nous présentons tout d'abord la filière cacao, puis les enjeux auxquels elle est aujourd'hui confrontée. Nous abordons ensuite les principaux mécanismes de cacao mis en œuvre au niveau international, avec les accords internationaux sur le cacao, puis aux niveaux nationaux avec les offices publics de régulation. Nous nous intéressons ensuite aux initiatives volontaires de durabilité qui ont les nouvelles réglementations de l'UE en matière de conditions sociales et environnementales de la production du cacao. Nous abordons enfin les nouvelles politiques commerciales et de coopération entre l'UE, le Ghana et la Côte d'Ivoire, qui ouvrent des perspectives concrètes de participation de la société civile pour la construction de mécanismes innovants de régulation de la filière.

7.1 Présentation générale de la filière cacao

7.1.1 Une culture pérenne des zones forestières tropicales presque exclusivement issue de l'agriculture familiale

Dans le monde, la cacaoculture est passée de 4,4 millions d'hectares au début des années 1960 à 12,3 millions d'hectares en 2020, pour une production de plus de 5,7 millions de tonnes de fèves de cacao⁸⁵. Les rendements restent extrêmement variables, de 150 à 2 500 kg/an/ha⁸⁶. En moyenne sur la période 1994-2018, le continent africain (principalement la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Cameroun) a fourni 67,1 % de la production mondiale, l'Asie (principalement l'Indonésie) : 16,8 %, l'Amérique latine (principalement le Brésil, l'Équateur, le Pérou, la République dominicaine et la Colombie) : 14,9 % et l'Océanie (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon et Vanuatu) : 1,2 %. Du fait des exigences écologiques du cacaoyer, la production de cacao est uniquement localisée dans les zones forestières tropicales humides⁸⁷. L'Afrique produit l'essentiel du cacao courant (ou cacao *bulk*) pour approvisionner l'Europe, tandis que l'Amérique latine est le fournisseur de bulk des États-Unis. L'Asie commercialise surtout pour sa part des cacaos beurriers⁸⁸. Trois pays d'Amérique latine (Équateur, République dominicaine et Pérou) se distinguent par leur production importante de cacaos fins. On estime qu'environ 90 % de l'offre mondiale est produite par 5 millions de petits producteurs⁸⁹ dont c'est la principale source de revenus.

83. En termes réels. Les planteurs ivoiriens de cacao subissent une forte dégradation de leur pouvoir d'achat, de l'ordre de 70 % entre les années 1960 et 1990 (Araujo-Bonjean et Brun, 2008, voir note suivante).

84. Étude FAO-Basic, 2020. Étude comparative de la répartition de la valeur au sein des filières européennes de cacao chocolat.

85. FAOSTAT (consulté le 9 novembre 2022).

86. Cirad. <https://www.cirad.fr/nos-activites-notre-impact/filières-agricoles-tropicales/cacao/contexte-et-enjeux>

87. Le foyer originel du cacaoyer est l'Amazonie.

88. Destinés à l'extraction du beurre de cacao. À l'exception du cacao de Java qui est un cacao rare.

89. Petites plantations familiales de moins de 10 ha. Cirad. <https://www.cirad.fr/nos-activites-notre-impact/filières-agricoles-tropicales/cacao/contexte-et-enjeux>

Depuis les années 1960, la croissance massive de la production a été majoritairement issue de fronts pionniers menés par des cultivateurs pauvres sous l'impulsion économique du marché international. Ces fronts pionniers ont concerné des zones forestières jusqu'alors vierges, tant en Afrique de l'Ouest qu'au Brésil (État de Bahia) ou en Indonésie (île de Sulawesi)⁹⁰. L'offre de cacao connaît des évolutions cycliques, liées à l'alternance de bonnes et de mauvaises récoltes et à l'évolution des zones de cultures, la cacaoculture étant très sensible aux aléas naturels. Comme pour toute culture pérenne, l'offre de cacao est saisonnière et ne s'adapte pas immédiatement à l'évolution de la demande, compte tenu du cycle de vie des vergers⁹¹.

La récolte du cacao consiste à cueillir les cabosses mûres, à les ouvrir, à en extraire les graines, et à les faire fermenter. La Côte d'Ivoire et le Ghana, qui ont une saison sèche et une saison humide bien prononcées, font partie des pays producteurs qui réalisent deux récoltes de cacao par an : une récolte principale allant d'octobre à mars (ou grande traite), et une récolte intermédiaire, appelée petite traite, d'avril à août (avec des fèves plus petites, moins bien payées en général). Le cacao fermenté et séché est mis en sac et commercialisé en tant que fèves de cacao. Ces étapes sont réalisées, soit individuellement par les producteurs, soit collectivement au niveau de coopératives de producteurs. Les fèves fermentées et séchées⁹² sont ensuite commercialisées sur le marché international par des négociants nationaux et internationaux.

Le cacao est également commercialisé sur le marché international, soit sous la forme de produits dérivés : pâte (ou masse), beurre et poudre de cacao ; avec une première transformation (broyage des fèves) effectuée en local dans les pays producteurs, ou bien après l'importation.

7.1.2 Une chaîne de valeur caractérisée par la concentration des secteurs du négoce, du broyage et de la transformation

La première demande en cacao reste une demande industrielle oligopolistique pour le broyage. Le secteur du négoce et du broyage industriel des fèves de cacao apparaît en effet fortement concentré à l'échelle mondiale avec quatre acteurs (Barry Callebaut, Cargill, Olam et Bloomer) qui détiennent 65 % des parts de marché cumulées sur la période 2006-2015, soit deux tiers des capacités industrielles de broyage (Amiel et al., 2018, p. 12). D'importantes économies d'échelle sont mises en œuvre au niveau de la transformation industrielle des fèves de cacao, de plus en plus réalisée dans les pays producteurs *via* des investissements directs des grandes firmes. Le processus d'intégration des firmes de broyage vers l'amont, par le contrôle des sociétés d'exportation locales, s'est traduit aussi par une forme d'érosion de la notion même de marché international, puisque les transactions sont désormais largement internalisées au sein des grands groupes mondiaux mentionnés précédemment⁹³. En aval de la filière, la concentration est plus modérée, avec dix entreprises qui se partagent 42 % du marché final des produits chocolatés.

7.1.3 Un marché en évolution, encore largement dominé par les principaux industriels choco latiers

La structure de la demande mondiale, qui continue de croître à un rythme de 1 à 3 % par an en fonction de la conjoncture, est en évolution. Au niveau géographique, cette croissance se déplace de l'Europe et les États-Unis, où elle est freinée par un marché déjà saturé (5 à 12 kg/hab/an), vers la Chine et l'Inde (Banque mondiale, 2019). Au niveau qualitatif, on observe le renforcement de la demande pour des cacaos d'origine, initiée dans les années 1980 *via* « la transposition du modèle au chocolat de la culture viticole française »⁹⁴. Selon l'organisation internationale du cacao (ICCO⁹⁵), le segment de marché du cacao fin bénéficie d'une croissance plus rapide que le secteur traditionnel du cacao et représentait en 2019, 12 % du marché mondial. Il faut toutefois rappeler que la création de valeur au sein de la chaîne « est majoritairement due

90. Ruf François, Yoddang, 1999. Le boom du cacao de Sulawesi traversé par les crises. *Plantations, Recherche, Développement*, 6 (4) : 236-253.

91. Le temps d'entrée en production des cacaoyers est de trois ans en moyenne.

92. Ces fèves de cacao sont classées en trois types commerciaux : grade I, grade II et sous grade (norme Iso 2451).

93. Losch B., 2001. La libéralisation de la filière cacaoyère ivoirienne et les recompositions du marché mondial du cacao : vers la fin des « pays producteurs » et du marché international ? OCL 8 (6) 566-576.

94. Le cacao fin est ainsi défini à partir d'éléments de terroir et de « cépages » ICCO & Bareil M. (2016), *Du cacao au chocolat, l'épopée d'une gourmandise*, Éditions Quae.

95. L'organisation internationale du cacao est une organisation intergouvernementale créée en 1973 sous les auspices des Nations unies et opérant dans le cadre des accords internationaux successifs sur le cacao.

à des leviers immatériels (la segmentation du marché, la réputation de la marque...) », qui sont principalement entre les mains des multinationales opérant sur le secteur du chocolat (Nestlé, Mondelez, Hershey, Ferrero, Lindt & Sprüngli...) et « prévalent largement sur d'autres facteurs comme l'origine, le terroir et les spécificités du travail des producteurs de cacao qui sont rarement valorisés auprès du consommateur en aval de la chaîne »⁹⁶. Depuis 2000 et au terme de près de trente ans de débats sur la question⁹⁷, la directive européenne 2000/36/CE finalement permet l'addition d'un maximum de 5 % de graisses végétales autres que du beurre de cacao dans le poids du produit final. Si le pourcentage est supérieur à 5 %, le produit ne peut pas recevoir l'appellation de chocolat.

7.1.4 Des cours mondiaux régis par les marchés à terme

Le cacao occupe la troisième place dans les échanges mondiaux de matières premières. Les échanges de fèves de cacao se déroulent en physique (*au comptant*, ou marché OTC⁹⁸), ainsi que sous la forme de contrats à terme (*marché papier*) sur des marchés réglementés. Au comptant, l'achat ou la vente des produits font l'objet d'un règlement immédiat avec des conditions négociées de gré à gré tandis que sur les marchés à terme, les transactions se font à des conditions standardisées et donnent lieu à un paiement et à une livraison à une date ultérieure. Les deux marchés à terme du cacao⁹⁹ sont le *London Cocoa Futures* géré par la société Intercontinental Exchanges (ICE) Futures Europe à la Bourse de Londres (ex LIFFE¹⁰⁰, 70 % des volumes, ciblé sur l'Afrique) et le *Cocoa Futures* géré par la société ICE Futures US à la Bourse de New York (ex NYBOT¹⁰¹, ciblé sur le cacao latino-américain et asiatique).

Ces deux marchés sont à présent gérés par deux filiales de la même société. Le cacao y est négocié par les exportateurs, les maisons de commerce (négociants), les transformateurs et les fabricants de chocolat, ainsi que par des fonds gérés et des investisseurs. Seul un petit pourcentage de contrats à terme sur le cacao (ou *cacao papier*) conduit réellement à la livraison de fèves dans les entrepôts de la Bourse, les transactions sur les marchés à terme servant essentiellement à se couvrir contre les risques de prix ou à spéculer à la hausse ou à la baisse sur le prix futur du cacao. Ces marchés à terme du cacao, qui existent depuis les années 1960, servent de référence mondiale. Le cours du jour du cacao publié quotidiennement par l'ICCO constitue en effet une moyenne des cotations sur ces deux marchés.

À ce prix de marché s'ajoute un différentiel d'origine, c'est-à-dire une prime censée refléter les différences de qualité des fèves des différents pays producteurs. Comme dit précédemment, ces marchés à terme réglementés sont surtout utilisés dans le but de se prémunir contre les risques de fluctuation de prix (principe de la couverture du risque de prix, ou *hedge*). Ils servent aussi de support à des spéculateurs, qui utilisent de façon croissante les algorithmes (spéculation à haute fréquence).

Globalement, les cours mondiaux du cacao ont été divisés par deux depuis le début des années 1950, passant de 4 000 \$ à 2 000 \$ par tonne à prix réels (en dollars de 2018). La tendance à long terme du prix du cacao est donc orientée à la baisse. En ce qui concerne la période récente, ce cours a augmenté de plus de 20 % entre 2014 et 2016 pour ensuite chuter de 35 % en 2017 et 2018. Depuis, les cours n'ont pas remonté.

Cette baisse des cours du cacao s'inscrit dans un contexte de surproduction structurelle, avec des capacités de stockage majoritairement détenues par les acheteurs, ce qui leur confère un certain pouvoir de marché. Or dans ce type de filière caractérisée par l'atomisation des producteurs, les aléas climatiques et les délais d'adaptation (avec une entrée en production différée de trois à quatre ans pour le cacao), le pouvoir de marché repose, non plus seulement sur les capacités de production des pays, mais « avant tout sur les stocks et leur maîtrise et donc sur la capacité de stockage »¹⁰².

96. Étude FAO-Basic, 2020. Étude comparative de la répartition de la valeur au sein des filières européennes de cacao chocolat.

97. <https://www.senat.fr/questions/base/2000/qSEQ001129375.html>.
« La France a obtenu des garanties tant pour le consommateur que pour les producteurs de fèves de cacao. En effet, suite à sa demande, le principe du double étiquetage retenu est suffisamment strict pour ne pas tromper le consommateur, car il prévoit que la mention des matières grasses végétales figure dans la liste des ingrédients, d'une part, et sur l'emballage, d'autre part. La France a, en outre, obtenu que la directive prenne en considération la protection des intérêts des producteurs de cacao de la zone ACP. En ce sens, elle a convaincu ses partenaires de l'Union de la nécessité de principe d'une liste restreinte de matières grasses végétales réservée aux seuls équivalents naturels du beurre de cacao dont les pays de cette zone sont les principaux producteurs. »

98. *Over the Counter*.

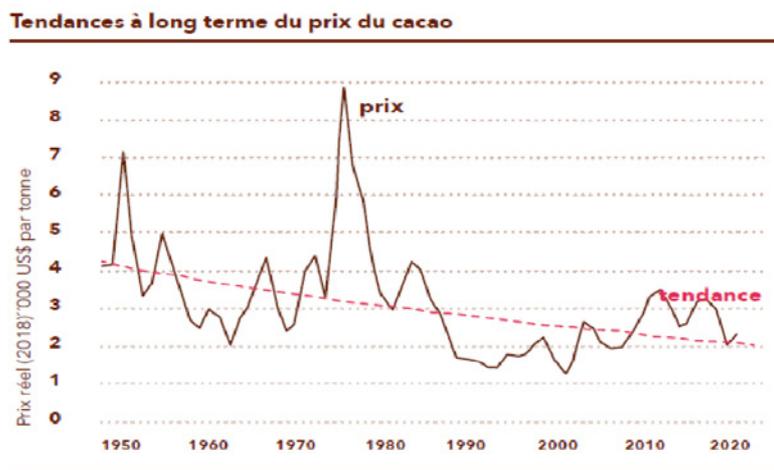
99. Le marché à terme du cacao de la Bourse de Paris créé en 1963 a, pour sa part, décliné puis fermé au début des années 2000.

100. *London International Financial Futures and options Exchange*.

101. *New York Board of Trade*.

102. Losch B., 2001. La libéralisation de la filière cacaoïvrienne et les recompositions du marché mondial du cacao : vers la fin des « pays producteurs » et du marché international ? *OCL. Oléagineux corps gras lipides*, 8 (6) : 566-576.

GRAPHIQUE N°1 :
TENDANCE À LONG TERME DU PRIX DU CACAO (1950-2020) À PRIX RÉEL (2018)¹⁰³



7.2 Enjeux spécifiques à la filière cacao en Afrique de l'Ouest

On se rend compte enfin que le prix du cacao est loin du coût économique du cacao. C'est-à-dire que quand le cacao produit des effets néfastes sur l'environnement, ou qu'il est accompagné de pratiques comme le travail des enfants ou le travail mal rémunéré, tout cela a un coût économique.

Michel Arrion, DG de l'ICCO, RFI, 23 septembre 2022

La filière cacao ouest-africaine est aujourd'hui confrontée aux enjeux de revenu décent pour les producteurs, travail des enfants et déforestation ; mais aussi de manque de structuration du mouvement coopératif et des OSC pour la défense des intérêts des cacaculteurs.

7.2.1 Enjeux socio-économiques : revenu décent, coopérativisme et travail des enfants

Le problème de la pauvreté structurelle des petits planteurs est principalement attribué au niveau faible du cours du cacao, surtout depuis la chute enregistrée sur les marchés en 2017. Un consensus au sein de la filière (y compris les acteurs politiques et économiques du Nord) s'est peu à peu formé quant à ce lien entre pauvreté et niveau trop faible des prix au producteur. En Côte d'Ivoire, près de la moitié des planteurs de cacao vivent en dessous du seuil de pauvreté (moins de 757 FCFA¹⁰⁴/jour, soit environ 1,2 \$/jour (Banque mondiale, 2019¹⁰⁵). Une étude de l'AFD (Ruf et al., 2020) estime que leur niveau de vie n'a pas évolué depuis près de vingt ans¹⁰⁶. Selon une large coalition d'ONG ivoiriennes¹⁰⁷: « La complexité de la chaîne d'approvisionnement de cacao est à l'origine des principaux problèmes : le non-paiement des primes, le non-respect du prix bord champ fixé par le gouvernement, l'existence de coopératives illégales qui favorisent l'achat de cacao produit dans les forêts protégées, la non-maîtrise du nombre d'agriculteurs, la méconnaissance du nombre de parcelles cacaoyères, mais surtout l'existence de nombreux intermé-

103. Source : Fountain, Antonie C. et Hütz-Adam Friedel, Baromètre du cacao 2020, Voice.

104. Francs CFA.

105. Banque mondiale. 2019. Au pays du cacao, comment transformer la Côte d'Ivoire, situation économique en Côte d'Ivoire, juillet 2019.

106. <https://www.afd.fr/fr/ressources/qui-sont-les-planteurs-de-cacao-de-cote-divoire>

107. Source : lettre aux membres du Conseil européen et du Parlement européen du 28 février 2022.

diaires tout le long de cette chaîne d'approvisionnement. » D'autres facteurs comme la baisse des rendements liée au vieillissement des vergers et l'interdiction de la déforestation, affectent les revenus des cacaoculteurs. En outre, le mouvement coopératif apparaît toujours désorganisé. Le fait coopératif est relativement récent et encore en cours de structuration en Côte d'Ivoire et il n'existe pas encore d'interprofession représentative de la filière. Beaucoup de producteurs n'appartiennent à aucune coopérative et de nombreuses coopératives dysfonctionnent. On constate un problème global de gouvernance et de démocratie liée à différents facteurs et notamment au fait que de nombreuses coopératives ont été créées par les intermédiaires locaux et leurs réseaux de collecteurs pour leur être fonctionnelles sur le plan commercial (activité de collecte du cacao), et non pour défendre les intérêts des producteurs membres dans les espaces de dialogue et de négociation (Ruf et al., 2019)¹⁰⁸.

La pauvreté des producteurs est, à son tour, considérée comme étant à l'origine des problèmes de durabilité, et notamment de déforestation et d'atteinte aux droits humains (travail des enfants, trafic d'enfants maliens et burkinabés. Voir encadré sur le cas Nestlé, Cargill et Archer Daniels Midland). Près de vingt ans après la signature du protocole Harkin-Engel¹⁰⁹ (ou protocole sur la culture et le traitement des fèves de cacao et de leurs produits dérivés conformes à la Convention 182 de l'Organisation internationale du travail sur l'interdiction et l'intervention immédiate contre les pires formes de travail des enfants), la lutte contre le travail abusif des enfants reste d'actualité dans cette filière.

LE CAS DU PROCÈS NESTLÉ, CARGILL, ARCHER DANIELS MIDLAND

« Le dossier était porté par six Maliens qui disent avoir été capturés dans leur enfance puis maintenus en esclavage dans des plantations ivoiriennes, où la filiale américaine du groupe Nestlé et le géant américain du négoce et de la transformation de matières premières agricoles Cargill achetaient du cacao. En 2005, ils avaient porté plainte aux États-Unis contre Nestlé USA et Cargill, arguant que les deux entreprises savaient ce qui se passait dans ces exploitations et avaient

fermé les yeux pour «maintenir un avantage compétitif (...). Après divers rebondissements, des tribunaux fédéraux avaient validé la procédure lancée en vertu d'une loi de 1789, l'*Alien Tort Statute*, qui permet de saisir les tribunaux civils américains en cas de violations du droit international. Puis en 2021 la Cour suprême des États-Unis a mis un terme aux poursuites engagées sur le sol américain contre la filiale américaine de Nestlé en s'estimant incompétente. »

7.2.2 Enjeux environnementaux : la mise à l'agenda politique de la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière

L'accroissement de la production mondiale depuis la fin des années 1990 a reposé sur l'extension des surfaces cultivées, notamment dans les espaces forestiers. On estime aujourd'hui que le cacao a été l'un des principaux produits importés en France et dans l'UE, responsable de la déforestation. Il a été estimé qu'entre 1990 et 2008, l'Europe a « importé 600 000 ha de déforestation, liés directement à l'achat de cacao produit en zone forestière », (Mighty Earth, 2017). La déforestation constitue en effet une des conséquences des *booms du cacao* qui se sont succédé tout au long du XX^e siècle (Ruf, 1995). On peut classer les modes de culture du cacao en trois grands types : culture en agroforesterie (avec des systèmes agroforestiers plus ou moins complexes), monoculture et mixtes. Si la monoculture de plein soleil domine en Afrique de l'Ouest et en Indonésie, l'agroforesterie est bien répandue dans la plupart des autres pays producteurs. En agroforesterie, les terrains déforestés revêtent alors une fonction agricole des agroforêts denses aux systèmes binaires d'associa-

108. Ruf F., Uribe Leitz E., Gboko K. et Carimentrand A. (2019). Des certifications inutiles ? Les relations asymétriques entre coopératives, labels et cacaoculteurs en Côte d'Ivoire. *Revue internationale des études du développement*, 240, 31-61. DOI : <https://doi.org/10.3917/ried.240.0031>

109. Il s'agit d'un engagement volontaire signé en 2001 par d'importants acteurs de l'industrie du chocolat, sous l'impulsion du député à la Chambre des représentants des États-Unis Eliot Engel et du sénateur américain Tom Harkin.

tions entre cacaoyers et une autre culture pérenne d'exportation (hévée, palmier à huile, anacardier...), fruitière (oranger, avocatier, colatier...) ou vivrière (manioc par exemple). En fait, lorsque les cacaoyères vieillissent et que leur rendement diminue, le surcoût en travail et en intrants qu'impliquent les opérations de redensification des cacaoyères et de régénération des cacaoyers limite leur intérêt par rapport à l'installation d'une nouvelle cacaoyère sur défriche forestière. Malgré la prise de conscience de la communauté internationale et des États exportateurs, la déforestation en Afrique de l'Ouest se poursuit. La Côte d'Ivoire est particulièrement confrontée à l'épuisement de ses ressources forestières. Depuis 2019, la Côte d'Ivoire aurait perdu 19 421 ha de forêts au sein des régions productrices de cacao, et le Ghana 38 497 ha (Mighty Earth, 2022). De nombreuses zones censées être protégées (aires protégées, parcs nationaux) ont été mises en culture dans l'illégalité.

7.3 Les mécanismes de régulation internationaux : les accords internationaux sur le Cacao et le Stabex



« Le marché cacaoyer – à l'instar d'autres marchés de matières premières – a tout d'abord été segmenté selon le principe de la préférence impériale qui offrait une protection douanière (chaque empire colonial approvisionnant sa métropole). Il s'est ensuite globalisé dans le cadre d'une régulation internationale caractérisée par un oligopole d'États-nations (producteurs et consommateurs) s'efforçant de coopérer par des alliances *ad hoc* puis par un accord international, mis en place en 1972, après une longue gestation.

Losch, 2001¹¹⁰



7.3.1 Les accords internationaux sur le cacao

Les sept accords sur le cacao qui se sont succédé depuis 1972, négociés au sein de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), manifestent la volonté de promouvoir une coopération entre pays producteurs et pays consommateurs afin d'assurer aux premiers des ressources satisfaisantes et de garantir aux seconds un approvisionnement stable¹¹¹. Le secrétariat de ces accords est assuré depuis 1973 par une organisation *ad hoc*, l'organisation internationale du cacao (ICCO). Les quatre premiers accords sur le cacao reposent sur la période 1972-1989 sur une politique ambitieuse d'intervention fondée sur un stock régulateur. Les suivants sont beaucoup moins ambitieux et se limitent à un système non contraignant¹¹². À partir de 1993, la régulation ne repose plus que sur un simple plan de gestion de la production, « dont l'efficacité, en l'absence de stipulations réellement contraignantes, reste suspendue à la bonne volonté des États parties à l'accord¹¹³ ».

Le premier projet d'accord international sur le cacao fut soumis en 1961 par le groupe d'étude du cacao de l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), créé en 1956, et auquel fut associé l'économiste structuraliste Raul Prebisch¹¹⁴. Cet accord a été signé en 1972 par les principaux pays producteurs et consommateurs à l'exception notable des États-Unis. Il prévoyait deux séries de mesures complémentaires visant à maintenir le prix du cacao dans un tunnel de prix (avec un prix plancher et un prix plafond initialement fixés à 23 et 32 cents US par livre de cacao)¹¹⁵ :

110. Losch B., 2001. La libéralisation de la filière cacaoyère ivoirienne et les recompositions du marché mondial du cacao : vers la fin des « pays producteurs » et du marché international ? OCL 8 (6) 566-576. DOI : 10.1051/oc.2001.0566

111. Selon Eisemann : « Les premières tentatives d'organisation du marché du cacao furent le fait des chocolatiers eux-mêmes, du Royaume-Uni (en tant que responsable de la Gold Coast et du Nigeria) et du Brésil (qui avait connu entre les deux guerres la grande crise du café). » Eisemann Pierre Michel. L'Accord international sur le cacao. In : *Annuaire français de droit international*, volume 21, 1975, p. 738-766. DOI : <https://doi.org/10.3406/afdi.1975.2354> / Rapport du Sénat n° 236 (1995-1996) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international sur le cacao de 1993

112. Eisemann Pierre Michel. L'Accord international sur le cacao. In : *Annuaire français de droit international*, volume 21, 1975, p. 738-766. DOI : <https://doi.org/10.3406/afdi.1975.2354> / Rapport du Sénat n° 236 (1995-1996) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international sur le cacao de 1993.

113. Rapport du Sénat n° 236 (1995-1996) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international sur le cacao de 1993. <https://www.senat.fr/rap/195-236/195-236.html>

114. Nous avons déjà mentionné en introduction sa contribution à la théorie de la dépendance et à la thèse Prebisch-Singer sur la dégradation des termes de l'échange.

115. Braudeau J. La production cacaoyère dans l'économie mondiale. In : *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, 26^e année, bulletin n° 3-4, juillet-décembre 1979. Cacao, cacaoyer, chocolat. p. 217-232. DOI : <https://doi.org/10.3406/jatba.1979.3802>

- un système de quotas d'exportation pour les grands pays producteurs (production annuelle supérieure à 100 000 tonnes de cacao) ;
- un stock régulateur (d'une capacité de 250 000 tonnes), lorsque le prix indicatif du cacao tombait en dessous d'un prix plancher prévu dans l'accord.

Plusieurs accords se sont ensuite succédé. Un deuxième accord international sur le cacao est entré en vigueur en 1976, selon le même dispositif. L'accord de 1980 abandonne le système des contingents à l'exportation et ne maintient que le stock régulateur, financé par prélèvements pour chaque tonne de cacao exportée ou importée¹¹⁶. L'accord de 1986 ajoute le principe de retrait du marché au mécanisme du stock régulateur, lorsque les capacités de ce dernier sont épuisées. Cet accord a été suspendu en 1989 du fait des coûts liés aux retraits. L'accord de 1993 renonce au stock régulateur, qui est peu à peu liquidé¹¹⁷. Il est fondé sur une planification à moyen terme de la production de cacao qui cherche à prévenir en amont une surproduction. Un rapport du Sénat français de 1996 portant sur ce projet d'accord note également que le nouveau dispositif « n'est pas étranger au regain des idées libérales et à l'essor des marchés financiers internationaux¹¹⁸ ». Cette planification, non contraignante, incombe aux pays producteurs et n'est l'objet d'aucun contrôle. Le pays producteur a la maîtrise des « politiques, des méthodes et des mesures de contrôle » dont le coût lui incombe entièrement. Plus récemment, le réalignement des dispositions du 7^e accord international sur le cacao (ACI 2010)¹¹⁹ sur les objectifs de développement durable (ODD) marque une étape décisive. La question du revenu décent des cacaoculteurs et la référence à des prix rémunérateurs pour parvenir à la durabilité économique ont été introduites en tant qu'objectif clé de cet accord amendé.

Impacts

Sur la période des deux premiers accords (de 1973 à 1979), le cours du cacao est resté largement plus élevé que le prix plafond, et le dispositif de l'accord n'a jamais été mis en œuvre. Le système du stock régulateur a fonctionné pour la première fois en 1982 avec 100 000 tonnes de cacao achetées pour défendre la fourchette des prix. Mais l'insuffisance des ressources financières de l'accord n'a pas permis d'enrayer la chute des cours à laquelle il se trouvait confronté. Le stockage est en effet coûteux. Ce sont finalement les déficits de production consécutifs à la sécheresse des années 1983 et 1984 qui ont ramené les cours à l'intérieur de la fourchette des prix. Les stocks régulateurs mondiaux ont montré leur impuissance à corriger les tendances haussières ou baissières qui dépassent les simples fluctuations de courte durée. La planification non contraignante a également été un échec. Le non-respect par les pays producteurs de leurs engagements a largement été dépendant de leurs difficultés à maîtriser leur *appareil de production* national ; mais aussi de comportements délibérément non coopératifs. L'accord de 2010 amendé, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2024, pourrait permettre la mise en place de mécanismes plus ambitieux de pilotage par les prix et par les volumes, tout en intégrant les ODD.

7.3.2 Le système de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex)

Parallèlement à la négociation des accords internationaux sur le cacao, un système de stabilisation des recettes d'exportation (ou Stabex) des pays ACP¹²⁰ a été financé de 1975 à 1999 par la Communauté économique européenne (CEE) dans le cadre de l'accord commercial de Lomé, ou Convention de Lomé. Le but du Stabex était de « fournir aux pays ACP les fonds nécessaires pour compenser les pertes de recettes résultant de la fluctuation des cours ou de la production des denrées agricoles exportées vers les pays de la CEE »¹²¹. Le mécanisme de compensation se déclenchait si les recettes présentaient une diminution d'au moins 5 % par rapport à la norme (moyenne des six années antérieures). Pour être éligible, le produit devait en outre constituer au moins 5 % des exportations totales (1 % pour les pays les moins avancés). Il couvrait une cinquantaine de produits agricoles de base. Financé par le Fonds européen de développement, le Stabex a vu sa dotation augmenter au fil des conventions : 325 millions d'écus sous Lomé-I, 550 sous

116. La Côte d'Ivoire n'a jamais versé sa contribution au mécanisme.

117. Sa liquidation s'est échelonnée entre l'année cacaoyère 1993-1994 et la fin du mois de mars 1998 à raison de ventes annuelles de 51 000 tonnes.

118. <https://www.senat.fr/rap/95-236/95-236.html>

119. Version amendée de l'accord de 2010, <https://www.icco.org/le-conseil-international-du-cacao-adopte-la-version-amendee-de-laccord-international-de-2010-sur-le-cacao/>

120. Les pays ACP constituent un ensemble de pays regroupés au sein de l'Organisation des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) afin de coordonner leur coopération avec la Communauté européenne (CE), devenue l'Union européenne (UE).

121. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_87_120

Lomé-II, 925 sous Lomé-III, pour atteindre 1,5 milliard d'écus pour Lomé-IV. « De 1975 à 1988, le Stabex a effectué des transferts de l'ordre de 2,29 milliards d'écus au profit de 51 pays ACP. Près de la moitié de ce montant a été versée aux États les moins développés. En 1989, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Burundi et le Rwanda ont utilisé plus de 75 % des fonds du Stabex pour leurs exportations de café et de cacao.¹²² » Pour certains économistes il s'agit là d'une forme de commerce équitable interétatique qui, s'inspirant du keynésianisme dans le sens où il repose sur le constat que « le marché peut produire un prix international tel que certains pays, perd à l'échange ».¹²³

Impacts

« Si les montants effectivement déboursés ont été multipliés par quatre, les transferts éligibles l'étaient par dix sur la même période.¹²⁴ » « Le Stabex peut donc garantir les revenus en tenant compte des tendances, mais il ne peut pas redresser les cours des matières premières. » (CTA, 1990¹²⁵) L'accord de Cotonou (2000) qui a succédé à la convention de Lomé, a marqué un tournant dans les relations entre l'UE et les pays ACP. « Il sépare pour la première fois le volet développement, qui continue de reposer sur des subventions et le volet commerce, qui vise à normaliser les relations UE ACP au regard des règles du droit international (...). Cette dissociation était le seul moyen de se plier aux règles de l'OMC.¹²⁶ » Ce positionnement s'oppose diamétralement au leitmotiv *Trade, not aid!* des économistes structuralistes de la première conférence de la CNUCED de 1964, repris depuis par les militants du commerce équitable. L'avantage relatif accordé aux pays ACP s'est alors effrité par l'adoption d'autres politiques préférentielles de l'UE (SPG) et par le « désarmement tarifaire multilatéral » résultant des négociations au sein de l'OMC.

7.4 La régulation de la filière cacao via les offices publics de régulation

7.4.1 Offices nationaux de commercialisation et caisses de stabilisation

Du milieu des années 1950 aux années 1990, la production africaine de cacao est commercialisée selon un des deux dispositifs publics centralisés suivants :

- par un office national de commercialisation (*marketing board*) qui fixe à l'avance les prix à la production et centralise la commercialisation (Afrique de l'Ouest anglophone : Ghana, Nigeria) ;
- par une caisse de stabilisation qui garantit des prix minima à la production et fixe des prix de référence à l'exportation (Afrique de l'Ouest et du centre francophone : Côte d'Ivoire, Cameroun, Togo).

Ces organismes publics de régulation de la filière, d'abord coloniale, ont été mis en place dès les années 1950 pour stabiliser les revenus des producteurs de cacao. À la suite de la crise de surproduction agricole du début des années 1930, la France met en place des mesures de dumping pour la production de cacao de ses colonies (devenues territoires d'outre-mer après 1946). Puis en 1954, la création de caisses de stabilisation pour différentes cultures de rente est actée par décret pour les TOM de l'union française. Au moment des indépendances, ces institutions ont été conservées, par exemple par le président Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire. Puis à partir des années 80 lors du *tournant libéral*, ces organismes publics ont été démantelés sous la pression des institutions financières internationales de Bretton Woods (FMI & Banque mondiale, créées en 1944) dans le contexte des crises de la dette et des plans d'ajustement structurel¹²⁷. Au Nigeria, l'office national de commercialisation est supprimé dès 1986, par désintérêt de l'État, alors plus préoccupé par son secteur pétrolier. En Côte d'Ivoire et au Ghana, la libéralisation de la filière cacao se fait sous la pression des institutions financières internationales. À partir de 1992-1993 au Ghana, la commercialisation interne du cacao, jusqu'alors exclusivement gérée par le Cocobod¹²⁸ (appelé Of-

122. CTA, 1990. Le système Stabex : Quinze ans déjà. Spore 30. CTA, Wageningen, The Netherlands.

123. Chanteau, J. 2008. La diversité des « commerces équitables » face aux inégalités économiques : une analyse institutionnaliste comparative : *Revue Tiers Monde*, 195, 555-572.

124. Haguenu-Moizard C. & Montalieu T. 2004. L'évolution du partenariat UE ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation. *Mondes en développement*, n° 128, 65-88.

125. CTA, 1990. Le système Stabex : Quinze ans déjà. Spore 30. CTA, Wageningen, The Netherlands.

126. Haguenu-Moizard & Montalieu, 2004, *ibid.*

127. Raffinot M. 2019. Le surendettement des pays d'Afrique subsaharienne et les prêteurs multilatéraux. In : *Les crises de la dette publique : XVIIIe-XXIe siècle*. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique. DOI : 10.4000/books.igpde.6201

128. L'achat et la distribution d'intrants et des plants de cacaoyers étaient également jusqu'en 1995 du seul ressort d'une filiale du Cocobod, la Cocoa Service Division. Enfin, le Cocobod assurait aussi la fonction de recherche et la formation des planteurs à travers le Cocoa Research Institute.

rice de commercialisation du cacao de 1947 à 1979), a été ouverte à des sociétés privées. Le Ghana reste toutefois le seul pays à avoir maintenu un quasi-monopole public sur les exportations des fèves de cacao, gérées par le Cocoa Marketing Company (CMC) et la filière demeure semi-libéralisée. La filière camerounaise est également libéralisée au début des années 1990, en situation de faillite de la caisse nationale¹²⁹. Au Brésil, autre grand pays producteur de cacao, différents systèmes de régulation par l'État fédéral se sont également succédé avant la libéralisation, avec notamment la mise en place d'un fonds spécial de *protection de la culture* géré par la Banque du Brésil¹³⁰.

7.4.2 Le cas de la Côte d'Ivoire : de la Caistab au Conseil café cacao (CCC)



Comme la demande reste forte sur le marché mondial, les prix du cacao et du café, maintenus artificiellement bas par le gouvernement français jusqu'en 1949, sont redevenus rémunérateurs et ont même connu une hausse exceptionnelle dans les premiers mois de 1954. Il en a résulté pour la Côte d'Ivoire une enviable prospérité et chez la plupart des planteurs une très grande aisance financière.

Fréchou, 1955¹³¹



Déjà du temps des colonies, Félix Houphouët-Boigny, alors président du syndicat agricole africain, avait obtenu l'abolition du travail forcé¹³² ainsi que le relèvement du prix au producteur du café et du cacao. Après l'indépendance, devenu président de la République, il conserve le système de stabilisation des filières de rente du pays¹³³. En 1964 est créée la Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles (CSSPPA ou Caistab¹³⁴), issue de la fusion de la caisse de stabilisation du café (alors pauvre) et de celle du cacao (alors riche). Les prix sont alors totalement régulés par cette société d'État, avec l'établissement de deux prix garantis pour chaque campagne agricole (prix bord champ¹³⁵, c'est-à-dire le prix au cacaoculteur ; et prix à l'exportation) et d'un barème de coût définissant les prix et les marges pour le marché intérieur et l'exportation¹³⁶. Ce système stabilisé permet l'extraordinaire expansion de la production de cacao et finance le *miracle ivoirien*. Pendant les années 1960 et 1970, les surplus générés par la Caistab, grâce à des cours élevés du cacao sur le marché, ont directement contribué au développement d'infrastructures et à l'effort d'industrialisation du pays. La caisse est alors alimentée par les versements des exportateurs à la Caistab, le prix de vente effectif à l'exportation étant alors supérieur au prix Caf garanti. La Caistab devient une institution majeure de la vie politique et économique du pays. Les surplus générés par la filière ont également alimenté un système de corruption généralisée, fondé sur le prélèvement de cette rente agricole¹³⁷. Mais ce système entre en crise au milieu des années 1980 avec la crise de la dette puis avec la chute des cours du cacao¹³⁸. Les fonds qui auraient dû servir à amortir cette chute ont été dépensés à d'autres fins (y compris au remboursement de la dette publique) et l'État n'a plus les moyens de garantir des prix rémunérateurs, malgré les fonds du Stabex (voir section suivante). Le système devient alors intenable et les prix aux producteurs s'effondrent à la suite de la vaine tentative d'assèchement du marché organisée en 1988-1989 par la Caistab, avec la complicité d'une entreprise française de négoce et le soutien de l'État français (encadré).

129. Avec la baisse des cours internationaux survenue à partir de 1986, l'Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB) s'est trouvé dans l'incapacité de compenser cette chute au niveau du prix bord champ payé aux producteurs. Dès lors, le système s'est rapidement retrouvé confronté à des problèmes insurmontables de déficit et s'est effondré.

130. Santos M., 1963. La culture du cacao dans l'État de Bahia. In : *Cahiers d'outre-mer*. n° 64 - 16e année, octobre-décembre 1963. p. 360-378. DOI : <https://doi.org/10.3406/caoum.1963.2313>

131. Fréchou H., 1955. Les plantations européennes en Côte d'Ivoire. In : *Cahiers d'outre-mer*. n° 29 - 8e année, janvier-mars 1955. p. 56-83. DOI : <https://doi.org/10.3406/caoum.1955.1946>

132. La loi française n° 46-645 « tendant à la suppression du travail forcé dans les territoires d'outre-mer », qui porte son nom, sera votée en 1946.

133. Créée en France par décret du 14 octobre 1954, avec un statut d'établissement public.

134. Cette caisse était également en charge des filières café et coton.

135. Il s'agit du prix auquel est cédé une unité de produit aux abords du périmètre de production qu'est le champ.

136. « Depuis la campagne 63-64, un prix unique d'achat a été fixé pour tous lieux de production à 90 francs CFA le kg pour le café et 70 F pour le cacao. Ces prix n'ont baissé qu'une seule fois, au cours de la campagne 65-66 où le café n'a atteint que 75 F le kg, et le cacao 55 F le kg. » (Adoni Kpele Hervé, La filière café-cacao, de la Caistab aux réformes de 2011).

137. « Le système *houphouétiste* était un régime fondé sur le prélèvement et la redistribution de la rente agricole principalement issue des filières cacao-café. » Conte Bernard. La responsabilité du FMI et de la Banque mondiale dans le conflit en Côte d'Ivoire. *Études internationales*, volume 36, n° 2, juin 2005, p. 219-229. DOI : <https://doi.org/10.7202/011416ar>. Jean-Pierre Boris parle pour sa part d'un véritable système de « quotatiers » du cacao, i.e. les favoris du président, qui bénéficient d'une rente de situation.

138. Boris J.-P., 2005. Le roman noir des matières premières, Hachette Littératures. Voir la section « Vie et mort de la Caistab » dans le chapitre 1 consacré à la filière cacao.

L'ÉCHEC DE LA TENTATIVE D'ASSÈCHEMENT DU MARCHÉ DE LA CÔTE D'IVOIRE

En 1988 le gouvernement ivoirien a tenté de faire remonter le cours du cacao en limitant drastiquement les exportations (retrait du marché) puis en vendant les deux tiers de la récolte à un partenaire français, le négociant Sucden, afin de créer une situation de pénurie¹³⁹. Sucden en vend la moitié et stocke l'autre moitié (soit 200 000 tonnes de cacao stockées

dans le port d'Amsterdam), grâce au concours financier de l'État français. Cependant, les clients ont recherché des fournisseurs alternatifs¹⁴⁰ et ont utilisé leur stock. Les cours ont continué de baisser et le cacao a finalement été déstocké au prix du marché, entraînant des pertes financières importantes pour la Caistab et pour Sucden.



À partir de la traite de 1988-1989, l'ensemble des partenaires des filières du café et cacao ne peuvent plus être payés. La crise de trésorerie de la Caisse de stabilisation (avec un trou de 290 milliards de francs CFA) se généralise aux planteurs, aux industriels, aux banquiers. La diminution de moitié des prix aux producteurs de café et cacao devient un préalable à la négociation d'accords avec la Banque et le FMI... quelques mois après avoir recommandé vivement la hausse des prix aux producteurs !

Jarret et Mahieu, 1991, p. 51¹⁴¹



139. Gombeaud J.-L., Moutout M., Smith S., 1990. La guerre du cacao : histoire secrète d'un embargo, éditions Calmann-Levy.

140. Les négociants qui ont prévenu du cacao origine Côte d'Ivoire sur les marchés à terme peuvent vendre du cacao provenant d'une autre origine moyennant une amende.

141. Jarret Marie-France, Mahieu François-Régis. Ajustement structurel, croissance et répartition : l'exemple de la Côte d'Ivoire. In : *Revue Tiers Monde*, tome 32, n° 125, 1991. p. 39-62.
DOI : <https://doi.org/10.3406/tiers.1991.4578>

142. Losch, 2001 (déjà cité).

143. Un an avant la récolte. La taille des lots est de 25 tonnes (contre 10 tonnes sur les marchés à terme de Londres et de New York).

144. Prix à la frontière du pays importateur. Caf = coût, assurance, fret.

145. http://www.conseilcafecacao.ci/index.php?option=com_k2&view=item&id=78:communication-du-conseil-du-cafe-cacao

En 1999, la Caistab est finalement démantelée par le président Konan Bédié sous la pression du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre des plans d'ajustement structurel et de la désétatisation, au motif de son inefficacité économique. La filière est totalement libéralisée, la nouvelle Caistab n'étant plus qu'un organisme chargé d'enregistrer les ventes et de donner les agréments aux sociétés exportatrices. De nombreux économistes soutiennent que la crise politique de l'année 2000 qui a fait suite au premier coup d'État de l'histoire du pays « n'est pas sans liens avec la libéralisation imposée de l'extérieur par les bailleurs de fonds multilatéraux »¹⁴². Face au chaos, la filière est à nouveau régulée via un système semi-libéralisé, avec un nouvel organisme public *ad hoc*, le Conseil café cacao (CCC) qui gère depuis 2012 une bourse locale au moyen d'un programme de ventes anticipées à la moyenne du cacao¹⁴³ via une plateforme d'enchères. Le CCC octroie également les droits d'exportation. C'est ce programme de vente qui permet de fixer le prix garanti au producteur (« prix minimum garanti » bord champ) à partir du prix futur du cacao négocié sur les contrats à terme, sur la base du prix Caf¹⁴⁴ garanti en Europe. Si le prix obtenu sur les marchés à terme est faible, le prix minimum garanti aux producteurs le sera également, car ils sont proportionnels. Le CCC fixe également les prix minimums officiels aux intermédiaires : barème de commercialisation du village au port, prix plancher aux négociants...¹⁴⁵. Les taxes sont de 16,1 % incluant les droits de sortie unique (DSU), la taxe d'équipement et la taxe d'enregistrement. La parafiscalité, qui sert au financement du budget du CCC, aux subventions aux organismes agricoles nationaux ainsi qu'au contrôle qualité... s'élève pour sa part à 1,9 % du prix Caf obtenu. Ces taxes constituent une source très importante de recettes fiscales pour l'État ivoirien. Le cacao broyé localement (30 % du cacao ivoirien) est exonéré de droits de sortie.

GRAPHIQUE N° 3 :
LE BARÈME OFFICIEL DU CACAO DU CONSEIL CAFÉ CACAO DE CÔTE D'IVOIRE POUR
LA CAMPAGNE 2020-2021 (GRANDE ET PETITE TRAITE PAR KG DE CACAO)

	<i>Grande Traite (01/10/2020- 31/03/2021)</i>	<i>Petite Traite (01/04/2021- 30/09/2021)</i>
Prix minimum garanti bord champ	771	550
Différentiel de revenu décent	229	200
Perçu par le producteur	1000	750
Rémunération acheteur	25	25
Frais de ramassage et transport centre de collecte	55	55
Différentiel collecte	80	80
Transport du centre de collecte vers site de conditionnement (moyenne)	15	15
Perçu par la coopérative	1095	845
Frais financiers sur achats brousse, manutention, usinage et reconditionnement		
Freinte d'usinage (1%) et sacherie neuve export		
Valeur loco – magasin de stockage	1134,8	881,8
Frais fumigation	80	80
Rémunération exportateurs (1,2%)		
Frais généraux		
Frais de gestion, de caution bancaire (0,325%)		
Commission transit, aconage, taxe port et taxe ISPS, freinte en magasin		
Nantissement cacao marchand, tierce détention, loyer magasin de stockage		
Fiscalité (16,1%)		
Parafiscalité (1,9%)		
Valeur FOB garantie Europe/USA/Asie	1457,7	1164,4
Assurance maritime, freinte maritime (1,57%)		
Fret et surveillance	32	32
Valeur CAF garantie Europe	1509,9	1212,4

Impacts

Dans les pays concernés, les caisses de stabilisation et les offices nationaux de commercialisation ont, dans un premier temps, permis d'assurer un approvisionnement régulier du marché, avec la garantie des États, et d'assurer des niveaux de vie satisfaisants pour les cacaoculteurs. La chute durable des cours a entraîné la chute de ces caisses de stabilisation devenues incapables de garantir des prix rémunérateurs, trop décorrélés des prix du marché.

Puis le démantèlement de ces organismes publics a été effectué au motif de leur inefficacité économique et de leur opacité. « L'échec de ces organismes apparaît avoir été davantage la conséquence de leur mauvaise gestion, et leur réforme plus dictée par un souci d'économie budgétaire que par la disparition des causes profondes qui avaient motivé leur création. » (Araujo Bonjean et Boussard, 1999, p. 901)¹⁴⁶. Ainsi, « les fonds collectés ont davantage servi à financer les dépenses de l'État qu'à assurer le soutien des prix intérieurs en période de chute (...). » « Il n'en demeure pas moins qu'à condition de donner à ces organismes suffisamment d'indépendance vis-à-vis de l'État et d'en limiter les compétences à la seule stabilisation des prix, ils pourraient assurer une stabilisation efficace des prix domestiques des produits d'exportation pour un coût d'opération relativement réduit. » (Araujo Bonjean et Boussard, 1999).

146. Araujo Bonjean C., Boussard J.-M., 1999. La stabilisation des prix aux producteurs agricoles : approches micro-économiques. In : *Revue Tiers Monde*, tome 40, n° 160, 1999. Études sur la pauvreté, prix agricoles et filières intégrées, nationalistes hindous et développement, p. 901-928. DOI : <https://doi.org/10.3406/tiers.1999.5351>

Les pratiques opaques du CCC sont dénoncées par de nombreux opérateurs. Les OSC ivoiriennes n'ont par exemple pas accès aux données du recensement des producteurs de cacao réalisé par le CCC ; de même pour le livre blanc sur le cacao durable qui définit les objectifs en la matière du gouvernement ivoirien et les moyens à mobiliser pour les réaliser : aucune version officielle n'est encore disponible malgré les annonces.

7.4.3 L'imposition d'une nouvelle prime à l'exportation : le différentiel de revenu décent (DRD) de l'Initiative cacao Côte d'Ivoire Ghana (ICCI)

La coopération entre les gouvernements de Côte d'Ivoire et du Ghana a donné lieu à la mise en place en 2019 d'une taxe spéciale à l'exportation appelée différentiel de revenu décent (DRD¹⁴⁷), soutenue par la Commission européenne (CE) dans le cadre de l'Initiative cacao durable de l'UE.

L'INITIATIVE CACAO CÔTE D'IVOIRE GHANA (ICCI)

Impulsée par les chefs d'État des deux pays le 26 mars 2018 avec la signature de la Déclaration d'Abidjan, la coopération entre la Côte d'Ivoire et le Ghana dans le secteur du cacao a abouti à la mise en place d'un organe opérationnel, l'Initiative cacao Côte d'Ivoire Ghana basé à Accra (ICCI, ou CIGCI pour *Côte d'Ivoire Ghana cocoa initiative*¹⁴⁸). Le secrétaire exécutif de l'ICCI dispose d'un double statut

d'ambassadeur dans les deux pays, de moyens adéquats et est écouté. Cette coopération s'appuie sur leur pouvoir de marché collectif (52 % de la production mondiale de cacao avec 3 millions de tonnes en 2020 – 2,2 pour la Côte d'Ivoire et 0,8 pour le Ghana). Le Nigeria et le Cameroun ont été invités à rejoindre l'initiative ; et une déclaration de mai 2022 indique que le Nigeria va s'engager.

Afin d'augmenter les prix aux cacaoculteurs, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont annoncé conjointement en juin 2019 la politique commerciale du DRD du cacao sous la forme d'un nouveau mécanisme de tarification. Le DRD instaure le principe d'une taxe de 400 \$ par tonne (sur le prix FOB) censée être intégralement reversée aux producteurs afin de leur garantir un revenu décent. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation du prix minimum aux producteurs calculé à 70 % du prix Caf (au lieu de 60 % jusque-là). Ce nouveau mécanisme devait ainsi mécaniquement augmenter le prix garanti aux cacaoculteurs¹⁴⁹.

Impacts

En contexte préélectoral dans les deux pays, le DRD a fait l'objet d'un accord signé avec les acteurs du marché pour une application à partir d'octobre 2019 sur le marché à terme (récolte d'octobre 2020). La menace de la suspension des programmes de durabilité et de certification par le CCC (qui leur délivre un agrément annuel) a toutefois été brandie deux mois plus tard pour réamorcer les ventes jusqu'alors gelées et certains fabricants (cas Hershey et Mars) ont été accusés publiquement de ne pas vouloir payer le DRD en se faisant effectivement livrer le cacao acheté sur les marchés à terme quelques mois plus tôt. Cette prime est effectivement collectée depuis octobre 2020, mais sa mise en œuvre et son principe même se heurtent à deux principales difficultés. D'une part, la baisse des différentiels d'origine (ou différentiel pays) sur le marché est venue annuler l'effet du DRD. Les acteurs du marché auraient en effet réagi en compensant cette prime par une négociation à la baisse du différentiel d'origine (ou prime à la qualité) des fèves ivoiriennes et ghanéennes (de + 250 \$ la tonne à - 170 \$ la tonne). Mais cette baisse des différentiels d'origine a en fait affecté tous les grands pays producteurs, étant alors apparue comme le seul moyen d'écouler les excédents. D'autre part, si on connaît le prix officiel du cacao au planteur de chaque campagne (pour

147. ou LID en anglais pour *Living Income Differential*.

148. <https://www.cighci.org/>

149. 1 000 francs CFA le kilo au producteur pour un prix FOB garanti Europe de 1457,7 FCFA le kg pour la grande traite de la campagne 2020-21 par exemple (soit un peu plus de 68 % du prix FOB).

la grande et la petite traite) ; celui-ci n'est pas forcément respecté par les pisteurs et autres traitants, certaines transactions s'effectuant à des prix très en deçà du prix officiel de campagne malgré les sanctions prises envers les fraudeurs. Les prix réels payés bord champ sont donc en partie inconnus. L'annonce du CCC et du Cocobod selon laquelle grâce au DRD les revenus des producteurs de cacao auraient augmenté de 21 % en Côte d'Ivoire (+ 500 milliards de FCFA pour les producteurs pour la campagne 2020-2021) d'après le CCC et de 28 % au Ghana, serait donc purement théorique et largement contredite dans les faits (Ruf, 2022). Le cas de la noix de cajou en Côte d'Ivoire est similaire. Dans ce contexte, l'ICCIIG souhaite rendre obligatoire la publication mensuelle des différentiels effectivement payés par les acheteurs¹⁵⁰. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir dans quelle mesure et dans quelles circonstances cette politique pourrait atteindre cet objectif à long terme, compte tenu notamment des réactions des acteurs du marché d'une part, et des inconnues portant sur l'application concrète de cette nouvelle politique. Un accord représentant des avancées notoires a été signé avec seize chocolatiers, négociants et transformateurs le 8 juillet 2022 dans le cadre de l'ICCIIG : acceptation d'un DRD minoré à 200 000 FCFA, soit environ 300 € ; assorti d'un engagement à maintenir le différentiel d'origine pour garantir un prix plancher de 1 300 000 FCFA la tonne (soit près de 2 000 €). La non-tenu de ces engagements a à nouveau conduit le CCC et le Cocobod à recommander en octobre 2022 à leurs gouvernements respectifs de poser un ultimatum aux acheteurs de cacao avant de prendre « des mesures allant jusqu'à la suspension de tous les programmes de durabilité et à l'interdiction d'accès aux plantations pour effectuer des prévisions de récoltes ».

7.5 Les initiatives volontaires de durabilité de la filière cacao

Tandis que le démantèlement des mécanismes publics de régulation de la filière (fonds de stabilisation, offices publics de commercialisation, stocks régulateurs des accords internationaux du cacao, Stabex) a exposé les producteurs aux fluctuations du marché mondial, la régulation privée de la filière s'est déployée sous trois formes distinctes : les normes volontaires de durabilité et de commerce équitable, les initiatives de responsabilité des entreprises et enfin les initiatives de gouvernance multipartite¹⁵¹. Ces initiatives volontaires se sont développées dans les interstices laissés par l'absence ou la faiblesse des régulations publiques. Toutes les initiatives volontaires ne se valent pas, ce qui contribue parfois à décrédibiliser les démarches les plus vertueuses.

7.5.1 Les normes volontaires de durabilité de la filière cacao

D'après le rapport du centre du commerce international¹⁵², les surfaces totales de cultures de cacao certifiées suivant les quatre principales normes volontaires de durabilité (Rainforest Alliance, Utz, agriculture biologique, Fairtrade) dans le monde oscillent pour 2019 entre 2,8 et 5,1 millions d'hectares¹⁵³, c'est-à-dire entre 22,7 % et 41,6 % de la superficie mondiale. En Côte d'Ivoire, la première coopérative de cacao a été certifiée Fairtrade en 2004, suivie par les premiers audits de certification Rainforest Alliance en 2005. Utz les a rejoints peu après, en 2008. Depuis, Utz et RA ont fusionné. Il est difficile d'estimer le nombre total de producteurs certifiés car de nombreux producteurs détiennent deux, voire trois certificats, mais on estime que 50 % du cacao ivoirien est désormais certifié (Rainforest Utz et/ou Fairtrade), soit environ un million de tonnes¹⁵⁴.

Chaque norme de durabilité est le fruit d'une histoire et d'une vision particulière. Mais les critères de leur cahier des charges tendent à converger pour faire face aux trois grands enjeux de la filière cacao : atteinte d'un revenu décent pour les producteurs, lutte contre le travail des enfants et protection des forêts. Les différentes normes (qui parfois ont des visions et des approches différentes de la manière de mettre en œuvre, y compris parmi les différentes normes de commerce équitable)

150. L'ICCIIG a publié pour la première fois en mai 2022 les montants des différentiels de l'origine Ghana et de l'origine Côte d'Ivoire de juin 2022 sur son site internet.

151. ICCO, 2021. Le paysage des initiatives en matière de durabilité du cacao : évolution historique de l'approche volontaire à l'approche obligatoire, 18 pages.

152. Ce centre (ITC) est une agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation des Nations unies fondée en 1964. Meier *et al.*, 2021, The state of sustainable markets, ITC.

153. Du fait de la certification multiple des champs de cacao selon ces quatre différents standards, il est difficile d'évaluer la surface exacte certifiée. L'estimation basse correspond à la surface certifiée selon le standard dominant alors que l'estimation haute additionne les chiffres transmis par les différents organismes de certification concernés. 2,5 millions d'hectares certifié Utz en 2019 et 1,4 certifiés Fairtrade.

154. Source : GNI (Groupement des négociants ivoiriens).

n'ont pas vocation ou l'ambition de se substituer aux cadres de régulations publiques. Au contraire, elles servent de laboratoires pour expérimenter des bonnes pratiques et nourrir ensuite les projets de régulation publique. Les acteurs du commerce équitable, mais également l'ONG Rainforest Alliance, sont très actifs dans les espaces de plaidoyer et de concertation, et mènent des plaidoyers pour obtenir une évolution des cadres réglementaires. Le retour à des approches réglementaires, à l'initiative des gouvernements de Côte d'Ivoire et du Ghana côté producteurs, et de l'UE côté consommateurs, se nourrit de ces expériences. La filière va en effet être impactée par les législations européennes concernant la lutte contre la déforestation importée et le devoir de vigilance des sociétés actuellement en cours de gestation au niveau de l'UE, qui posent d'importants défis en matière d'opérationnalité et d'accompagnement. Dans le cas du règlement UE sur la déforestation importée, on peut d'ailleurs noter que les acteurs du mouvement du CE ont été très impliqués : Fair Trade Advocacy Office (FTAO) et les différentes plateformes nationales se sont beaucoup mobilisées sur ce texte, elles ont été forces de propositions, fait le lien avec les OP et les OSC au Ghana et en RCI et ont tiré la sonnette d'alarme sur les incidences que pourrait avoir le texte sur les petits producteurs.

LE PRIX MINIMUM GARANTI PAR LE LABEL DE COMMERCE ÉQUITABLE FAIRTRADE

Depuis le 1^{er} octobre 2019, le prix minimum garanti du cacao Fairtrade a été réévalué à 2 400 US\$ par tonne (prix FOB)¹⁵⁵. La prime collective Fairtrade a également été revue à la hausse (de 200 \$ à 240 \$ par tonne de fèves). Dans ce contexte également marqué par le

dysfonctionnement de nombreuses coopératives, les primes et le prix minimum Fairtrade – mis en regard des coûts induits par le respect des cahiers des charges – ne permettent pas l'atteinte d'un revenu décent pour tous les producteurs certifiés.

L'impact du commerce équitable est très positif pour les coopératives certifiées qui ont des contrats importants avec des acteurs engagés. Mais cette situation reste marginale. Les acheteurs qui acceptent de payer le cacao au prix minimum de commerce équitable (que ce soit dans le cadre de la certification Fairtrade, Fair for life ou SPP)¹⁵⁶ sont très minoritaires. Par exemple seule la moitié du cacao produit aux conditions Fairtrade est effectivement commercialisée par les organisations de producteurs aux conditions commerciales Fairtrade¹⁵⁷. Les normes volontaires de durabilité sont par ailleurs confrontées à de sérieux défis pour la mise en œuvre d'une traçabilité crédible du cacao certifié (Afrique de l'Ouest).

155. FOB = *free on board* (sans frais à bord). Contre 2 000 \$ par tonne sur la période précédente qui a démarré en octobre 2012.

156. En 2019 Fairtrade a vu les ventes de cacao baisser de 11 % suite à la hausse de 20 % du prix minimum Fairtrade et de la prime Fairtrade.

157. Dans ce contexte et depuis le 1^{er} juin 2020, un nouveau critère est entré en vigueur, qui oblige les candidats à la certification (organisations de producteurs et acheteurs de cacao) à s'engager sur des volumes minimums.

7.5.2 Les initiatives de RSE des entreprises du secteur cacaoyer

Régulièrement mis en cause, les chocolatiers et les broyeurs ont développé des programmes de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) concernant leurs approvisionnements. On peut citer les programmes Cocoa Life (Mondelez), Cocoa Horizon (Barry-Callebaut), Mars Cocoa for Generation, Cocoa Plan (Nestlé) ou encore The Cargill Cocoa Promise, Ferrero Farming Values, Transparence (Cémoi) et Cocoa Farming Program de Lindt & Sprüngli. Ces programmes se composent de formations, de dispositifs d'accès au crédit pour l'intensification (notamment l'achat d'intrants), de distributions de plants de cacaoyers et d'autres arbres, de cartographies des parcelles, d'accès à l'éducation... Ces programmes travaillent souvent en silo et se superposent aux certifications indépendantes, ce qui dilue l'impact qu'ils pourraient avoir en opérant de manière coordonnée, ou sous le chapeau d'une organisation indépendante. Ces initiatives sont donc difficiles à évaluer car elles mélangent des éléments de pur appui

à la productivité et à l'amélioration de la qualité intrinsèque du cacao (qui sont de l'intérêt direct de la multinationale) avec des éléments d'appui plus sociaux et environnementaux qui relèvent de projets pilotes et ne sont donc pas généralisés à tous les planteurs¹⁵⁸. Ces programmes visent finalement aussi à fidéliser les coopératives de planteurs et à lutter contre le *side selling* (ventes parallèles) afin de sécuriser leurs approvisionnements. Ils visent enfin à exclure de leur chaîne d'approvisionnement le cacao impliquant le travail abusif des enfants ainsi que celui produit illégalement afin de limiter le risque réputationnel.

7.5.3 L'Initiative française pour un cacao durable (IFCD)

L'Initiative française pour un cacao durable a été lancée en 2021 par les acteurs de la filière cacao et chocolat en France, et notamment le syndicat du chocolat. Elle réunit le Commissariat général au développement durable (CGDD), des entreprises de l'industrie, des négociants, des artisans, des enseignes de distribution, des organisations de la société civile (Max Havelaar France, Rainforest Alliance, WWF, CEF, AVSF, PurProjet, Care...), et des instituts de recherche (notamment le Cirad) réunis en cinq collèges. Les objectifs de cette initiative sont à la fois sociaux, économiques et environnementaux : revenu des cacaoculteurs, lutte contre la déforestation, lutte contre le travail forcé et le travail des enfants. Elle est dotée d'un plan d'action précisant le triple engagement pris par ses membres afin d'agir en faveur d'une cacaoculture prospère et durable au bénéfice des producteurs et de l'ensemble de la filière.

1. Améliorer le revenu des cacaoculteurs et de leurs familles, afin qu'ils puissent atteindre un revenu décent (au sens du *Living Income Community of Practice*¹⁵⁹) au plus tard d'ici 2030, en collaboration avec les pays producteurs.
2. Mettre fin, avec l'ensemble des parties prenantes, au plus tard en 2025 aux approvisionnements de l'industrie française du cacao, et ceux de ses partenaires, issus de zones déforestées après le 1^{er} janvier 2020, lutter contre la dégradation des forêts, et préserver les massifs forestiers et les zones à forte valeur environnementale demeurant.
3. Prendre les mesures nécessaires, pour lutter et marquer des progrès contre le travail des enfants et le travail forcé, tels que défini par les conventions de l'OIT, dans les régions productrices de cacao d'ici 2025, dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de développement durable (ODD) des Nations unies 8.7 (mettre fin au travail des enfants, au travail forcé, à l'esclavage moderne et à la traite des êtres humains, tout en contribuant à favoriser les droits des enfants et leur accès à l'éducation). Les signataires contribueront également à l'émancipation des femmes au sein de la filière cacao¹⁶⁰. Pour chacun de ces engagements, la feuille de route précise « les domaines d'action sur lesquels souhaite se positionner l'Initiative française pour un cacao durable pour répondre aux engagements du texte fondateur, et pour chacun de ces domaines d'action, les objectifs précis qui correspondent à une déclinaison opérationnelle de ces engagements ». Un travail sur les indicateurs de résultats a récemment été amorcé. La forme juridique de l'IFCD n'est pas encore arrêtée. Les financements non plus.

Impacts

Les leçons issues de l'expérience des autres plateformes européennes pour le cacao durable (ou ISCO) montrent une certaine lassitude des membres des collèges d'associations face aux faibles progrès réalisés dans les pays où ce type de plateforme existe depuis plus de dix ans sans avancées notables (voir cas de la Belgique et de l'Allemagne). Les blocages importants portent sur la question de l'articulation prix/revenus et sur la question de la contractualisation pluriannuelle.

158. Et ce dans un contexte où ces entreprises sont par ailleurs incapables d'identifier les producteurs auprès desquels elles s'approvisionnent via leurs intermédiaires, du moins en Côte d'Ivoire.

159. <https://www.living-income.com/the-concept>

160. Source : IFCD.

7.6 Les nouvelles réglementations publiques intégrant les enjeux sociaux et environnementaux

Tandis que le Conseil café cacao et le Cocobod souhaitent rendre obligatoire le respect de la norme ARS 1000 sur le cacao durable et traçable, les acteurs de la filière cacao vont aussi et surtout être soumis au respect de deux textes européens contraignants en cours de discussion et complémentaires, à savoir la future directive européenne sur le devoir de vigilance et le futur règlement pour la lutte contre la déforestation importée. Ces réglementations, qui devraient permettre d'encadrer les aspects sociaux et environnementaux de la production de cacao, soulèvent de nombreuses inquiétudes quant à leurs effets sur les petits producteurs de cacao.

7.6.1 L'imposition de la norme ARS 1000 cacao durable et traçable



Qui va prendre en charge l'expertise externe nécessaire au respect de la norme ?

Franck Koman, salarié du Rice, réseau ivoirien du commerce équitable



Le Ghana et la Côte d'Ivoire souhaitent rendre obligatoire la norme africaine sur le cacao durable et traçable (*African Regional Standard - ARS 1000*) publiée en 2021. On peut noter ici que depuis 2017 (décret n° 2017-321 du 24 mai 2017), l'État ivoirien réglemente déjà la mise en œuvre des projets de certification et des programmes de durabilité dans la filière café cacao, avec notamment la mise en place d'un système d'agrément qui concerne non seulement les organismes gestionnaires de labels de durabilité, les détenteurs de leurs licences, mais également les organismes certificateurs (ou cabinets d'audit), les sociétés commerciales exportatrices, les coopératives, les structures d'achat ainsi que les cabinets de formation.



LA NORME ARS 1000 CACAO DURABLE ET TRAÇABLE

Cette norme ARS spécifique à la durabilité et la traçabilité de la filière cacao est la déclinaison africaine de la norme ISO 34101 cacao durable et traçable de mai 2019, qui a constitué la toute première norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) portant sur la durabilité d'un produit. Cette norme régionale africaine ARS 1000 a été voulue par les gouvernements ivoirien et ghanéen et a été créée au niveau de l'Organisation africaine de normalisation (Oran, basée au Kenya) à l'initiative concertée du CCC et du Cocobod. Cette norme comprend trois parties :

- ARS 1001 : exigences relatives aux systèmes de management des producteurs en tant que groupes de producteurs/coopératives de producteurs, et à la performance ;
- ARS 1002 : exigences relatives à la

qualité et à la traçabilité du cacao ;

- ARS 1003 : exigences relatives au système de certification du cacao.

L'ensemble de ces exigences vise six objectifs :

- promouvoir, structurer et soutenir efficacement les producteurs et leurs entités reconnues ;
- améliorer les revenus des producteurs et la résilience de leurs moyens de subsistance ;
- traiter la question de la qualité du cacao ;
- traiter la question de la traçabilité du cacao durable du champ de cacao jusqu'à l'exportation ;
- traiter la question des pires formes de travail des enfants ;
- traiter la question de la déforestation et du changement climatique.

Le guide d'opérationnalisation de la norme ARS 1000, en cours de rédaction, fait l'objet de beaucoup d'attention par les opérateurs du secteur. Deux comités miroirs multipartites prenantes (un ivoirien, un ghanéen), incluant des OSC, sont chargés de transmettre des propositions d'amendements à l'Oran. On ignore encore si une *prime de durabilité* pour les producteurs sera imposée aux acheteurs. Et en ce qui concerne la déforestation, la date butoir n'a pas encore été arrêtée.

Impacts

Selon le réseau ivoirien du commerce équitable (Rice) qui siège aux réunions du comité miroir de la commission de normalisation géré par Codinorm (organisme national de normalisation ivoirien) et par le Conseil café cacao pour la rédaction du manuel d'opérationnalisation de la norme ARS 1000¹⁶¹, il n'y a pas, à l'heure actuelle, de visibilité sur la prise en charge des coûts relatifs à la mise en conformité avec cette norme puis des frais d'audits. Pour Frank Koman : « C'est bien de protéger la forêt, mais il faut informer les producteurs d'abord. » Or, ces derniers ne sont pas au courant des discussions en cours et risquent d'être lésés (c'est-à-dire ne plus pouvoir vendre leur cacao si le respect de la norme est rendu obligatoire par le CCC).

7.6.2 Le projet de directive européenne sur le devoir de vigilance et le projet de règlement européen de lutte contre la déforestation importée

Le projet de directive européenne sur le devoir de vigilance et le projet de règlement européen de lutte contre la déforestation importée sont complémentaires : l'un porte sur des changements de comportement dans le fonctionnement des entreprises, tandis que celui sur la déforestation cible des produits spécifiques mettant en danger les forêts. Pour leur application à la filière cacao¹⁶², ils s'appuient sur un dialogue renouvelé entre la Côte d'Ivoire, le Ghana et l'Union européenne. Pour rappel¹⁶³, la loi française (loi 2017-399 relative au devoir de vigilance) et le projet de directive européenne, reposent toutes

161. Le Rice y siège aux côtés de Fairtrade Africa, de l'union de coopératives Ecookim (qui rassemble 18 coopératives soit plus de 30 000 producteurs de cacao) et plus récemment de l'association ASPCA-CC (Association des présidents de conseil d'administration de coopératives de café cacao, qui rassemble 500 coopératives).

162. Les produits concernés sont : 1801 00 00 cacao en fèves et brisures de fèves, bruts ou torréfiés ; 1802 00 00 coques, pellicules (pelures) et autres déchets de cacao ; 1803 pâte de cacao, même dégraissée ; 1804 00 00 beurre, graisse et huile de cacao ; 1805 00 00 poudre de cacao, sans addition de sucre ou d'autres édulcorants ; et 1806 chocolat et autres préparations alimentaires contenant du cacao.

163. Voir la partie cartographie des mécanismes de régulation de cette étude pour plus de détails.

les deux sur le principe d'une obligation de comportement pour les grandes entreprises en matière de prévention et de réparation des atteintes aux droits humains et environnementaux dans le contexte de la mondialisation des chaînes de valeur. L'outil principal commun aux deux réglementations européennes est la déclaration de diligence raisonnée, qui doit comprendre une cartographie des risques, des procédures d'évaluation régulière de la situation des filiales et sous-traitants ou fournisseurs, des actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves, un mécanisme d'alerte et un dispositif de suivi des mesures mises en œuvre et d'évaluation de leur efficacité. Ces déclarations peuvent s'appuyer sur des normes volontaires de durabilité, mais ces dernières ne peuvent pas les remplacer.

S'il est adopté, le projet de règlement sur la déforestation importée de la Commission européenne redéfinira les conditions d'accès au marché européen du cacao. Ce règlement repose sur un mécanisme d'interdiction de commercialiser sur le marché européen certains produits de base et produits dérivés si l'exigence de légalité et de zéro-déforestation ne peut être vérifiée dans le cadre de l'exercice du devoir de vigilance. La proposition inclut un système de classement (*benchmarking*) des pays en fonction du risque de déforestation afin de proportionner le niveau de diligence raisonnée. Plus précisément, ce système d'évaluation comparative « classera les pays en fonction des niveaux de déforestation et de dégradation des forêts en lien avec les produits de base en cause, mais aussi avec des critères liés à l'engagement des pays dans la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts ». Les pays seront classés en trois catégories : risque faible, risque standard et risque élevé. Les pays à faible risque seront associés à une obligation de diligence raisonnée simplifiée alors que les pays à risque élevé¹⁶⁴ feront l'objet de contrôles renforcés. Ces nouvelles réglementations vont notamment impliquer un système de traçabilité depuis la parcelle jusqu'au port d'importation. Enfin, aucun élément de régulation des prix n'est actuellement considéré dans les initiatives législatives de la Commission européenne, bien que les prix trop bas soient clairement identifiés comme principal ressort de la déforestation.

Impacts potentiels

La filière va être impactée par les législations concernant la lutte contre la déforestation importée et le devoir de vigilance des sociétés. La question clé de la répartition équitable des coûts de mise en conformité vis-à-vis de ces deux réglementations et de leurs effets pervers se pose avec acuité (voir la prise de position de Fair Trade Advocacy Office (FTAO)¹⁶⁵ & la future étude de CEF et AVSF pour chiffrer les coûts d'adaptation aux nouvelles réglementations européennes).

L'approche indifférenciée et notamment la logique de pénalisation collective de tous les producteurs, propre au système de classement national, est critiquée par certains experts¹⁶⁶, en l'absence de position claire sur la reconnaissance des pratiques vertueuses déjà mises en œuvre par certains producteurs et certifiées au moyen des normes volontaires de durabilité et de commerce équitable (notamment Rainforest Alliance et Fairtrade pour la filière cacao).

En ce qui concerne l'exigence de légalité, elle pose deux problèmes majeurs. Premièrement, un problème de décalage lié au manque d'harmonisation de la définition des forêts à l'échelle mondiale¹⁶⁷. Dans la pratique, du cacao jugé légal en matière de déforestation dans certains pays, par exemple la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure le Ghana, ne pourra pas être exporté vers l'UE¹⁶⁸. Deuxièmement, cette exigence de légalité requiert, pour le cas de la Côte d'Ivoire, l'actualisation préalable des limites des zones protégées (forêts classées notamment).

Pour ce qui est de la traçabilité, la mise en place de systèmes de traçabilité au niveau des coopératives et de leurs membres est soutenue, malgré son coût, par la plateforme ivoirienne du cacao durable (PICD) : « Les acteurs qui sont contre un dispositif de traçabilité impliquant la géolocalisation des parcelles et l'identification de chaque producteur

164. À priori des pays tels que le Cameroun, la République démocratique du Congo ou encore le Cambodge selon Alain Karsenty (2022, déjà cité).

165. <https://www.fairtrade.net/library/fairtrade-position-and-recommendations-deforestation-regulation>

166. Notamment l'expert du Cirad Alain Karsenty, 2022. Le projet européen de lutte contre la déforestation importée : les limites d'une approche indifférenciée. Contribution de septembre 2022, Fondation pour la nature et l'homme.

167. <https://www.cst-foret.org/ressource/note-de-politique-du-comite-foret/>
« Définir la forêt pour mieux lutter contre la déforestation importée : vers une approche intégrant la diversité des contextes écologiques ? »

168. En effet, selon le nouveau Code forestier ivoirien de 2014, la définition d'une forêt se base sur un seuil minimal de 30 % de couvert contre 10 % dans la définition de la FAO retenu dans la proposition de règlement. En ce qui concerne le Ghana, le taux retenu est de 15 %.

militent juste pour que rien ne change parce que ce statu quo maintient leur mainmise sur la filière et la sauvegarde de leurs intérêts et bénéfiques, aux dépens des petits producteurs et de la conservation des forêts. »¹⁶⁹ Les avantages perçus de la géolocalisation sont :

- la possibilité de mettre en place des paiements électroniques ; en vue de lutter contre la fraude et recevoir directement des paiements pour services environnementaux (PSE) ;
- éviter, grâce à l'identifiant unique, qu'un producteur n'adhère à plusieurs coopératives ;
- limiter les intermédiaires. Certains acteurs expérimentent déjà la technologie de la *blockchain*¹⁷⁰ pour la mise en œuvre de la traçabilité dans le cadre de projets pilotes¹⁷¹.

Mais il ne faut pas oublier que les activités de collecte des données au sein des coopératives restent faibles, sauf pour les coopératives déjà certifiées *via* des normes volontaires de durabilité et de commerce équitable et/ou faisant l'objet de projets de traçabilité financés par certains acheteurs dans le cadre de leurs programmes de durabilité. Dans ce contexte, certaines coopératives ne vont pas pouvoir suivre : devront-elles fusionner ? Disparaître ? La question de leur accompagnement se pose avec acuité. Enfin, l'inclusion de la dégradation pose question par rapport aux produits issus de parcelles nouvellement exploitées en agroforesterie, qui pourraient être exclus du marché européen¹⁷².

7.7 Les nouvelles politiques commerciales et de coopération entre l'UE, le Ghana et la Côte d'Ivoire et le rôle de la société civile

Les nouvelles politiques commerciales et de coopération entre l'UE, le Ghana et la Côte d'Ivoire ouvrent de nouveaux espaces de concertation qui associent la société civile pour concevoir des mécanismes de régulation adaptés aux enjeux de la filière cacao.

7.7.1 L'Initiative pour un cacao durable UE Ghana Côte d'Ivoire et le rôle de la société civile

L'Initiative cacao durable de la Commission européenne a été lancée en 2020 en appui à la politique du DRD de l'ICCI. Elle reconnaît l'importance d'un mécanisme de régulation des prix et énonce un objectif de prix d'exportation de 2 600 \$ par tonne de cacao, avec un mécanisme de partage de la valeur aux producteurs de l'ordre de 70 % de ce prix, ce qui correspond, comme nous l'avons abordé précédemment, aux pratiques de fixation des prix aux producteurs par le CCC et le Cocobod. Les deux piliers de cette initiative sont les pourparlers sur le cacao (ou *cocoa talks*) et le programme d'appui régional cacao durable¹⁷³ doté de 25 M€ (Côte d'Ivoire, Ghana, Cameroun).

Les pourparlers sur le cacao (*cocoa talks*) ont été organisés par la Direction générale des partenariats internationaux¹⁷⁴ de la CE en 2021 et 2022. Ils ont permis de fonder l'alliance pour un cacao durable pour la durabilité économique, sociale et environnementale de la production et du commerce de cacao, dotée d'une feuille de route établie en juin 2022. De nouveaux *cocoa talks* seront organisés sur demande de l'Initiative cacao Côte d'Ivoire Ghana (ICCI). Il s'agit de financer des événements de dialogue multipartite au niveau national et régional en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Cameroun, impliquant le gouvernement, les entreprises du secteur privé et la société civile. Le programme d'appui régional cacao durable « soutient la réforme structurelle du secteur conformément aux discussions et aux résultats du dialogue multipartite ». Dans le cadre de la feuille de route, l'alliance prévoit la création de deux groupes de discussion : l'un sur les prix et le marché et le second sur les standards et la traçabilité, gérés par l'ICCI en lien avec les ISCO (dont l'IFCD pour la France), le CCC et le Cocobod. De petits groupes d'experts sont mobilisés pour pratiquement avancer sur ces deux sujets avec les trois pays partenaires. Sur cette base, un dialogue plus large sera engagé.

169. Extrait de la lettre du 28 février 2022. N.B : les organisations de petits producteurs de cacao signataires de la lettre souhaitent rester anonymes et ont peur de s'exprimer sur le sujet.

170. Il s'agit d'une technologie qui permet de garder la trace d'un ensemble de transactions de manière décentralisée, sécurisée et transparente, sous forme d'une chaîne de blocs. Ce registre (ou base de données) d'enregistrements à la particularité d'être partagé simultanément avec tous ses utilisateurs, tous également détenteurs de ce registre, et qui ont également tous la capacité d'y inscrire des données, selon des règles spécifiques fixées par un protocole informatique sécurisé grâce à la cryptographie. La base de données ne peut donc pas être manipulée et les transactions sont entièrement traçables.

171. Par exemple l'union de coopératives Ecookim en Côte d'Ivoire avec le projet Cocoblock de l'ONG Nitidae : <https://www.nitidae.org/en/actions/cocoblock-la-blockchain-pour-une-meilleure-tracabilite-du-cacao>

172. La définition opérationnelle de la dégradation, à laquelle a été ajoutée par le Parlement en septembre 2022 la notion de conversion, est encore floue et il n'existe pas non plus de consensus entre les ONG sur les contours de l'agroforesterie.

173. EU Sustainable Cocoa Program (SCP).

174. DG INTPA, anciennement Devco.

Dans ce contexte, le renforcement des organisations professionnelles et de la société ivoirienne en général constitue un sérieux enjeu. Selon le diagnostic de l'UE : « Les coopératives et organisations paysannes continuent à manquer de représentativité au sein de la filière cacao (en Côte d'Ivoire). Il est urgent d'établir une interprofession forte et crédible afin de structurer le partenariat et l'échange avec l'État et les autres acteurs de la filière. »¹⁷⁵ Il existe des faitières agricoles généralistes et des faitières cacao dont la légitimité et la représentativité réelle sont questionnées et questionnables. Dans ce contexte, la récente Plateforme ivoirienne pour le cacao durable (PICD) a permis de rassembler sept organisations de la société civile¹⁷⁶ et quatorze organisations de producteurs de cacao¹⁷⁷. Il existe par ailleurs un groupe de travail technique sur la transparence dans la filière cacao rassemblant dix ONG¹⁷⁸. Du côté ghanéen, la Ghana Civil society Cocoa Platform (GCCP) rassemble, depuis 2019, dix-huit membres (organisations paysannes, ONG, syndicats, médias). Cette coalition est coordonnée par Send Ghana via le Cocoa Advocacy Project et EcoCare Ghana. On peut également signaler la création du Fair Trade Ghanaean Network (FTGN). La PICD et le GCCP commencent à coopérer et ont développé un plaidoyer commun pour la mise en place d'un mécanisme transparent et inclusif de fixation des prix bord champ du cacao. La PICD devrait bénéficier du soutien de la TEI cacao durable.

LES INITIATIVES TEAM EUROPE EN FAVEUR DU CACAO DURABLE EN CÔTE D'IVOIRE ET AU GHANA

Le programme cacao durable de l'UE sera complété par d'autres actions et projets relevant de la programmation 2021-2027 de l'UE, en particulier aux niveaux national et régional dans le cadre des initiatives Team Europe (TEI). En Côte d'Ivoire, une ambitieuse TEI sur le cacao durable a été mise au point et lancée, couvrant les trois dimensions liées à la durabilité de la production de cacao. Au Ghana, l'initiative Une relance smart, verte et numérique inclura la chaîne de valeur du cacao dans le volet agriculture, agro-industrie et gestion intelligente des ressources naturelles pour le climat.

Dans le cadre de la TEI, l'UE a ainsi clôturé en octobre 2022 un « appel à contribution de la société civile à une plus grande durabilité et meilleure gouvernance de la filière cacao en Côte d'Ivoire ». Cette action est guidée par la nouvelle feuille de route EU société civile 2021-2024, et capitalise sur les résultats de l'Initiative cacao durable. Cette action vise à contribuer à la mise en place d'un réseau de la société civile pour le cacao durable en Côte d'Ivoire, en lien avec la société civile européenne et les plateformes nationales de cacao durable (ISCO) dans les pays de l'UE (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, France).

175. Au Cameroun, un Conseil interprofessionnel cacao et café (CICC) a été créé dès 1991.

176. Dont Idef (Initiatives pour le développement communautaire et la conservation de la forêt) et le Rice, Réseau ivoirien du commerce équitable.

177. Son secrétariat est assuré par l'Inades Formation dans le cadre d'un projet de la coopération allemande (GIZ).

178. Le secrétariat est assuré par Idef.

179. « Les vives contestations des exportateurs de bananes sud-américaines devaient conduire, après la condamnation de l'Union européenne par l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, en 1997, à une remise en cause du lien entre développement et politique commerciale. », in : Haguenu-Moizard C. et Montalieu T. 2004. L'évolution du partenariat UE ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation. Mondes en développement, n° 128, 65-88. DOI : <https://doi.org/10.3917/med128.0065>

180. TSD chapter.

7.7.2 Le cadre du dialogue politique bilatéral sur les questions de durabilité au sein des comités APE

La convention de Lomé puis les accords de Cotonou ont permis à l'UE de privilégier de nombreux pays du Sud au sein des relations commerciales avec une très large exemption des droits de douane pour leurs exportations à destination des États européens (dont le cacao) sans condition de réciprocité, dans le cadre d'une dérogation aux règles de l'OMC¹⁷⁹. Une nouvelle ère s'ouvre avec les accords de partenariat économique, qui rompent avec le principe de la non-réciprocité. Les accords les plus récents incluent des chapitres sur le commerce et le développement durable (CDD)¹⁸⁰, ce qui n'est pas encore le cas des accords de partenariats économiques UE Côte d'Ivoire et UE Ghana. Dans le cadre du *Green deal*, la nouvelle politique commerciale de l'UE permet en effet de réviser les APE déjà signés afin de tenir compte des enjeux de développement durable, tout en restant conforme aux règles de l'OMC. Il s'agit donc d'une voie à explorer dans le cadre de la nouvelle alliance cacao durable et d'une approche alternative à l'interdiction d'entrée propre au projet de règlement sur la lutte contre la déforestation importée.



© CAYAT, Côte d'Ivoire

LES APE UE CÔTE D'IVOIRE ET UE GHANA

APE UE Côte d'Ivoire : cet accord de libre-échange réciproque a été conclu en 2008 et est entré en vigueur en 2018. Il prévoit un calendrier de libéralisation tarifaire en cinq phases sur la période 2019-2029, avec un principe de suppression immédiate et non progressive des taux du tarif extérieur commun (TEC) de la Cedeao appliqué en Côte d'Ivoire¹⁸¹. Les produits couverts par ces lignes originaires de l'UE sont exemptés de droits de douane lors de leur importation en Côte d'Ivoire. En contrepartie, l'accord garantit aux

exportations ivoiriennes (notamment le cacao, la banane et les conserves de thon) un accès au marché de l'UE en franchise de droits de douane¹⁸².

APE UE Ghana : cet accord de libre-échange réciproque garantit depuis décembre 2016 un accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'Union européenne (UE) pour les produits fabriqués au Ghana. À partir du 1^{er} juillet 2021, la libéralisation par le Ghana de l'accès à son marché a débuté avec, à terme, 78 % du volume total des exportations de l'UE d'ici 2029.

7.8 Vers une politique coordonnée de gestion de l'offre de cacao ?

Compte tenu des caractéristiques de la filière cacao, l'augmentation du prix du cacao va forcément de pair avec une entente crédible pour une gestion collective de l'offre à moyen et long terme. Cette gestion stratégique de maîtrise des volumes mis en marché peut se faire au niveau d'alliances entre pays producteurs et pays consommateurs : dans un premier temps au niveau de l'alliance cacao durable (UE, Côte d'Ivoire, Ghana et Cameroun), puis au niveau de l'ICCO, qui vient d'introduire la question du revenu décent des cacaoculteurs en tant qu'objectif clé de l'accord. Des systèmes d'accords crédibles sur des quotas d'exportation par pays producteur pourraient être remis en place.

Pour respecter ce type d'engagement, il s'agit ensuite au niveau national d'agir sur les facteurs de production, comme a commencé à le faire le CCC depuis la campagne 2018-2019 avec la suspension de la production et de la distribution de matériel végétal amélioré ainsi que celle de tous les projets d'amélioration de la productivité¹⁸³. Le CCC a également mis en place sur la période 2018-2022 un programme de lutte contre le virus du *swollen shoot*, ou incluant la destruction et la replantation de 100 000 ha de cacaoyères infestées, qui fait suite à un premier plan ayant abouti à l'arrachage de 16 000 ha, donc 5 000 replantés¹⁸⁴.

181. La première phase de démantèlement tarifaire, qui a débuté en décembre 2019, porte sur 1 115 lignes tarifaires du TEC.

182. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/12/11/accord-de-partenariat-economique-entre-la-cote-d-ivoire-et-l-union-europeenne>

183. Arrêté en date du 18 avril 2018. C'est une mesure qui vise à freiner l'augmentation constante de la production via l'installation de nouvelles surfaces avec des niveaux de productivité supérieurs. Sachant qu'en Côte d'Ivoire, seul le matériel végétal dit amélioré – produit jusqu'en 2018 par le CNRA, qui a depuis abandonné cette activité suite à ce décret – est censé être installé.

184. http://www.conseilcafecacao.ci/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=202

D'autres outils pourraient être mobilisés en ce sens : systèmes de droits de plantation et primes à l'abattage des cacaoyers sur le modèle de la viticulture, primes à la jachère... Mais ces types d'outils restent pour l'instant difficilement acceptables d'un point de vue social et leurs modalités et financements doivent être étudiés avec soin. Au niveau de la mise en marché, des politiques d'aide à la dénaturation (biogaz par exemple) et à la destruction (pour éviter les fuites et réseaux clandestins, marchés informels) pourraient également être envisagées pour éviter que les excédents tirent le marché à la baisse. Dans cette veine, la proposition de l'ONG Nitidae, publiée à l'automne 2022, présente un ensemble de mesures cohérentes avec notre analyse. C'est la seule proposition complète de mise en œuvre de différents instruments de régulation de l'offre que nous avons recensée. Elle consiste en « un package d'instruments permettant d'adapter l'offre de cacao à la demande à court, moyen et long terme et d'informer les acteurs du marché des adaptations en cours de planification et de mise en œuvre afin d'influencer les prix à très court terme ». Ce package comprend :

- la modélisation de la production ;
- les primes au renouvellement¹⁸⁵ ;
- les primes à la conversion ;
- les primes à la jachère ;
- la subvention des engrais minéraux et des engrais organiques ;
- la segmentation du marché par différenciation des offres¹⁸⁶.

Conclusion de l'étude de cas sur le cacao



Quand je dis qu'il faut s'attaquer au prix, il faut bien regarder les deux branches de l'équation d'équilibre du marché : à la fois la demande et l'offre. Il faut augmenter les prix sans augmenter la production. Ou en tout cas ne pas l'augmenter plus que l'augmentation de la consommation et de la demande. Il faut le faire collectivement, mieux connaître la façon dont on produit le cacao. C'est très compliqué, mais on n'a jamais vraiment coordonné entre tous les pays producteurs les mises en marché.

Michel Arrion, DG de l'ICCO, RFI



Au sein de l'UE, il apparaît que les consommateurs et les politiques veulent un cacao sans déforestation et qui rémunère bien les producteurs. Le réaligement des dispositions de l'Accord international sur le cacao (ACI 2010 amendé)¹⁸⁷ sur les objectifs de développement durable (ODD), montre également la volonté politique des pays producteurs et consommateurs d'avancer concrètement vers ces deux objectifs ; avec notamment l'introduction de la question du revenu décent des cacaoculteurs en tant qu'objectif clé de l'accord et la référence à des prix rémunérateurs pour parvenir à la durabilité économique. Dans ce contexte, la mise en œuvre des nouvelles réglementations (différentiel de revenu décent, devoir de vigilance et lutte contre déforestation importée) apparaît comme une justification raisonnable pour augmenter le prix international du cacao durable, compte tenu des coûts associés. Mais le mécanisme du DRD conçu à cet effet et mis en œuvre en Côte d'Ivoire et au Ghana reste à perfectionner ; et à étendre aux autres pays producteurs. L'augmentation du prix de marché, même *décrotée* par les deux principaux producteurs de cacao, reste

185. Compris comme un processus complet de régénération et de restructuration des cacaoyères, qui est différent d'une simple replantation de cacaoyers.

186. Selon Nitidae, cette politique devrait permettre d'assurer une position de force des pouvoirs publics des pays producteurs et d'influencer les dynamiques de marché, et donc le prix au producteur à moyen et long terme. En ciblant les cacaoculteurs en fin de cycle, elle devrait permettre de « soutenir les exploitations dans les situations souvent les plus précaires ». En ciblant des zones touchées par des ravageurs ou des maladies, elle pourrait « constituer un outil de gestion du risque sanitaire performant pour la durabilité de la production ouest-africaine ». « En ciblant des zones de forte pression sur les ressources forestières et si elle est bien coordonnée avec des plans d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles, elle peut devenir un outil de réduction des externalités environnementales négatives de la filière ». Enfin, « associée à une amélioration variétale et à du greffage elle ouvre la voie à une amélioration durable des rendements des cacaoyères ivoiriennes et des revenus des producteurs ».

187. Version amendée de l'accord de 2010, <https://www.icco.org/le-conseil-international-du-cacao-adopte-la-version-amendee-de-laccord-international-de-2010-sur-le-cacao/>

en effet complexe dans le contexte d'un marché qui cumule des millions d'opérations annuelles et dont le pouvoir de marché repose également sur une gestion stratégique des stocks par les acheteurs, également en situation d'oligopoles. Cette politique doit impérativement être couplée à une politique coordonnée et crédible de gestion de l'offre à moyen et long terme.

RECOMMANDATIONS DE L'ÉTUDE DE CAS SUR LE CACAO

1. Mise en place d'un groupe de travail et mobilisation d'un budget pour la création d'un forum Nord-Sud des OSC pour un cacao durable et la construction d'un plaidoyer commun à porter au niveau de l'ICCIG et de l'ICCO ; incluant dans un premier temps les membres de la C2A intéressés et les plateformes ivoiriennes et ghanéennes pour le cacao durable ; puis d'autres membres du collège associations de l'Initiative française pour un cacao durable, voire des OSC camerounaises. Nouer au préalable un dialogue avec l'ICCIG et l'ICCO pour envisager les mécanismes concrets de participation des OSC au sein de ces deux institutions.

2. Mise en œuvre d'un mécanisme d'appui direct aux coalitions de la société ivoirienne et ghanéenne pour le cacao durable (plateforme ivoirienne pour le cacao durable et *Ghana Civil Society Cocoa Platform*). Cet appui pourrait prendre la forme d'un accompagnement financier¹⁸⁸ et technique pour leur permettre :

- de participer plus efficacement aux différents espaces de concertation ouverts dans le cadre des *cocoa talks* nationaux et régionaux et de la feuille de route de l'alliance cacao durable de l'UE ; voire des futurs groupes domestiques de conseil dans le cadre d'une éventuelle révision des APE ;
- de répondre aux appels d'offres de la TEI cacao durable en Côte d'Ivoire et de l'Initiative cacao durable de l'UE ;
- d'apporter des soutiens financiers et techniques à un certain nombre de membres de ces coalitions, de façon qu'elles soient représentatives de préoccupations des sociétés civiles locales sur les thématiques de durabilité.

3. Mise en discussion au niveau de la C2A de la proposition de pilotage de l'offre de cacao, proposée par l'ONG Nitidae, en invitant des membres de cette ONG¹⁸⁹ pour un atelier de travail à la suite de la restitution de cette étude. La valider, l'amender ou bien construire une proposition alternative de package d'instruments de pilotage de l'offre à l'issue de cet atelier.

4. Développement d'une campagne de soutien à la politique du DRD de l'ICCIG pour s'assurer de l'engagement réel des acheteurs, en mobilisant l'opinion publique française pour faire pression sur les acheteurs, et demander que la politique et le plan de diligence (en lien avec la directive du même nom) soient publiés, partagés avec les espaces regroupant les acteurs de la société civile et montrent la mise en œuvre du DRD.

5. Soutien à la demande récente (2021) de la Coalition informelle multi-acteurs pour l'inclusion des questions de durabilité du cacao de révision des accords de partenariat économique UE Côte d'Ivoire et UE Ghana¹⁹⁰ afin d'y inclure les thématiques développées plus haut. Le processus de négociation pour l'intégration d'un chapitre *Commerce et développement durable* pour ces accords pourrait s'ouvrir à la demande de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Le processus intègre la société civile sous la forme de groupes consultatifs nationaux et/ou régionaux¹⁹¹, que des membres de la C2A pourraient intégrer, ainsi que des partenaires de Côte d'Ivoire et du Ghana.

188. Par exemple, sous la forme d'un filet de sécurité d'un montant de 5 000 €/an pour assurer la création ou le maintien d'au moins un poste salarié au sein de ces deux plateformes, veiller à la continuité et à la montée en compétence de ces deux plateformes, à leur capacité à se rencontrer et à réunir leurs membres pour une vie associative dynamique.

189. Notamment Pierre Ricau, spécialiste prix et marchés.

190. Joint position paper on the EU's policy and regulatory approach to cocoa Partnership agreements : <https://voicenetwork.cc/2021/06/informal-cocoa-coalition-calls-on-eu-to-establish-partnership-agreements-with-key-cocoa-exporting-countries/>

191. DAG : *domestic advisory groups*. Le comité économique et social européen (CESE) « recommande de confier aux DAG le mandat de surveiller l'impact de toutes les parties des accords commerciaux sur les droits de l'homme, du travail et de l'environnement, et la portée doit couvrir les intérêts des consommateurs ». <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-and-sustainable-development-chapters-tds-eu-free-trade-agreements-fta-own-initiative-opinion>

8. ÉTUDE DE CAS N° 2 : LES MÉCANISMES DE RÉGULATION PUBLIQUE AU SEIN DE LA FILIÈRE LAIT

Bien que la domestication ait permis de tirer parti du lait de nombreux animaux (vaches, bufflonnes, chèvres, brebis, chamois, etc.), c'est le lait de vache qui arrive en tête avec 78 % de la production mondiale, estimée à 928 millions de tonnes (Mt), toutes espèces confondues en 2021¹⁹².

Consommation et commercialisation

Le lait, élément central de la nutrition pour de nombreuses sociétés, est consommé sous forme brute ou transformée : fromage, crème, beurre, yaourt, lait caillé, etc. Il doit être transformé rapidement après la collecte, car ne peut être stocké plus de quelques jours. L'essentiel du lait produit est donc consommé à l'échelle locale, sous forme de produits frais ou peu transformés (lait pasteurisé ou fermenté)¹⁹³. Les échanges laitiers mondiaux portent principalement sur les produits transformés, plus faciles à transporter, tels que le fromage, le beurre, la poudre de lait (poudre de lait entier ou poudre de lait écrémé), les mélanges de poudres de lait écrémé et de matières grasses végétales (dénommés mélanges MGV dans la suite de l'étude), le lait infantile et les protéines de lait (caséine).

Échanges mondiaux

À l'échelle mondiale, les principaux producteurs de lait sont l'Inde (1^{er} producteur, avec environ 20 % de la production), les États-Unis, le Pakistan, la Chine, le Brésil et l'Allemagne¹⁹⁴. L'Inde est également le plus gros consommateur de produits laitiers au niveau mondial, et pour l'heure sa production alimente essentiellement son marché intérieur.

Les principaux exportateurs de produits laitiers sont l'UE (26,9 Mt équivalent lait), la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Avec la Biélorussie, l'Australie, le Royaume-Uni, l'Argentine et l'Uruguay, ils fournissent près de 90 % des volumes de produits laitiers échangés sur le marché mondial¹⁹⁵. La Chine est de loin le plus gros importateur de produits laitiers (21,8 Mt), suivent ensuite la Russie, le Mexique, l'Asie du Sud (Indonésie, Philippines et Malaisie) et l'Algérie¹⁹⁶.

Au niveau mondial, il n'existe pas à proprement parler de prix de marché unifié pour le lait : tout dépend du type de produit fabriqué et des réglementations en vigueur au niveau national et régional pour la négociation des prix entre producteurs, coopératives et industries agroalimentaires. S'il existe différents marchés et différents prix selon les types de produits laitiers, les marchés sont relativement unifiés pour un même type de produit, et les prix évoluent dans le même sens dans les différentes régions du monde. Par ailleurs, les prix des différents produits laitiers sont liés : le prix de la poudre entière est lié à la fois au prix de la poudre écrémée et à celui du beurre. Au niveau mondial, ce sont les marchés pour le beurre et pour la poudre de lait écrémé qui influencent les prix des autres produits laitiers. Ces dernières années, l'augmentation de la demande en beurre (notamment de la part du marché chinois) s'est soldée par une hausse très importante de son prix, entraînant les prix des poudres de lait à la hausse également.

Filières lait européenne et ouest-africaine

L'UE exporte une partie de sa production laitière en Afrique de l'Ouest, avec des impacts importants sur l'offre et la demande au niveau local. Si les deux filières connaissent leurs enjeux propres, elles sont également influencées par le marché international et les échanges commerciaux, en particulier les importations, dans le cas de la filière ouest-africaine. Cette étude de cas se penche sur les mécanismes de régulation de ces deux filières, leurs interactions et leurs impacts respectifs, et les conditions nécessaires à leur coexistence.

192. https://idele.fr/?eID=cmis_download&clD=workspace%3A%2F%2FSpacesStore%2F7a691396-0acb-4713-915f-3fe3ac9c06ce&cHash=f9e08082e4cf1db2e8c10dfcad63f089

193. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d63fcf9a-fr/index.html?itemId=/content/component/d63fcf9a-fr>

194. <https://www.atlasbig.com/fr-fr/pays-par-production-laitiere>

195. https://idele.fr/?eID=cmis_download&clD=workspace%3A%2F%2FSpacesStore%2F7a691396-0acb-4713-915f-3fe3ac9c06ce&cHash=f9e08082e4cf1db2e8c10dfcad63f089

196. *Ibid.*

8.1 La filière lait européenne

8.1.1 Présentation de la filière laitière européenne

Une filière clé pour l'UE

La production laitière est le 2^e secteur agricole en matière de valeur au niveau européen (14 % de la production agricole finale en 2019)¹⁹⁷. La production totale de lait dans l'UE est estimée à 160 Mt pour l'année 2020¹⁹⁸, dont 70 % assurés par l'Allemagne, la France, la Pologne, les Pays-Bas, l'Italie et l'Irlande¹⁹⁹.

Le type d'exploitation, la taille des cheptels et les rendements sont extrêmement variables. En 2020, l'UE comptait environ 20 millions de vaches²⁰⁰, avec une prévalence des races type prim'holstein, et une production moyenne de 7 500 kg/animal et par an²⁰¹. Deux tiers de la production de lait sont utilisés pour la fabrication de fromage et de beurre.

Échanges commerciaux

L'UE est le plus grand exportateur mondial de fromage et de lait écrémé en poudre. Elle exporte principalement vers les États-Unis, la Chine et la Corée du Sud pour le beurre, la Chine, l'Algérie et l'Indonésie pour la poudre de lait écrémé, les États-Unis, le Japon et Suisse pour le fromage²⁰².

Contexte

Depuis la fin des quotas laitiers en 2015, le marché européen s'est emballé. Pour produire plus, les éleveurs sont entrés dans une course aux investissements et aux rendements, et le marché européen, devenu largement excédentaire, a tiré à la baisse les prix appliqués aux éleveurs. Même si, depuis peu, les mesures environnementales²⁰³ mettent un frein à l'expansion de la production (voir normes environnementales, p. 11 et p. 12), la course aux volumes s'est accompagnée d'une baisse des prix payés aux producteurs. Plus récemment et jusqu'en 2021, les prix payés aux producteurs se sont davantage érodés, du fait de la hausse des charges, en particulier le coût des intrants²⁰⁴. En 2022, les prix payés aux producteurs sont remontés, afin de couvrir la hausse des charges. En France, cette hausse a été estimée à 18 % par l'Insee entre août 2021 et août 2022, et Lactalis s'est engagé à payer 480 €/1 000 l ses producteurs pour le 4^e trimestre 2022, soit 32 % plus cher que l'année précédente²⁰⁵.

ZOOM SUR LE LAIT EN FRANCE

En France, le lait représente 54 000 fermes et près de 300 000 emplois. Le cheptel est composé de 3,6 millions de vaches (dont 60 % de race prim'holstein), 1,2 million de brebis et 850 000 chèvres. Le lait est collecté en moyenne toutes les 48 heures, par les coopératives (54 % de la collecte) et les

entreprises privées (46 %). Les cinq groupes français Lactalis (n° 1 mondial), Danone, Savencia, Sodiaal et le groupe Bel font partie des 25 industriels laitiers les plus puissants au monde²⁰⁶, et leur chiffre d'affaires avoisine les 40 Md€²⁰⁷.

197. https://www.ahfesproject.com/app/uploads/2021/06/AHFES-A6.2_rapport-produits-laitiers_20210603.pdf

198. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Milk_and_milk_product_statistics

199. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/milk-and-dairy-products_fr

200. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/milk-and-dairy-products_fr#:~:text=Dans%20l'UE%2C%20la%20production,la%20production%20europ%C3%A9enne%20de%20lait

201. Allant de 3 000 kg pour la Roumanie jusqu'à 10 000 kg pour le Danemark. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Milk_and_milk_product_statistics#Milk_production

202. <https://www.reussir.fr/lesmarches/top-3-des-destinations-des-produits-laitiers-europeens>

203. Limitant l'usage de l'azote et des nitrates, par exemple.

204. <https://www.web-agri.fr/marches-agricoles/article/181129/en-produits-laitiers-des-marches-mondiaux-robustes-en-2020>

205. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/le-prix-du-lait-senvole-vers-des-sommets-jamais-atteints-1870277>

206. https://www.businessfrance.fr/Media/Default/PROCOM/Kits/Agroalimentaire/Business_France-Filiere_produits_laitiers.pdf

207. https://research.rabobank.com/far/en/documents/502210_Rabobank_Global-Dairy-Top-20-2022_Ledman_Aug2022.pdf

8.1.2 Enjeux spécifiques à la filière laitière européenne

L'UE a mis en place des quotas laitiers avec la Pac de 1984, pour faire face au contexte de surproduction laitière, plafonner les volumes et réguler les prix du lait. Chaque État membre disposait ainsi d'un quota de production, à répartir entre ses producteurs. En cas de dépassement, une pénalité s'appliquait. En 2007, la hausse des prix des matières

agricoles a incité la Commission européenne à augmenter progressivement ses quotas ou plafonds de production, en s'appuyant sur l'hypothèse selon laquelle les prix diminueraient jusqu'à atteindre un niveau d'équilibre, où il ne serait plus intéressant de produire davantage. Cette stratégie devait permettre à l'UE de supprimer les quotas laitiers en douceur : elle s'est en fait soldée par une crise majeure²⁰⁸.

Entre 2008 et 2015 (année marquant la fin des quotas laitiers), les éleveurs européens investissent massivement, la production laitière s'emballe et se tourne encore plus vers l'export pour écouler ses excédents. Coincée dans une course à la compétitivité qui intensifie la production et tire les prix vers le bas, la filière fait face à plusieurs enjeux :

Enjeux socio-économiques

- Maintien des emplois et rémunération des producteurs : la dérégulation des volumes de production et la dépendance au marché international ont entraîné à la baisse les prix et les conditions de travail des éleveurs laitiers, ouvriers agricoles et salariés des industries agroalimentaires. D'autre part, la volatilité de la conjoncture fragilise l'économie de la filière : en France, plus d'un quart des exploitations a disparu en dix ans, soit environ 13 000 élevages laitiers²⁰⁹. Plus récemment, plusieurs facteurs ont entraîné un envol des prix du lait : une hausse de la demande mondiale (en particulier de la Chine), l'explosion des coûts de production (aliments pour animaux, intrants, énergie et transport) liée au conflit russo-ukrainien et les épisodes caniculaires ont aggravé la pression sur les élevages laitiers européens²¹⁰. En 2022, les prix des produits laitiers industriels ont atteint des niveaux très élevés : selon l'Observatoire des marchés du lait de la Commission européenne, le prix moyen du lait payé au producteur avait augmenté de 38,2 % sur un an en Europe début août. Toutefois, les éleveurs français ont peiné à tirer leur épingle du jeu²¹¹ : jusqu'en juin 2022, le prix du lait français était en bas du tableau des pays de l'Union européenne, derrière la Pologne (Observatoire européen de la Commission européenne). Ce n'est qu'au dernier trimestre 2022 que Lactalis (qui évoque une hausse de 18 % de ses charges sur 2022) a proposé aux éleveurs de rehausser les prix à 490 €/1 000 l.
- Inégale répartition de la valeur et asymétries de pouvoir au sein de la filière : même lorsque les prix du lait sont à la hausse, ils ne se répercutent pas nécessairement sur le prix payé aux producteurs. Ces derniers demeurent tributaires des coopéra-

208. <https://www.agriculture-strategies.eu/2019/04/stocks-de-poudre-de-lait-la-strategie-de-la-commission-a-coute-23-milliards-deuros-aux-eleveurs-europeens/>

209. <https://www.coordinationrurale.fr/lelevage-laitier-perd-plus-d-1-4-de-ses-exploitations-en-dix-ans/>

210. <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/ereintes-par-la-crise-de-plus-en-plus-d-eleveurs-laitiers-et-bovins-baissent-les-bras-20220913>

211. <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/prix-du-lait-les-producteurs-veulent-saligner-sur-les-pays-europeens/>



© AVSF

tives et des industriels qui assurent la collecte, et ne tiennent pas toujours compte des coûts de production dans le calcul du prix d'achat du lait²¹².

Enjeux environnementaux

- Intensification des élevages laitiers : impact sur le bien-être animal, pollution aux nitrates et à l'ammoniac, émissions de GES, consommation d'eau, engrais et pesticides pour la production de fourrage.
- Déforestation importée : les élevages laitiers européens contribuent à la déforestation en important des tourteaux de soja brésilien²¹³. Le manque d'autonomie protéique dans l'alimentation animale participe ainsi au changement climatique et à la dégradation de la biodiversité dans cette région.
- Transport et transformation : le recours à l'huile de palme (provenant d'Indonésie) dans les poudres de lait écrémé contribue également à la déforestation, et plus largement au dérèglement climatique²¹⁴. À noter que c'est aussi et surtout les prix très élevés du beurre qui font de la poudre de lait écrémé un sous-produit de plus en plus important, et qui renforce le recours à l'huile de palme pour enrichir ces poudres de lait écrémé en matière grasse.

Enjeux de solidarité et de cohérence avec les politiques d'aide au développement

- Les pays en développement, en particulier ceux qui disposent d'une filière de production laitière locale subissent de plein fouet les conséquences du dumping alimentaire²¹⁵ : les poudres de lait importées à bas coût déstructurent les marchés locaux, concurrencent les éleveurs et nuisent à la souveraineté alimentaire.

Pour répondre à ces enjeux, la mise en place de mécanismes de régulation de la production (conditions de production, régulation des volumes et des prix) et des échanges, apparaît comme une nécessité.

8.1.3 Mécanismes de régulation et leurs impacts²¹⁶

Politiques agricoles : Pac, règlement OCM et paquet lait

L'intervention sur le marché

La politique agricole, en particulier l'organisation commune des marchés (OCM) fournit un filet de sécurité en cas de déséquilibre du marché, grâce à plusieurs outils :

- l'article 222 du règlement OCM : il permet aux acteurs de la filière de déroger au droit de la concurrence et se mettre d'accord sur la limitation de la surproduction. Toutefois l'activation de ce levier n'a pas eu d'impacts : aucune initiative de la part des acteurs de la filière n'a été engagée en ce sens ;
- l'aide à la réduction volontaire de la production laitière (article 219) : offre une première piste de régulation. Ainsi, la Commission européenne propose une aide pour les éleveurs qui s'engagent à réduire leur production sur une période de trois mois. Conséquence : la quasi-totalité de l'enveloppe dédiée est dépensée, et le prix de la poudre de lait remonte dès l'annonce de la mesure²¹⁷ ;
- l'intervention publique / prix d'intervention : en deçà d'un certain prix de marché, les pouvoirs publics achètent et stockent le beurre et la poudre de lait écrémé jusqu'à ce que les conditions du marché soient de nouveau favorables et que les prix remontent. La Pac fixe les règles concernant l'achat à l'intervention publique, le stockage et la remise sur le marché de beurre ou lait écrémé en poudre. Les achats sont faits à prix fixe (prix d'intervention) dans la limite d'un contingent (volume maximum), pour l'ensemble de l'UE²¹⁸. Dans le cas du lait, toutefois, le niveau d'intervention est extrêmement bas (2 217,51 €/tonne pour le beurre et 1 698 €/tonne pour le lait écrémé en poudre en 2020²¹⁹) et très largement au-dessous du coût de production des éleveurs : ce filet de sécurité n'est pas suffisant pour éviter les crises et protéger les éleveurs ;

212. <https://www.web-agri.fr/prix-du-lait/article/210496/le-prix-moyen-du-lait-en-ue-est-tout-pres-du-cap-des-500-euros-les-mille-litres#:~:text=Le%205%20ao%C3%BBt%2C%20l'Observatoire,%2C%20%25%20sur%20un%20an.>

213. L'élevage laitier français consomme à lui seul 36 % des tourteaux de soja importés : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03128009/document>

214. Pac : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud ? https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Rapport_Pac_web_24.09.19.pdf

215. On dit d'un produit qu'il fait l'objet d'un dumping lorsqu'il est exporté à un prix inférieur à sa valeur normale, voire à ses coûts de production.

216. Les mécanismes présentés dans cette étude suivent la typologie proposée par la cartographie des mécanismes de régulation des filières et des échanges agricoles.

217. <https://www.agriculture-strategies.eu/2019/04/stocks-de-poudre-de-lait-la-strategie-de-la-commission-a-coute-23-milliards-deuros-aux-eleveurs-europeens/>

218. 50 000 tonnes pour le beurre et 109 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre en 2020, d'après FranceAgrimer : <https://www.franceagrimer.fr/Accompagner/Dispositifs-par-filiere/Regulation-des-marches/Intervention-publique-beurre-et-lait-ecreme-en-poudre-Achats>

219. *Ibid.*

- mesures d'écoulement des stocks publics : pour réduire les volumes de lait disponibles sur le marché (et par conséquent, faire remonter les prix), la Commission européenne peut écouler les stocks par des dons aux associations caritatives, des aides à l'alimentation animale ou encore des appels d'offres. Dans ce dernier cas, il est possible de vendre au-dessous du prix d'intervention, afin de liquider les stocks rapidement. Toutefois, cette stratégie n'a connu qu'un effet limité et renforcé les effets de dumping, puisqu'il aura fallu plus de deux ans pour écouler l'équivalent d'une semaine de production laitière. Par ailleurs, une partie des rachats étant destinés à l'export, cette mesure représente indirectement une subvention à l'exportation, instrument que l'Union européenne s'est pourtant engagée à ne plus utiliser²²⁰ ;
- l'aide au stockage privé : l'autorité publique prend en charge une partie des frais de stockage des produits temporairement retirés du marché, le temps que les prix remontent à un niveau satisfaisant. Cette aide s'applique au beurre, aux poudres de lait écrémé et aux fromages bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP²²¹ ;
- d'autres mécanismes, comme les quotas laitiers, les programmes volontaires de réduction de la production laitière²²² et le plafonnement des stocks, peuvent réguler efficacement les volumes de lait pour maintenir des prix rémunérateurs.

LES QUOTAS LAITIERS EUROPÉENS

Les quotas laitiers ont été instaurés en 1984, comme outil de la Pac. Leur objectif était de réguler le prix du lait, dans un contexte de crise de surproduction européenne. En effet, avant leur instauration, un mécanisme de prix garantis permettait aux éleveurs de vendre leur lait à un prix minimum : s'ils ne parvenaient pas à écouler la totalité de leur production sur le marché, la Communauté européenne rachetait l'excédent. Mais cette mesure devenait très coûteuse en cas de surproduction, (un tiers des dépenses de la Pac relevait à cette époque du secteur laitier²²³) et c'est donc pour limiter ses dépenses que l'UE instaura les quotas.

Fonctionnement

Chaque année, un quota (volume maximum) de production laitière était accordé aux États membres par l'UE. Les quotas étaient ensuite répartis entre les producteurs, et tout dépassement entraînait une pénalité. Le système de prix garanti a ensuite été progressivement supprimé, laissant le marché décider des prix selon l'offre et la demande : le système de quotas permettait alors de limiter la production

et d'éviter que les prix ne s'effondrent. Des aides Pac complétaient ce panel de mesures, pour soutenir directement les éleveurs.

Vers la fin des quotas

L'instauration des quotas était initialement prévue pour cinq ans. Leur suppression a été repoussée, et les plafonds des quotas ont ainsi été progressivement relevés jusqu'en 2015, année de leur suppression définitive. La suppression des quotas avait pour objectif de relancer la compétitivité des produits laitiers européens sur un marché mondial en plein essor, en particulier grâce à la demande du marché chinois. Ainsi, l'ouverture du marché laitier à la concurrence favoriserait les exportations européennes (et aussi certains comme l'Allemagne et les Pays-Bas qui dépassaient régulièrement leurs quotas laitiers).

Conséquences

Avec la fin des quotas laitiers, la production européenne s'est envolée et a entraîné une crise de surproduction, une chute des prix et une concurrence accrue entre États européens. À moyen

220. <https://www.agriculture-strategies.eu/2019/04/stocks-de-poudre-de-lait-la-strategie-de-la-commission-a-coute-23-milliards-deuros-aux-eleveurs-europeens/>

221. Appellation d'origine contrôlée ou Indication géographique protégée.

222. L'article 222 du règlement (UE) n° 1308/2013 permet à tous les acteurs de la filière, des entreprises aux producteurs en passant par les interprofessions, de déroger au droit de la concurrence et de s'entendre pour limiter la surproduction.

223. La fin des quotas laitiers, entre craintes et espoirs, Vincent Chatellier, dans *Pour* 2015/1 (n° 225), pages 7 à 11 : <https://www.cairn.info/revue-pour-2015-1-page-7.htm>

terme, elle a également favorisé la concentration des productions laitières dans certaines régions et au sein de grandes entreprises, au détriment des petits producteurs.

Vers l'instauration de nouveaux quotas laitiers ?

La mise en place de nouveaux quotas laitiers limiterait les exportations excédentaires (dumping) et garantirait des prix davantage rémunérateurs

aux producteurs. Cet outil permet également de faire des choix en matière de territorialisation de la production (comment sont répartis les quotas entre éleveurs). Toutefois l'instauration de nouveaux quotas n'est pas vraiment présente dans les débats : ce sont plutôt des mesures de réduction volontaire de la production rémunérée, ou de réduction obligatoire, qui sont mises en avant (voir la partie sur l'*European Milk Board*).

Impacts

La suppression des quotas a précipité la filière dans une logique de production excédentaire et favorisé un dumping massif à l'export. En l'absence de monitoring et de transparence sur la façon dont les stocks sont ensuite écoulés, les mécanismes d'aide au stockage peuvent contribuer à ce dumping. « Il faut plus de transparence sur ces stocks publics, pour s'assurer qu'ils ne servent pas de matière première bon marché pour l'export. » Benoît de Waegeneer, secrétaire général SOS Faim Belgique et Thierry Kesteloot, responsable plaidoyer sécurité alimentaire, Oxfam Belgique.

Le paquet lait^{224 225}

Introduit en 2012, le *paquet lait* comprend une série d'instruments destinés à améliorer la chaîne d'approvisionnement dans le secteur laitier et à accroître sa résilience.

- Contrats entre producteurs et transformateurs : les États membres peuvent rendre les contrats entre agriculteurs et transformateurs obligatoires.
- Négociation collective : les agriculteurs peuvent s'associer au sein d'organisations de producteurs (OP) et négocier collectivement des contrats. Pour le moment, cette mesure s'est soldée par un échec : en se regroupant, les producteurs devaient avoir la capacité de mieux négocier les prix avec les transformateurs et livrer au mieux-disant, mais vu la concentration des transformateurs, ce fut impossible. On aboutit à la structuration d'une OP par transformateur, ce qui ne change rien dans le pouvoir de négociation des producteurs (voir encadré Impacts).
- Organisations interprofessionnelles²²⁶ : l'UE a mis en place des règles spécifiques pour le secteur laitier, en proposant des financements pour renforcer le dialogue entre acteurs de la chaîne et mener des activités communes de promotion, de recherche et d'innovation.
- Régulation de l'offre pour les fromages couverts par une AOP/IGP : il est possible de réguler la quantité de fromages bénéficiant d'une AOP/IGP. C'est le cas pour le comté, par exemple : au-delà d'un certain nombre de fromages, il devient si cher d'obtenir l'appellation comté que les transformateurs en sont dissuadés. Cette mesure permet de maintenir la valeur ajoutée des fromages, particulièrement importants pour les régions rurales vulnérables.

224. Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait »

225. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/milk-and-dairy-products_fr#milk-package

226. <https://www.google.com/url?q=https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisationsfr%23interbranchorganisations&sa=D&source=docs&ust=1658923665531429&usg=AOvVaw14B0mqo7V4u4pmYNHuvuPX>

La loi française Egalim 2 et l'obligation de contractualisation

La proposition de loi Egalim 2 a été promulguée en octobre 2021 : elle introduit de nouveaux outils de régulation et de transparence, dans un objectif de rémunération plus juste des agriculteurs français. Elle rend notamment obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2023, la conclusion d'un contrat écrit pour la vente d'un produit agricole. Ce dispositif est déjà entré en vigueur depuis janvier 2022 pour le lait de vache.

Le contrat est pluriannuel pour minimum trois ans (cinq ans pour le lait) pour tout produit livré en France. Le prix de vente mentionné peut être :

- déterminé : prix fixe avec clause de révision automatique en référence aux indicateurs ;
- déterminable : formule de calcul pondérée en fonction des indicateurs retenus (coût de production, cours des marchés, autres valorisations, SIQO)²²⁷.

Afin de mieux tenir compte de l'évolution des coûts de production et du marché, la loi propose un mécanisme de révision automatique du prix lorsqu'il est fixe : cette clause s'appuie sur des catégories d'indicateur, notamment de coûts de production et de prix de marché. Pour le lait, le CNIEL (Centre national interprofessionnel de l'économie laitière) propose un indicateur basé sur l'outil Couprod de l'Idel (institut de l'élevage)²²⁸.

Toutefois, les parties demeurent libres de définir la formule de révision du prix et les indicateurs utilisés. L'Observatoire de la formation des prix et des marges²²⁹ doit rendre public, tous les trimestres, les indicateurs de coûts de production publiés par ces organisations dans un support unique²³⁰. Sur son site, la chambre d'agriculture de Lozère précise : « Il ne peut pas y avoir de renégociation du prix en s'appuyant sur les coûts des matières premières agricoles. »

Impacts

Le paquet lait est un cadre qui permet aux acteurs de la filière de mieux se structurer et définir ensemble leurs objectifs, jusqu'à la maîtrise des volumes produits et des prix. Il complète une politique agricole largement favorable à la production et la consommation de lait. En France, les outils de régulation mis à disposition par la loi Egalim 2 (ou leur mise en œuvre) ne semblent pas suffisants pour rééquilibrer les rapports de force entre les éleveurs et les groupes laitiers.

« En France, la contractualisation avec les industriels et la grande distribution (prévue dans le cadre de la loi Egalim 2) s'est avérée catastrophique pour les éleveurs laitiers. En effet, les prix fixés ne tiennent pas compte de la fluctuation des charges, si bien que la France est devenue un des pays européens qui rémunère le moins bien ses producteurs laitiers. Pour que le mécanisme de contractualisation soit efficace, il faudrait fixer les marges réalisées par les producteurs, qui tiennent compte des coûts de production. » Adrien Lefèvre, éleveur laitier porte-parole de l'APLI (Association des producteurs laitiers indépendants)²³¹.

Programme de responsabilisation face au marché et son mécanisme de gestion du risque pour limiter les chutes de prix

L'*European Milk Board*²³² a élaboré un programme de responsabilisation des marchés²³³ : un document de positionnement qui propose différents instruments de régulation publique de la gestion de l'offre, parmi lesquels un mécanisme de gestion du risque pour éviter des chutes de prix²³⁴. Il définit deux types d'interventions selon le niveau de crise, pour limiter la production : la réduction de façon volontaire, d'abord, puis la réduction obligatoire.

Plus souple que les quotas laitiers, il permet de réduire les volumes de production si les prix du marché sont inférieurs aux coûts de production et doit ainsi être combiné à des études des coûts réels de production.

« Le programme de responsabilisation des marchés permet d'accélérer la production si on manque, et de la diminuer si on est en excédent. Aujourd'hui, on n'a pas de limite, c'est comme circuler sur l'autoroute sans panneaux, ça crée des accidents. » Adrien Lefèvre, représentant de l'APLI²³⁵ au sein de l'*European Milk Board*.

227. <https://lozere.chambre-agriculture.fr/productions-techniques/elevage/contractualisation-loi-besson-moreau/>

228. D'autres indicateurs existent, Rica, Ipampa.
Voir : https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/sites/default/files/sauv/PDF/fiche_presentation_cniel_lait_de_vache_cout_prod_et_prix_revient_obs_lait_vache.pdf

229. <https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/indicateurs-de-couts-de-production-agricole>

230. <https://agriculture.gouv.fr/tout-comprendre-de-la-loi-egalim-2>

231. Analyse tirée du webinaire sur le lait, organisé par le Gret le 6 octobre 2022, en partenariat avec l'Appli, l'Apess et le Cirad, présentation d'Adrien Lefèvre, porte-parole de l'Appli (Association des producteurs laitiers indépendants).

232. L'European Milk Board est une association représentative des intérêts des producteurs laitiers en Europe : <https://www.europeanmilkboard.org/fr/emb.html>

233. https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Positions_EMB/Market_Responsibility_Programme/MVP_FR.pdf

234. <https://www.europeanmilkboard.org/special-content/market-responsibility-programme.html#c4592>

235. Association des producteurs laitiers indépendants : <https://aplifrance.fr/>

Politique de régulation du lait au Canada

Au Canada, le système va encore plus loin : il y a un travail de gestion de l'offre en amont, pour s'assurer que la production réponde à la demande effective, en tenant compte des quotas d'importation compris. C'est un ajustement en temps réel de la production par rapport à la consommation interne : « La politique laitière canadienne en vigueur depuis les années 1970 s'appuie sur trois principes de base :

- le quota national de production : fixé en fonction de la consommation de matières grasses du lait sur le marché canadien et ajusté périodiquement pour tenir compte de l'évolution de la consommation. Ce quota est réparti entre les provinces, puis entre les producteurs ;
- les prix garantis : la Commission canadienne du lait établit un prix cible, selon les coûts de production ;
- la responsabilisation des producteurs quant aux pertes liées à l'écoulement des excédents : le coût de la surproduction au-delà du quota est assumé par chaque producteur, qui ne reçoit alors aucune rémunération sur tout dépassement.

Par ailleurs, les surplus de protéines laitières sont canalisés dans la fabrication de la poudre de lait écrémé : la faible valorisation de ces surplus par rapport aux produits écoulés à plein prix sur le marché domestique est assumée collectivement par l'ensemble des producteurs, qui voient le prix moyen à la production diminuer par leur vente au rabais. »²³⁶

L'observatoire européen du marché du lait²³⁷

L'Observatoire du marché du lait est un outil qui permet de surveiller la production, l'offre et la demande, les coûts réels de production et les perspectives du marché laitier. L'accès à ces informations est essentiel pour pouvoir ajuster régulièrement la production.

Impacts attendus

L'accès régulier aux informations concernant l'offre et la demande permettrait d'ajuster la production au plus près des besoins réels, par une politique comme le programme de responsabilisation des marchés.

Mesures commerciales

Commerce avec les pays non-membres de l'UE

Les importations et exportations de produits laitiers sont réglementées au niveau européen. Un régime spécial régit l'entrée des produits laitiers dans l'UE : selon les produits, les importations peuvent être conditionnées à des licences d'importation et au versement d'un droit de douane. L'octroi de ces licences n'est pas automatique : il peut être soumis à conditions, et les droits de douane varier en fonction. Concernant les exportations, une licence d'exportation doit être délivrée pour les produits laitiers soumis à des quotas²³⁸.

Accords commerciaux : l'accord UE Nouvelle-Zélande et les accords commerciaux avec l'AO

Un accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande a été conclu fin juin 2022. Si, jusqu'à présent, la filière laitière européenne était relativement peu concernée par la concurrence des produits laitiers importés à bas coût, la Fédération des industries laitières s'inquiète de l'arrivée des produits laitiers néo-zélandais sur le marché UE, sans droits de douane suffisamment protecteurs. De plus, même si l'accord prévoit des droits de douane en quantité limitée pour le lait, il ne prévoit pas de conditionner les importations de lait au respect de certaines normes environnementales.

236. La régulation laitière face à la volatilité des marchés - États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse, Daniel-Mercier Gouin et Jean-Christophe Kroll, juin 2018. <https://journals.openedition.org/economierurale/5488#tocto2n3>

237. https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories/milk_en

238. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32020R0761#d1e2602-24-1>

Considérés comme extensifs, les élevages laitiers néo-zélandais reposent tout de même sur l'utilisation intensive d'engrais pour entretenir les pâturages à l'herbe. Ainsi, les engrais et les émissions de méthane des animaux contribuent massivement aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Par ailleurs, leur concentration sur des zones propices au pâturage impacte durement la qualité des cours d'eau qui les traversent : les déjections et les engrais favorisent l'eutrophisation et la pollution bactérienne, à tel point que les rivières de Nouvelle-Zélande figurent parmi les plus polluées des pays développés. Selon un rapport gouvernemental qui pointe la hausse des niveaux d'azote et une prolifération des algues, 60 % des rivières du pays présentaient des taux de pollution au-dessus des taux acceptables, et 95 % à 99 % des rivières en milieu pastoral, urbain et en forêt non-native étaient contaminées, menaçant les trois quarts des poissons d'eau douce natifs du pays insulaire²³⁹.

Si le gouvernement néo-zélandais s'est engagé sur la diminution de ses émissions de GES, dans le cadre de l'Accord de Paris, notamment en taxant la production d'engrais, il n'en demeure pas moins qu'aucune clause de durabilité du système de production n'a été intégrée à l'accord de libre-échange UE Nouvelle-Zélande.

Ainsi, l'UE est mise en concurrence avec un système de production dont les coûts sont bien moindres (exploitations plus grandes, pluies abondantes et climat doux favorisant le pâturage toute l'année²⁴⁰). La mise en œuvre d'une clause miroir sur la qualité de l'eau (en s'appuyant sur la directive Nitrates européenne) pourrait rééquilibrer la donne en poussant le marché néo-zélandais à s'aligner sur les exigences environnementales européennes. Cette mesure aurait même pour effet secondaire de renforcer la directive et son application au niveau européen, puisqu'à l'heure actuelle elle est encore trop peu contrôlée et rarement suivie d'effets.

Une autre piste à explorer serait d'intégrer, *via* une taxe par exemple, les externalités négatives du transport, d'autant plus que le transport par bateau n'est comptabilisé dans aucun pays.

Enfin, les inquiétudes de la filière lait européenne face à la concurrence néo-zélandaise mettent en lumière le manque de cohérence des politiques européennes : l'UE craint de subir les conséquences qu'elle fait subir elle-même en Afrique de l'Ouest, c'est l'arroseur arrosé. Cet argument pourra probablement appuyer les négociations d'accords commerciaux entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest, pour mettre les systèmes de production un peu plus à égalité.

Impacts

La réduction des droits de douane, combinée à l'absence de clauses exigeant des produits importés qu'ils respectent les normes de production européenne, confronte la filière à une forme de concurrence déloyale. Cela risque, *in fine*, soit de tirer les normes européennes vers le bas (pour mieux faire face à la concurrence), soit d'augmenter davantage la pression subie par les éleveurs européens.

Normes réglementaires

Le cadre réglementaire conditionne les modes de production, de transformation et de commercialisation du lait, selon des normes de qualité nutritionnelle et sanitaire, et des normes environnementales et sociales. Nous ne citerons ici que quelques normes qui impactent, de façon indirecte, la filière laitière européenne, en particulier la qualité et les volumes de production.

Normes sanitaires

Comme toutes les denrées alimentaires, le lait et les produits laitiers sont soumis au *paquet hygiène* (règlement CE 178/2002). Ils doivent ainsi répondre à des règles d'hygiène, de traçabilité et de contrôle strictes.

239. <https://riverwatchesolutions.com/blog/water-quality-pollution-degradation>

240. Les Irlandais disposant de conditions similaires permettant de produire un lait peu cher défendent une libération plus poussée dans le secteur lait pour pouvoir bénéficier de leur avantage comparatif.



© AVSF

Plus récemment, le règlement 2019/6 propose pour la première fois de conditionner les importations des pays tiers à des pratiques conformes aux exigences européennes, en particulier l'interdiction du recours aux médicaments accélérateurs de croissance, et l'obligation pour chaque animal de disposer d'un numéro d'identification. L'article 118, introduit par le Parlement européen²⁴¹, détaille les conditions d'importation d'animaux et de produits animaux dans l'UE.

Normes environnementales

En France, par exemple, les élevages laitiers de plus de 400 vaches sont soumis à autorisation²⁴² et la loi encadre également la gestion des effluents d'élevage et la proximité avec des points d'eau.

Par ailleurs, la Commission européenne veut durcir sa directive sur les émissions industrielles et l'étendre aux élevages comptant plus de 150 vaches, en renforçant les conditions d'approbation des sites, avec des limites polluantes plus strictes²⁴³. En limitant ainsi les émissions polluantes (gaz à effet de serre, effluents d'élevage) les réglementations prévues pourraient avoir un impact important sur l'élevage laitier, notamment aux Pays-Bas, au Danemark et en Allemagne²⁴⁴.

Enfin, la directive 98/58/CE²⁴⁵ pose les exigences en matière de bien-être animal pour les animaux d'élevage. L'UE doit réviser en profondeur cette législation d'ici fin 2023, et évoque un règlement spécifique à chaque espèce, notamment pour les vaches laitières²⁴⁶. « Il y a des réflexions concernant l'alimentation du bétail, pour pousser des normes environnementales plus fortes, dans les stratégies Farm to Fork et biodiversité du Green Deal. L'UE pousse des ambitions pour une moindre dépendance aux protéines végétales, et la France aussi, via son plan protéines. » Benoît de Waegeneer, secrétaire général SOS Faim Belgique et Thierry Kesteloot, responsable plaidoyer sécurité alimentaire, Oxfam Belgique.

Impacts

Plus les réglementations évoluent vers des exigences fortes, en particulier sur les questions éthiques et environnementales (émissions de GES, gestion des effluents, bien-être animal, déforestation importée), plus la production de lait pourrait être impactée, et les volumes de production tirés vers le bas. Un mal pour un bien, si l'on considère que la régulation des volumes permet par ailleurs d'encadrer les prix et de limiter le dumping. En plus des conséquences positives attendues pour l'environnement, la qualité des sols et des eaux, ces mesures peuvent bénéficier à la filière, en matière de qualité et d'image à l'internationale. Enfin, la possible mise en œuvre de mesures miroirs, conditionnant les importations aux normes européennes, pourrait protéger la filière d'éventuelles importations concurrentielles.

241. Par l'eurodéputée PPE Françoise Grossetête.

242. Dans la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. <https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/produire-thematiques/elevage/reglementation-des-elevages/reglementation-environnementale/>

243. <https://www.euractiv.fr/section/climat/news/elevages-intensifs-gaz-fluores-le-plan-de-lue-pour-reduire-ses-emissions-polluantes/>

244. Le gouvernement des Pays-Bas (champion de l'élevage intensif et premier exportateur européen de viande), se prépare à réduire de 30 % son cheptel estimé à plus de 100 millions de têtes, pour réduire les taux de pollution de ses sols et ses cours d'eau, issues de l'azote des effluents d'élevage : <https://www.ouest-france.fr/europe/pays-bas/pays-bas-face-a-la-pollution-le-premier-exportateur-de-viande-en-europe-veut-reduire-son-cheptel-fee25442-16f1-11ec-be91-32ae82f2e246> et <https://www.pbl.nl/nieuws/2021/pbl-publieert-quickscan-van-twee-beleidspakketten-voor-het-vervolg-van-de-structurele-aanpak-stikstof>

245. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0058&from=EN>

246. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/280869-vers-la-mise-en-place-dun-lab-europeen-sur-le-bien-etre-animal>

8.2 La filière lait ouest-africaine

8.2.1 Présentation de la filière lait ouest-africaine

Production locale

La production laitière dans la région ouest-africaine est estimée à 5 milliards de l/an²⁴⁷, dont 60 % de lait de vache²⁴⁸. Il s'agit d'une production saisonnière (la saison sèche ne permet pas aux éleveurs de produire du lait²⁴⁹), dominée par les systèmes pastoraux et agropastoraux, peu intensifs et peu productifs, mais qui permettent d'optimiser le potentiel productif de la zone. Au total, seulement 5 % du lait produit sont collectés et parviennent aux marchés formels²⁵⁰. À noter que la diversité des unités de production, ainsi que la part importante d'autoconsommation et de commercialisation sur les marchés informels, rendent difficile la quantification de la production laitière en Afrique de l'Ouest.

Importations

Le marché ouest-africain des produits laitiers manufacturés est dominé par les importations²⁵¹, qui sont passées de 1,2 à 2,5 milliards de litres équivalent lait par an entre 2005 et 2020²⁵² et représentent environ 500 milliards de FCFA par an (760 M€). En 2019, les mélanges de poudres de lait écrémé et de matières grasses végétales (mélanges MGTV) ont représenté plus des deux tiers des importations laitières ouest-africaines, et plus de 25 % de la consommation de produits laitiers (plus de 70 % dans la plupart des capitales ouest-africaines)²⁵³. Le Nigeria assure la moitié des importations à lui seul. Avec le Sénégal, ils sont respectivement 3^e et 5^e plus gros importateurs mondiaux de mélanges MGTV²⁵⁴.

Usages / consommation en AO

Le lait est utilisé sous plusieurs formes, principalement du lait à boire, du lait caillé et des yaourts pour la consommation urbaine, mais on peut trouver également d'autres produits, comme le fromage peul, en milieu rural, ou le lait condensé sucré, utilisé dans les échoppes qui servent le petit-déjeuner. Les produits laitiers sont manufacturés à partir de trois produits de base :

- le lait local ;
- le lait entier en poudre ;
- les mélanges MGTV.

Transformation

Le lait est valorisé par trois catégories d'acteurs :

- transformation artisanale (individuelle) et commercialisation sur les marchés locaux, ruraux et urbains de yaourts, dégué²⁵⁵, fromages locaux. C'est principalement le lait local qui est utilisé dans ce cas, sauf en milieu urbain et/ou en période de saison sèche, où la poudre de lait peut être privilégiée ;
- mini-laiteries : leur installation a connu un essor dans les années 1990-2000, près de 130 mini-laiteries encore en activité en 2012 ont été recensées au Sénégal, Burkina Faso, Mali et au Niger. Elles se situent principalement dans et à proximité des centres urbains et les bassins d'élevage. Environ 300 mini-laiteries de la zone collectent du lait local²⁵⁶ ou un mélange de lait local et de poudres importées, en raison de la saisonnalité de la production ;
- grandes unités de transformation et laiteries industrielles : on peut distinguer les entreprises nationales, comme la Laiterie du berger au Sénégal, Tiviski en Mauritanie, Solani et les centres de collecte de Hamdalaye et Kollo, au Niger, des filiales de multinationales comme le groupe Arla et FrieslandCampina au Nigeria. Elles utilisent essentiellement des poudres importées (à l'exception de la Laiterie du berger).

247. Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, document de stratégie, juin 2020, Ecowap / PDDAA 2025.

248. <https://productions-animales.org/article/view/4027>

249. L'utilisation de fourrages et d'aliments pour bétail permet à certains éleveurs, quand les débouchés sont assurés à des prix intéressants, de produire également en saison sèche.

250. Webinaire : « Soutenir la filière lait local en Afrique de l'Ouest » du 3 décembre 2021, organisé par l'AFD et le CFSI en partenariat avec les campagnes *Mon lait est local* et *N'exportons pas nos problèmes*.

251. Et import-substitutions : production de produits transformés, lait pasteurisé, lait caillé, yaourts à partir de poudres de lait importées.

252. Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, document de stratégie, juin 2020, Ecowap / PDDAA 2025. <https://duddal.org/files/original/8538de6db60637a80b43894a7ed2d478da53b026.pdf>

253. Lait, commerce et développement au Sahel, impacts socio-économiques et environnementaux de l'importation des mélanges MGTV européens en Afrique de l'Ouest, G. Duteurtre, C. Corniaux et A. De Palmas, déc 2020 https://agritrop.cirad.fr/597139/1/Rapport_Cirad_Impact_Lait-MGV_Final_8_dec_2020V3.pdf

254. https://fr.slideshare.net/idele_institut_de_l_elevage/mmx2021-une-filire-laitire-africaine-dpendante-des-importations

255. Préparation à base de farine de mil, de lait caillé et de sucre.

256. https://agritrop.cirad.fr/597139/1/Rapport_Cirad_Impact_Lait-MGV_Final_8_dec_2020V3.pdf

8.2.2 Enjeux spécifiques à la filière lait ouest-africaine

Trois grands facteurs structurent la filière lait en Afrique de l'Ouest : la croissance démographique, qui s'accompagne d'une hausse de la consommation en produits laitiers, le niveau de pauvreté, qui nécessite de produire et vendre le lait à un prix relativement faible pour qu'il soit accessible, et la saisonnalité de la production, qui rend difficile la production en saison sèche, car l'alimentation pour le bétail manque.

Une filière indispensable sur le plan social, culturel et économique

- Maintien du bassin d'emploi agricole : l'Afrique de l'Ouest est la première puissance agricole du continent africain. L'agriculture familiale et la pêche assurent près de 90 % des besoins alimentaires de la région²⁵⁷ et emploient 55 % de la population²⁵⁸. Le lait y joue un rôle économique, social et culturel majeur : le lait de vache représente 20 % à 40 % des revenus issus de l'élevage dans les pays sahéliens, et procure des emplois aux éleveurs et à leur famille, employés des laiteries, collecteurs de lait et vendeurs de produits laitiers.
- Une filière dans laquelle les femmes jouent un rôle clé : la filière lait emploie notamment des femmes, et joue un rôle important dans la lutte contre les inégalités de genre en leur proposant une source d'emploi et de revenu²⁵⁹. En effet, traditionnellement, le lait est une activité spécifique pour les femmes (sauf dans le cas de troupeaux mobiles, où ce sont les bouviers qui assurent la conduite des animaux), qui assurent souvent la traite, sa transformation et sa commercialisation. Toutefois, les investissements en faveur du développement de la filière les ont progressivement exclues, et il y a un enjeu majeur à leur redonner de la visibilité et du pouvoir de décision²⁶⁰ : « Aujourd'hui, les femmes continuent à travailler, mais elles sont devenues invisibles. Elles sont absentes des instances de décision et surtout, elles ont perdu leurs revenus. »²⁶¹

Une offre qui ne satisfait pas la demande

- Une production locale limitée (défi de l'alimentation) : l'utilisation de races rustiques, mais peu productives, notamment du fait d'un accès de plus en plus difficile au pâturage, à l'alimentation pour bétail, aux ressources et aux soins, limite la capacité productive des cheptels. La moyenne de production régionale est estimée à 3 l/jour (et par vache) contre 25 à 35 l/jour pour la Belgique, par exemple²⁶². La production journalière pourrait toutefois doubler si l'alimentation des animaux était mieux maîtrisée.
- Les défis de la collecte : la dispersion géographique des élevages et la faiblesse des infrastructures et du matériel de conservation limitent la collecte. D'après l'Offensive régionale pour le lait, seuls 3 % des 6 millions de tonnes de lait frais produits dans la région chaque année sont collectés pour être transformés dans les laiteries.²⁶³

Ainsi, la production locale ne parvient pas à répondre à une demande en hausse, sous le triple effet de la croissance démographique, de l'urbanisation et du changement des habitudes alimentaires de la population.

Une concurrence déloyale qui freine le développement de la filière

- Importation de poudre de lait : les poudres de lait importées exercent une pression considérable sur la filière locale. D'abord, elles sont importées à bas coût, grâce aux subventions Pac dont bénéficie la filière laitière européenne, et aux barrières douanières relativement faibles. De plus, les mélanges MGV bénéficient d'un avantage compétitif supplémentaire (la matière grasse végétale, souvent issue de l'huile de palme, coûte beaucoup moins cher que le beurre, matière grasse du lait) : elle peut se vendre jusqu'à 30 % moins cher que la poudre de lait entier (par rapport au lait local, la différence est bien plus importante). Mettre en œuvre des mécanismes de régulation des échanges commerciaux, pour lutter contre cette forme de dumping, mériterait donc de faire partie des priorités des politiques laitières ouest-africaines.

257. <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/La-CNUCED-a-pro-pag%C3%A9-le-mythe-d%E2%80%99une-%C3%A9norme-d%C3%A9pendance-alimentaire-de-l'Afrique-1er-juin-2021.pdf>

258. Cedeao, l'Agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Mutations, performances et politiques agricoles, 2015.

259. Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, document de stratégie, juin 2020, Ecowap / PDDAA 2025. <https://duddal.org/files/original/8538de-6db60637a80b43894a7ed2d-478da53b026.pdf>

260. <https://www.alimentterre.org/system/files/2020-09/1226-synthese-genre-lait-20200818.pdf>

261. <https://www.alimentterre.org/system/files/2020-09/1226-synthese-genre-lait-20200818.pdf>

262. Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, document de stratégie, juin 2020, Ecowap / PDDAA 2025.

263. *Ibid.*

- Manque de valorisation du lait local et poids des entreprises européennes : l'implantation des grands groupes européens en Afrique de l'Ouest s'est accélérée depuis la fin des quotas laitiers européens, avec un risque important d'accaparement des terres et des ressources. Très peu de ces entreprises collectent du lait localement et lorsque certaines le font, elles n'utilisent que de très faibles quantités²⁶⁴ ²⁶⁵, n'encourageant pas la filière locale à se structurer pour répondre à la demande.
- Impacts sur l'alimentation : les produits manufacturés à partir de poudres de lait écrémé, ou de mélanges MGTV sont vendus sans distinction de qualité. Cela peut aussi être le cas de produits importés, comme la Vache qui rit (Bel) qui contient de l'huile de palme (vu sur des emballages au Sénégal, Burkina, Niger, Haïti et plus récemment Madagascar). Les produits standardisés introduits par les multinationales, et le marketing qui les accompagne, sont appréciés des consommateurs. Les habitudes alimentaires s'orientent ainsi vers les produits manufacturés à base de poudres importées²⁶⁶, dont la composition nutritionnelle est sensiblement différente (l'huile de palme ne contient pas les mêmes micronutriments que le beurre).

Un environnement instable

Le changement climatique affecte largement la filière laitière : l'intensification des sécheresses, la raréfaction des pâturages et les conflits pour les ressources en terre et en eau sont autant de freins à la production. Par ailleurs, l'instabilité géopolitique grandissante au Sahel pose de sérieuses limites quant à la sécurité des éleveurs.

Pour résumer, la filière lait ouest-africaine doit pouvoir se développer pour répondre à une demande exponentielle, tout en préservant la tradition agropastorale et le rôle des femmes. Atteindre cet objectif nécessite la mise en place d'une politique de structuration et de développement au niveau régional, avec en parallèle, des mécanismes de régulation des échanges commerciaux, pour limiter la concurrence déloyale des poudres de lait et mélanges MGTV, et inciter les acteurs économiques à s'approvisionner en lait local.



264. <https://www.cfsi.asso.fr/wp-content/uploads/2021/11/cr-webinaire-lait-20211207.pdf>

265. <https://www.alimentterre.org/system/files/ressources/pdf/1088-rapport-synthese-etude-lait-afouest-gret-cfsi2.pdf>

266. La consommation de produits laitiers importés comme lait UHT, le beurre ou les yaourts est faible.

8.2.3 Mécanismes de régulation et leurs impacts

Politiques agricoles : Offensive lait et politiques nationales

OFFENSIVE LAIT

Le lait constitue l'un des cinq produits stratégiques retenus par l'Ecowap, la politique agricole dont s'est dotée l'Afrique de l'Ouest.

C'est l'Offensive lait²⁶⁷ qui a pour objectif de décliner l'Ecowap, la politique agricole de l'UEMOA, sur les questions en lien avec le lait. Elle se définit autour de quatre axes :

- améliorer la productivité des races locales : objectif de multiplier par deux la production locale à l'horizon 2030, en passant de 5 à 10 milliards de l/an ;
- améliorer la collecte et la transformation du lait local : objectif de 25 % du volume de lait transformé issu du cheptel local à l'horizon 2025 ;
- améliorer l'accès au marché des produits laitiers locaux ;
- promouvoir un environnement favorable à la promotion des chaînes de valeur du lait local, en particulier via le rehaussement des barrières

à l'importation et l'imposition d'un volume de collecte locale minimum pour les investisseurs étrangers.

L'Offensive lait a ensuite été déclinée en plans prioritaires nationaux : tous les États membres de la Cedeao disposent d'un plan d'action national pour la promotion du lait local. Toutefois, l'Offensive lait ne précise pas quels mécanismes seront portés par les autorités publiques : « Les actions que la stratégie envisage de mettre en œuvre à partir des initiatives portées par les États, les organisations socioprofessionnelles et le secteur privé. »

Enfin, à noter dans la suite de cette partie que les mesures présentées dans l'Offensive lait ne sont, pour la plupart, pas encore mises en place. Les impacts présentés sont donc des impacts potentiels, issus d'une analyse prospective succincte.

Sur bien des aspects, l'Offensive lait reprend des mécanismes similaires à ceux de la Pac, en particulier le règlement OCM.

Mécanismes d'aides et de subventions pour améliorer la production

L'Offensive lait prévoit plusieurs mesures visant à augmenter les volumes de production laitière locale :

- favoriser l'accès aux ressources fourragères et à l'eau ;
- favoriser l'accès des éleveurs aux soins, via un système de surveillance des maladies ;
- financer des programmes de recherche pour l'amélioration des races locales ;
- favoriser l'accès aux génisses laitières, majoritairement importées du marché international, à l'aide de mesures de défiscalisation des importations ou de crédits à taux d'intérêt bonifiés.

Plus généralement, l'Offensive prévoit des fonds spécifiques pour subventionner les filières laitières locales, au niveau régional et national. Ces subventions concernent les points énumérés ci-dessus (alimentation animale, soins, etc.), toutefois, de nombreux pays de la Cedeao sont confrontés à l'endettement, et peu parviennent à respecter leurs engagements de consacrer 10 % de leur budget à l'agriculture. Des mesures qui s'appuient sur d'autres mécanismes semblent ainsi plus réalistes.

267. Offensive régionale pour la promotion des chaînes de valeur du lait local en Afrique de l'Ouest, document de stratégie, juin 2020, Ecowap / PDDAA 2025.
<https://duddal.org/files/original/8538de-6db60637a80b43894a7ed2-478da53b026.pdf>

Mécanismes de facilitation de l'accès au marché pour les produits locaux

L'Offensif lait prévoit également de faciliter l'accès au marché pour les produits locaux, d'améliorer leur compétitivité, leur mode de distribution et leur consommation, à travers plusieurs mesures :

- faciliter l'acquisition de matériel de conditionnement ;
- faciliter l'implantation de kiosques de distribution de lait ;
- appuyer la standardisation et la labellisation des produits ;
- mettre en œuvre une politique de communication sur le lait local, en valorisant ses atouts nutritionnels (comparés aux mélanges MGV), à l'instar de l'UE qui a dépensé près de 252 M€ en publicités ciblées pour la viande et les produits laitiers, soit un tiers du budget total destiné à promouvoir les produits agricoles²⁶⁸.

AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU MARCHÉ PAR LES LABELS PRIVÉS ET LES MARCHÉS PUBLICS

Pour l'heure, les marchés publics privilégient le lait en poudre, car plus facile à transporter et plus sûr. Une piste explorée par plusieurs pays ouest-africains et par le Programme alimentaire mondial (PAM) consiste à s'appuyer sur ces marchés publics pour encourager la filière lait local.

En effet, l'imposition de standards de qualité (éliminant par exemple les mélanges MGV), ou d'un minimum de produits locaux dans les marchés publics, offre à la filière locale un débouché sécurisé. Par ailleurs, dans le cas des cantines scolaires, cette mesure participe également à l'éducation au goût et à la mise en place d'habitudes alimentaires favorables à la filière lait local.

La promotion de labels locaux par les marchés publics peut également représenter un levier supplémentaire

de promotion de la filière lait local. Par exemple, le label Faire Faso²⁶⁹ qui s'appuie sur l'expérience des marques Faire Bel et Faire France²⁷⁰, et qui défend un lait local rémunérateur pour les éleveurs, pourrait être valorisé au sein de ces marchés.

Les labels représentent un outil de maîtrise supplémentaire de la valeur tout au long de la chaîne de production et permettent aux producteurs, propriétaires de la marque, d'être directement en capacité de négocier avec les grandes surfaces ou d'offrir une plus-value à leurs ventes directes.

« Le lait équitable est une démonstration économique que ce qu'on veut est possible. Ça montre que la grande distribution et le consommateur peuvent suivre. » Adrien Lefèvre, représentant de l'APPLI au sein de l'European Milk Board.

Mesures de structuration des OP et création d'une interprofession

Ces mesures sont similaires aux programmes opérationnels du règlement OCM de la Pac : elles visent à structurer la filière et renforcer les acteurs tout au long de la chaîne, pour, *in fine*, aboutir à la création d'une interprofession laitière :

- faciliter la contractualisation entre les acteurs de la chaîne, coopératives, mini-laiteries et grandes surfaces ;
- accompagner la structuration des organisations de producteurs de lait (pasteurs, fermes périurbaines), des centres de collecte, de transformation et de distribution.

Ces mesures ont pour objectifs, au-delà de la régulation des volumes de production, de faciliter la répartition de la valeur au long de la chaîne : « On peut avoir des niveaux maîtrisés de production, mais reste la question de la répartition des bénéfices dans les chaînes de valeurs et du rapport de force entre les différents acteurs. » Benoît de Waegeneer, secrétaire général SOS Faim Belgique.

268. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-state-less/2021/04/20210408-Greenpeace-report-Marketing-Meat.pdf>

269. Voir entretien avec Gérard Choplin et Barry Yacouba.

270. <https://fairefrance.fr/>

Impacts

Globalement, les mesures proposées par l'Offensive lait pour améliorer la production laitière, l'accès au marché des produits locaux et la structuration des acteurs de la filière sont similaires à certaines mesures de la Pac : aides couplées à la production, aides à l'investissement et à l'achat d'intrants, soutien à la structuration des OP et des OI... Toutefois, l'Offensive lait ne comprend pas d'aides directes, ni de financements suffisants pour doter des mesures équivalentes à celle du 2^e pilier de la Pac. Par ailleurs, si l'UE a su préserver quelques outils de régulation des marchés laitiers, au niveau ouest-africain, ces outils n'existent pas (encore). Enfin, l'UE dispose d'une politique d'AOC importante pour certains produits, qui ne trouve pas d'équivalent en AO.

La Cedeao n'étant pas dotée du même budget pour leur mise en œuvre, la question du financement de ces politiques agricoles reste centrale. Avec des financements limités, on peut s'attendre à ce que les impacts le soient également.

Ainsi, la mise en place de mesures tarifaires (voir mesures commerciales ci-après) semble plus réaliste et permettrait d'alimenter les politiques de soutien de la filière en partie : « Les entrées d'argent issues des taxes aux importations pourraient être attribuées à la filière lait local. » Thierry Kesteloot, responsable plaidoyer sécurité alimentaire, Oxfam Belgique.

CONCLUSION SUR LES POLITIQUES AGRICOLES

Les mécanismes évoqués ci-précédemment reprennent en grande partie les mécanismes présents dans la Pac, en particulier le règlement OCM qui facilite la structuration des filières et subventionne certaines filières de manière privilégiée (pour diverses raisons culturelles, alimentaires ou économiques).

Toutefois, ces politiques sont récentes et en cours de structuration ; nous avons donc peu de recul dessus, sauf à extrapoler leurs impacts en Europe à leurs impacts potentiels en Afrique de l'Ouest.

Enfin, contrairement à la Pac, l'Ecowap et l'Offensive lait ne sont pas dotées d'un budget annuel de près de 10 Md€. Les mécanismes d'aide et de subvention sont ainsi tributaires de financements bien plus modestes, limitant leur portée effective.

Mesures commerciales

Barrières douanières et tarif extérieur commun (TEC)

Le tarif extérieur commun (TEC) de la Cedeao définit les niveaux de taxation des produits importés dans la région. Selon les catégories de produits, différentes bandes tarifaires s'appliquent, de 5 % à 35 % :

- poudre de lait (entier ou MGV) et lait concentré (emballage de + de 25 kg) : 5 % ;
- poudre de lait (entier ou MGV) et lait concentré (emballage de – de 25 kg) : 10 % ;
- beurre et fromage : 20 % ;
- yaourt : 35 %²⁷¹.

Longtemps protégés par un régime spécial leur permettant d'accéder facilement au marché européen tout en protégeant leur marché intérieur des importations²⁷², les pays ACP, dont font partie les États membres de la Cedeao, ont finalement ouvert leur marché à

271. TEC Cedeao 2017.

272. Régime spécial « Tout sauf les armes » qui suspendait les droits de douane pour l'ensemble des exportations en provenance des PMA, à l'exception des armes et munitions. Règlement UE 978/2012 du PE et du conseil du 25 oct. 2012 appliquant un schéma de préférence généralisée et abrogeant le règlement CE 732/2008 du Conseil, JO de l'UE L 303/1, 31 oct. 2012.

l'UE, sous l'impulsion de l'OMC et de certains gouvernements qui y voyaient une opportunité économique. Ainsi, les barrières douanières ne sont plus suffisamment dissuasives, ouvrant la voie à l'importation massive de poudres de lait et aux mélanges MGV : plus de 80 % des entreprises qui transforment le lait utilisent des poudres importées, taxées à seulement 5 %.

La Cedeao et les acteurs de la filière souhaitent ainsi faire du rehaussement du TEC un élément central de la politique laitière, en passant tous les produits laitiers à la bande tarifaire de 35 % : « C'est le TEC la bataille forte. » Hindatou Amadou, responsable plaidoyer et genre de l'APESS.

Tous les membres de la Cedeao sont membres de l'OMC et sont ainsi engagés à respecter des droits de douane de 35 % maximum pour les 130 lignes tarifaires du TEC.

Pour être réellement dissuasif, il faudrait rehausser au maximum les droits de douane des poudres de lait importées et les mélanges MGV, et recourir à d'autres mécanismes de régulation tels que :

- l'imposition d'un prix minimum d'importation, ou de prélèvements variables : une taxe supplémentaire sur les poudres de lait et mélanges MGV, qui s'ajuste aux variations du marché. Lorsque les prix sont trop bas, la taxe est élevée, et lorsque les cours remontent, elle diminue, pour assurer un prix d'entrée stabilisé. Toutefois, les prélèvements variables ne sont pas compatibles avec les règles de l'OMC actuelles : un tarif douanier doit être fixe afin d'être prévisible, il ne peut qu'évoluer à la baisse. Une autre façon de présenter les choses serait donc de mettre en place des droits de douane élevés, qui pourraient être suspendus temporairement pour des raisons de sécurité alimentaire (une justification difficile à remettre en cause pour des pays sahéliens souhaitant protéger leurs éleveurs dans des zones politiquement instables et confrontées au terrorisme) ;
- le quota d'importation, qui limite les quantités de produits laitiers importés dans la région.

En dernier recours, les pays peuvent invoquer des situations d'exception pour déroger aux règles, et maintenir des droits de douane dissuasifs. C'est ce qu'a fait le Nigeria pour le riz, en maintenant des droits de douane très élevés pour protéger son marché intérieur : 50 % de droits supplémentaires appliqués en plus des 10 % du TEC de la Cedeao. Cependant, ces mesures de sauvegarde sont difficiles à actionner, par méconnaissance ou par crainte de retombées diplomatiques. Dans le second cas, toutefois, on imagine difficilement comment l'UE pourrait émettre des sanctions à l'encontre de l'Afrique de l'Ouest, pour essayer de protéger son marché intérieur et sa souveraineté alimentaire.

Impacts²⁷³

Sur le court terme, remonter le TEC à 35 % pour l'ensemble des produits laitiers, comme le revendique la campagne *Mon lait est local*, est supposé améliorer la compétitivité des acteurs de la filière locale.

- Le prix des poudres importées augmente, s'impacte sur les prix des produits laitiers en sortie d'usine, et rend les produits issus du lait local plus compétitifs – mais toujours plus chers que les produits issus de mélanges MGV
- L'augmentation de la demande en lait local s'impacte sur le prix du lait local et améliore les revenus des éleveurs.
- Côté consommateurs, les impacts de mesures commerciales et fiscales sur le pouvoir d'achat sont considérés comme plutôt faibles.

273. Étude pour la mise en œuvre de mesures fiscales et de défense commerciale du lait local et de ses produits dérivés au Sénégal, Gret, Oxfam et *Mon lait est local*, 2021. <https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/Rapport-Etude-lait-AO-Senegal-VF2.pdf>

À moyen terme, si les mélanges MGV restent plus compétitifs que le lait local, les poudres de lait entier seront remplacées préférentiellement par les mélanges MGV, entraînant une hausse de leurs importations.



© AVSF

Impacts économiques : les recettes publiques augmentent dans un premier temps, puis diminuent progressivement à condition que le lait local remplace les poudres importées.

Impacts sur les éleveurs : le risque d'un recours massif au lait local est également que les transformateurs industriels développent leur propre production de lait local, dans des fermes intensives, écartant les petites fermes agropastorales du processus.

Accords commerciaux, accords post-Cotonou et APE

Un régime spécial s'applique aux pays ouest-africains pour accéder au marché européen sans droits de douane, tout en protégeant leur marché intérieur. Ainsi, le Nigeria bénéficie du régime général du schéma de préférences tarifaires généralisées (SPG), le Cap-Vert du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance du SPG (dit SPG+) et les autres pays de la région bénéficient de l'initiative Tout sauf les armes, qui supprime les droits de douane et les contingents pour toutes les importations de biens (à l'exception des armes et des munitions) entrant dans l'UE en provenance des pays les moins avancés.

Avec les accords de partenariat économique (APE), l'Union européenne demande une réciprocité des échanges commerciaux, se traduisant par la suppression des droits de douane pour plus de 80 % des importations d'origine UE. Cette demande s'inscrit dans un APE régional, aujourd'hui bloqué par le Nigeria, bien que la Côte d'Ivoire et le Ghana aient signé des APE intérimaires de leur côté.

Impacts

Plusieurs études d'impact ont été engagées par la DG commerce, et leurs conclusions confirment les craintes soulevées par certains États ouest-africains. En effet, l'IFPRI, qui avait participé à trois études d'impact financées par la Commission européenne, avait conclu à un impact globalement négatif de l'APE pour l'Afrique de l'Ouest²⁷⁴.

274. <http://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/LAPE-UE-Afrique-de-l'Ouest-un-accord-perdant-perdant-12-juin-2016.pdf>

En effet, en mettant en compétition la zone économique la plus riche avec une des régions les plus pauvres du monde, cet accord pose un risque important pour les petites et moyennes entreprises et l'agriculture familiale ouest-africaine, dont seuls 6 % des produits sont plus compétitifs que ceux de l'UE²⁷⁵. Les multinationales européennes, elles, profitent de cet accord en ayant davantage accès à des matières premières importées à bas coût.

La plupart des produits laitiers (64 %) sont concernés par la libéralisation des échanges et ne figurent pas dans la liste des produits sensibles. Si les APE sont conclus, les taxes sur les importations de poudres de lait et de mélanges MGVS seront ainsi supprimées, plutôt que rehaussées. Cela ne pourra qu'inciter la filière locale à baisser davantage ses prix pour s'aligner, et *in fine* disparaître, dans l'hypothèse probable selon laquelle ces prix ne couvriraient même pas les coûts de production.

Par ailleurs, cet accord se traduirait par des pertes fiscales considérables, avec la suppression des droits de douane²⁷⁶. La forte baisse de ces recettes fiscales réduirait d'autant les budgets consacrés à l'éducation, à la santé, aux petits agriculteurs et à la protection de l'environnement²⁷⁷.

LA ZLECAF, À REBOURS DES OBJECTIFS DE RÉGULATION DU MARCHÉ OUEST-AFRICAIN

Signé en 2018 par 54 États membres de l'Union africaine, l'accord sur la zone de libre-échange continentale africaine (Zlecaf) est entré en vigueur en 2019, avec un démarrage du libre-échange au 1^{er} janvier 2021. Elle prévoit la création d'un marché unique pour les marchandises et services, et la suppression des droits de douane pour 90 % des lignes tarifaires²⁷⁸. L'abaissement des droits de douane risque de priver le continent africain d'une grande partie des recettes

générées par les importations. Plutôt que de protéger les filières locales, il ouvre la porte aux multinationales déjà largement présentes sur le continent²⁷⁹ et aux importations extra-africaines plus compétitives.

« On ne peut demander aujourd'hui à l'Afrique d'être le premier exemple qui montre que c'est d'abord en ouvrant ses marchés qu'elle va se développer. » Mamadou Cissokho, président du Roppa²⁸⁰.

Mécanismes différenciés d'accès au marché pour les coopératives étrangères au Nigeria : un bon exemple de barrières non tarifaires

Le Nigeria importe environ 98 % des produits laitiers consommés dans le pays et dépense en moyenne 1,3 Md\$ par an pour ces importations. C'est également le premier importateur mondial de lait en poudre réengraissé en provenance d'Europe²⁸¹. Pour encourager la production locale, ce pays a mis en place un mécanisme qui rend l'accès au marché des produits laitiers importés plus compliqué. En 2019, la Banque centrale du Nigeria (CBN) a inclus le lait et les produits laitiers dans sa liste d'articles non éligibles aux devises étrangères. Cette liste, comprenant également le riz et les tomates, a été introduite pour soutenir la politique d'intégration en amont, et substituer progressivement les productions locales aux importations.

Impacts

Ce mécanisme interdit aux banques commerciales et aux négociants agréés de recourir, pour le lait et les produits laitiers, à un formulaire nécessaire au contrôle des marchandises importées. Les importateurs de lait sont donc obligés de recourir au marché parallèle, plus cher, pour importer leurs produits, encourageant ainsi la production locale²⁸².

275. http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30_TheEPA-and-Risks-for-Africa_EN.pdf

276. Voir l'étude du Gret : *Opportunités et risques de l'Accord de Partenariat Économique Côte d'Ivoire-Union Européenne de 2020*. <https://www.alimenterre.org/opportunités-et-risques-de-l-accord-de-partenariat-economique-cote-d-ivoire-union-europeenne-et-https://gret.org/wp-content/uploads/2021/12/18-Note-18-APE-Juin-2014-2.pdf>

277. <http://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/LAPE-UE-Afrique-de-l'Ouest-un-accord-perdant-perdant-12-juin-2016.pdf>

278. Sur cinq ans pour les pays les plus développés, et sur dix ans pour les pays les moins développés.

279. <http://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/La-folie-suicidaire-de-la-zone-de-libre-%C3%A9change-continentale-africaine-7-novembre-2016.pdf>

280. *Ibid.*

281. <https://grain.org/e/6779#:~:text=Le%20Nigeria%20importe%20environ%2098,par%20an%20pour%20ces%20importations>

282. *Nigeria's efforts to boost milk production falter*. African Business : <https://african.business/2020/11/agri-business-manufacturing/nigerias-efforts-to-boost-milk-production-falter/>

CONCLUSION SUR LES MESURES COMMERCIALES

La protection du marché intérieur par des barrières douanières dissuasives a été identifiée comme un levier de régulation essentiel pour le développement de la filière laitière ouest-africaine. Toutefois, les dynamiques actuelles semblent aller à contre-courant d'une telle mesure – vers une libéralisation des échanges et une ouverture du marché ouest-africain à des produits hautement concurrentiels – qui risque de fragiliser davantage la filière lait local.

La possibilité de recours aux mesures de sauvegarde, autorisées par l'OMC, reste encore peu connue et peu empruntée, si bien que les États se tournent vers des voies détournées pour préserver leur marché, comme l'illustre l'exemple du Nigeria.

Mesures fiscales

Malgré la volonté affichée de développement des filières locales, les politiques commerciales mises en œuvre encouragent plutôt les importations de poudres de lait et de mélanges MG. Le manque de protection aux frontières n'incite pas ou peu aux investissements au niveau local : ainsi, l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle se fait paradoxalement au détriment des filières locales et de la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest. Pour renforcer la compétitivité des filières locales, l'Offensive lait prévoit une fiscalité incitative, déclinée en plusieurs mesures.

Défiscalisation du matériel et des équipements pour les entreprises utilisant au moins 25 % de lait local

La Cedeao identifie le manque d'approvisionnement en lait local des moyennes et grandes unités de transformation comme le nerf de la guerre. Pour les inciter à augmenter leurs approvisionnements en lait local, elle propose des mesures de défiscalisation du matériel et des équipements pour les centres de collecte et de transformation utilisant au moins 25 % de lait local.

L'Offensive lait se propose même d'aller plus loin, en proposant un quota de lait local à collecter pour les grandes unités de transformation : « L'encadrement de la présence des multinationales laitières sur le marché régional devrait être accompagné de mesures spécifiques : quota de collecte de lait local, normes des produits mis sur le marché, préférences pour les produits locaux à travers des exonérations de TVA, etc. » (Offensive lait, p. 17).

Impacts

Cette mesure requiert un niveau de contrôle minimum, pour s'assurer que les entreprises en question s'approvisionnent effectivement en lait local, et donc les moyens et les ressources nécessaires pour mettre en place ces contrôles. Au-delà du coût, se pose la question du seuil des 25 % : est-il suffisant pour encourager la filière lait local ?

Par ailleurs, un risque qui se profile dans ce scénario serait la mise en place de fermes intensives, créées par les entreprises de transformation elles-mêmes. Ainsi, elles pourraient s'approvisionner en lait local, bénéficier des exonérations fiscales, sans pour autant contribuer au développement des petites unités d'élevage agropastoral et aux revenus des éleveurs plus modestes.

Exonération de TVA pour les produits issus du lait local

Différents pays ouest-africains ont décidé d'exonérer de la TVA certains produits laitiers :

- au Burkina Faso, l'importation et la vente de lait concentré et de lait en poudre sont exonérées de TVA. Toutefois dans la pratique, et en infraction à la législation, une part importante des mélanges MGV le sont également. Le seul produit laitier non exonéré est le lait fermenté (yaourt, lait caillé) ;
- au Niger, la législation prévoit d'exonérer l'importation et la vente de lait liquide, mais la mesure n'est pas toujours appliquée ;
- au Sénégal, le gouvernement a décidé d'exonérer de TVA tout le lait liquide (et donc aussi le lait pasteurisé) issu du lait local. Cette mesure, proposée en 2019 pour répondre à la demande des organisations d'éleveurs confrontés à la concurrence des poudres importées sur le marché de la transformation, n'a pas encore été mise en application²⁸³.

« C'est un mécanisme à combiner avec d'autres mécanismes, et qui nécessite l'accompagnement des producteurs locaux pour diminuer leurs coûts de production, avoir accès aux services vétérinaires et aux facteurs de production de base. » Thierry Kesteloot, responsable plaidoyer sécurité alimentaire, Oxfam Belgique et Benoît de Waegeneer, secrétaire général SOS Faim Belgique.

Impacts

Cette mesure devrait encourager les industriels à remplacer les poudres de lait par du lait local. Ainsi, les produits issus du lait local pourraient gagner en compétitivité, mais les produits issus de mélanges MGV demeurent concurrentiels. La mesure pourrait se traduire par une amélioration du revenu des éleveurs et une baisse du prix du lait pasteurisé issu de lait local, au bénéfice des consommateurs.

En revanche, elle ne concerne que les unités de transformation industrielles et semi-industrielles assujetties à la TVA. Elle n'a aucun effet sur les transformateurs artisanaux du secteur informel, qui représentent pourtant l'essentiel des achats de lait local. De fait, la mesure est insuffisante pour engendrer des effets structurels à moyen terme.

Effets budgétaires : la réduction de la TVA et les exonérations fiscales entraînent une baisse négligeable des recettes publiques. Par ailleurs, ces baisses peuvent être largement contrebalancées par d'autres mesures phares, comme le rehaussement du TEC.

Risques identifiés :

- en augmentant la concurrence pour l'approvisionnement en lait local, le risque est que certaines entreprises développent des fermes intensives pour s'approvisionner, et que les petites unités artisanales se trouvent en difficulté ;
- de même que pour la mesure précédente, sans dispositif de traçabilité et de contrôle de la part des pouvoirs publics, pour s'assurer qu'il s'agit de lait local et non de poudres qui entrent dans la composition du produit fini, le risque de fraude est important²⁸⁴.

Exonérations fiscales pour les entreprises qui s'approvisionnent en lait local

Une étude menée par le Gret, *Mon lait est local* et Oxfam²⁸⁵ explore la combinaison de deux mesures complémentaires :

- l'exonération fiscale de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises s'approvisionnant en lait local (une exonération de 20 % pour un approvisionnement en lait local de minimum 20 %) ;
- couplée à une subvention pour les éleveurs, couvrant la différence entre leur prix de vente normal et un prix aligné sur celui des mélanges MGV.

Impacts

À court terme, le prix d'achat du lait local diminue pour les entreprises du secteur formel qui bénéficient de ces exonérations fiscales. Le prix de vente des produits 100 % issus du lait local diminue également, au bénéfice des consommateurs, et le revenu des éleveurs s'améliore, grâce à une demande en lait locale plus forte et aux subventions perçues.

283. Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest : analyse de cinq scénarios possibles d'évolution des politiques dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), mars 2019, L. Levard, avec les contributions de C. Broutin, M.-C. Gouda, M. Hainikoye, Kabore et M. Traoré. <https://www.alimentterre.org/system/files/2020-03/1191-gret-Rapport-Etude-politiques-commerciales-et-fiscales-lait-AO-2019.pdf>

284. Conclusions issues de l'étude pour la mise en œuvre de mesures fiscale et de défense commerciale du lait local et de ses produits dérivés au Sénégal, Gret, *Mon lait est local* et Oxfam, Décembre 2021. <https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/Rapport-Etude-lait-AO-Senegal-VF2.pdf>

285. *Ibid.*

Ces mesures sont toutefois coûteuses, car elles entraînent une baisse des recettes publiques et mobilisent un budget pour subventionner les éleveurs.

Les transformateurs sont encouragés à s'approvisionner en lait local, avec les mêmes risques identifiés précédemment : une réorientation des approvisionnements vers des mélanges MGV, qui restent toujours plus compétitifs que le lait local, ou bien le développement de fermes intensives adossées aux entreprises, pour les alimenter directement. En matière de faisabilité technique, ces mesures demandent également un contrôle strict des volumes de lait collectés auprès des éleveurs.

Finalement, ces mesures sont coûteuses et insuffisantes pour générer une transformation structurelle de la filière.

Outre les exonérations fiscales, l'Offensive lait propose également de faciliter l'accès aux crédits, *via* la baisse ou la bonification des taux d'intérêt pour les acteurs de la filière lait local.

CONCLUSION SUR LES MESURES FISCALES

Les exonérations fiscales ne concernent que les moyennes et les grandes unités de transformation, excluant les acteurs informels, pourtant majoritaires, du processus. Ces mesures risquent d'encourager la création de fermes intensives, pour assurer l'approvisionnement des grosses industries, plutôt que de développer les petites unités informelles d'élevage et de transformation dans lesquelles les femmes occupent une place importante.

Enfin, pour limiter les risques de fraude (et s'assurer que les entreprises et produits exonérés utilisent réellement un minimum de lait local), les ressources et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la traçabilité et les contrôles sont considérables, et font de ce type de mesure des politiques coûteuses.

« Les effets potentiellement les plus importants en matière de régulation de la filière seraient issus d'une combinaison entre la hausse du TEC et la suppression de la TVA sur les produits laitiers fabriqués à partir de lait local. Le lait local deviendrait alors beaucoup plus compétitif que la poudre importée, et inciterait les transformateurs, entreprises industrielles et semi-industrielles, à modifier progressivement leur stratégie d'approvisionnement en développant des lignes de produit 100 % lait local. Ce scénario est susceptible de favoriser une montée en puissance de la production et de la transformation de lait local au détriment des importations et notamment de celles de mélange lait écrémé-MGV en poudre. »²⁸⁶

Normes réglementaires

Réglementation concernant l'implantation des centres de collecte et de transformation
L'Offensive lait propose de simplifier les procédures de création d'unités de transformation du lait, et de faciliter l'accès au foncier pour les unités de collecte et de transformation. Une tendance à contresens des politiques mises en œuvre au niveau européen, qui misent plutôt sur un durcissement des règles et des exigences environnementales et sociales.

Cette simplification des procédures risque d'encourager l'accaparement du foncier par les entreprises multinationales, au détriment des populations locales. Par ailleurs, elle risque également d'encourager l'apparition de fermes intensives polluantes²⁸⁷.

286. Conclusion tirée du rapport : Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest : analyse de cinq scénarios possibles d'évolution des politiques dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), mars 2019, Levard, avec les contributions de C. Broutin, M.-C. Goudiaby, M. Hainikoye, K. Kaboré et M. Traoré. <https://www.alimenterre.org/system/files/2020-03/1191-gret-Rapport-Etude-politiques-commerciales-et-fiscales-lait-AO-2019.pdf>

287. Le document stratégique de l'Offensive lait évoque la création de *ranchos*.

Ce point de vigilance semble avoir été identifié, puisqu'est proposée, parmi les actions à mettre en œuvre, « la mise en place de règles pour conditionner l'implantation des unités industrielles laitières, en particulier en périphérie urbaine », sans que l'on ait, toutefois, une idée claire de ce que ces règles impliquent.

Définition de normes sanitaires pour les produits laitiers locaux

En Afrique de l'Ouest, il n'existe pas encore de règles permettant de différencier sur l'étiquette les produits issus de lait local des produits issus de lait en poudre ou de mélanges MG. De nombreux acteurs (États membres, organisations de producteurs, société civile) encouragent ainsi la mise en place de normes sanitaires et nutritionnelles pour le lait et les produits laitiers.

Ainsi, un étiquetage permettant de différencier un produit issu de la filière laitière locale d'un produit manufacturé à partir de poudres de lait ou de mélanges MG importés est à l'étude.

En Europe, plusieurs règlements²⁸⁸ conditionnent la dénomination du lait et des produits laitiers. Par exemple, pour pouvoir nommer un produit *lait*, aucun ingrédient ne doit être ajouté ou soustrait au produit brut. Ainsi, un mélange MG ne pourrait obtenir la dénomination lait en UE. Les multinationales européennes présentes en Afrique de l'Ouest misent sur ce double standard en conservant la dénomination lait sur leurs produits – alors même qu'elles se sont ardemment battues pour que d'autres boissons, telles que les boissons végétales (à base d'amande ou de soja, par exemple) ne puissent pas bénéficier de cette dénomination.

Pour mettre fin à ce double standard, la Cedeao pourrait notamment accompagner l'évolution des normes sanitaires et nutritionnelles d'une politique d'étiquetage mentionnant par exemple l'origine ou interdisant l'usage de la dénomination lait et laitier pour des produits issus de mélanges MG.

Impacts

- Les consommateurs bénéficient d'une meilleure information concernant la composition nutritionnelle et l'origine des produits laitiers.
- Les produits issus de lait local sont plus attractifs, si l'on considère que les consommateurs privilégient cet aspect. Toutefois : « Malgré la communication sur les bénéfices du lait local, les aspects nutritionnels, la sensibilisation du consommateur, certaines classes n'auront pas les moyens de se diriger vers les produits locaux. » Bio Goura Soulé, assistant technique élevage et pastoralisme à la Cedeao.
- Une autre hypothèse serait que les poudres de lait soient considérées comme plus sûres d'un point de vue sanitaire, comme c'est le cas des marchés publics pour les cantines scolaires.
- Les impacts varient également en fonction de la définition d'un lait ou d'un produit laitier local : selon qu'il soit issu de communautés agropastorales ou de fermes laitières intensives, et selon le taux de lait local nécessaire dans le produit, cette appellation pourrait tout aussi bien renforcer le marketing de gros industriels sans distinction avec les laiteries plus modestes.

Toutefois, ces politiques prises individuellement ne seront pas suffisantes pour avoir un effet sur la promotion de la filière lait local.

288. Règlement UE n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires et règlement UE n° 1308/2013 portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles, annexe VII parties III et IV concernant les produits laitiers et leurs dénominations légales.

VERS UNE RÉGULATION PLUS STRICTE DES MULTINATIONALES IMPLANTÉES EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

L'efficacité des mesures de soutien de la filière locale ouest-africaine et de régulation des échanges repose en grande partie sur la capacité des acteurs (décideurs, organisations de la société civile) à encadrer les pratiques des multinationales implantées en Afrique de l'Ouest.

En effet, entre marketing agressif et lobbying intensif, les multinationales multiplient les freins à la mise en place de mesures de régulation des échanges, pour continuer à bénéficier de matières premières à bas coût, au détriment des filières locales²⁸⁹.

Action contre la faim a notamment dénoncé les pratiques publicitaires agressives, allant jusqu'à distribuer du lait en poudre dans les maternités et centres de santé, pour promouvoir leurs produits auprès des jeunes mamans²⁹⁰.

L'exemple de Friesland Campina au Nigeria illustre également la problématique : l'entreprise a poussé le gouvernement nigérian à faire marche arrière lorsqu'il s'apprêtait à instaurer des protections douanières sur le lait, avec la promesse d'un approvisionnement plus important en lait local.

8.3 Conclusion & recommandations

8.3.1 Trois niveaux de recommandations

À l'échelle européenne : vers une Pac plus juste et plus cohérente

La politique agricole européenne, principal outil de (dé)régulation de la filière lait, a encouragé la surproduction laitière en Europe, et son corollaire, le dumping à l'export dans les pays tiers. En supprimant les outils de régulation de la production, en particulier les quotas laitiers, tout en subventionnant le secteur, la Pac a engagé la filière laitière européenne dans une logique productiviste tournée vers l'exportation. Ces exportations misent sur la quantité, plutôt que la qualité : loin devant les fromages, les poudres de lait (entier, ou mélanges MGV) représentent en effet le principal produit exporté par l'UE, notamment vers l'Afrique de l'Ouest.

Ce sont, d'une part, les subventions de la Pac, et d'autre part, l'inégale répartition de la valeur le long de la chaîne et la valorisation des autres composants du lait, qui permettent aux industriels d'exporter des poudres de lait et mélanges MGV à très bas coût, en dessous de leurs coûts de production et jusqu'à trois fois moins chers que le lait local, qui peut difficilement faire concurrence.

En freinant le développement de la filière laitière locale, le dumping de produits laitiers européens en Afrique de l'Ouest entre en contradiction avec le principe de cohérence avec les politiques de développement menées par l'UE²⁹¹. En effet, l'UE s'est engagée à soutenir le développement dans les pays du Sud, et doit s'assurer que l'ensemble de ses politiques respectent ce principe. Pour ce faire, l'UE doit mettre en place des mesures de régulation de sa filière lait :

- réguler les volumes de production : en réinstaurant des quotas ou en mettant en œuvre des outils de régulation plus flexibles, tels que proposés par le programme de l'EMB, pour limiter ses excédents ;
- privilégier des exportations à haute valeur ajoutée comme les fromages, plutôt que les poudres de lait : « Les politiques européennes ne doivent pas nuire aux efforts de l'Offensive lait. (...) Il nous faut des importations de qualité. » Hindatou Amadou, responsable plaidoyer et genre de l'APSS ;

289. <https://grain.org/fr/article/6779-l-afrique-vache-a-lait-des-multinationales>

290. <https://www.rfi.fr/fr/science/20170804-enfants-allaitement-maternel-semaine-acf-lobbies-lait-poudre-centrafrique>

291. Article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « L'objectif principal de la politique de l'UE dans le domaine de la coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'UE tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. » <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>

- accompagner l'évolution des modes de consommation alimentaire²⁹² vers une réduction des produits animaux : moins, mais mieux ;
- conditionner les aides Pac à des exigences sociales et environnementales plus fortes : en poussant les élevages laitiers à limiter le chargement, favoriser le pâturage et l'autonomie fourragère et protéique (entre autres), la Pac encouragerait la sortie des élevages intensifs, au profit d'élevages durables, davantage respectueux du bien-être animal et engagés dans le commerce équitable. Conséquence indirecte d'une conditionnalité plus exigeante, les volumes de production diminueraient, au profit d'une meilleure qualité : produire moins, mais mieux ;
- restituer les aides Pac à l'exportation : en subventionnant la production laitière, via les aides directes, la Pac soutient de façon détournée l'exportation d'une partie de cette production vers les pays tiers. Certaines organisations, comme la Plateforme pour une autre Pac²⁹³, proposent que ces aides directes soient restituées pour les produits destinés à l'exportation : les exportateurs ayant bénéficié des aides Pac devraient ainsi s'acquitter à l'export d'une taxe équivalente au montant de ces aides²⁹⁴, avec un double objectif de soutien ciblé à la souveraineté alimentaire européenne, et de mettre un terme au dumping²⁹⁵ ;
- intégrer le principe de cohérence avec le développement dans les objectifs de la Pac et mettre en place les mesures nécessaires pour sa mise en œuvre : analyses d'impact des systèmes agricoles et alimentaires européens sur les pays du Sud, mécanismes de plainte accessible aux pays tiers victimes ;
- améliorer la transparence des données sur les stocks, les coûts de production réels, les marges et les exportations de produits laitiers et mélanges MGV : une meilleure connaissance des volumes exportés et de la répartition de la valeur de long de la chaîne pourra encourager plus d'équité au niveau des échanges internationaux, mais également au sein de la filière européenne.

Sans la mise en place de ces outils de régulation, l'UE continuera à la fois à financer et à freiner le développement des pays tiers. L'UE ne peut soutenir la Cedeao dans ses achats publics de lait local, le financement de campagne de promotion des produits laitiers locaux et l'accompagnement des éleveurs et des laiteries pour améliorer la production et la collecte, tout en imposant à la filière une concurrence agressive et déloyale. Il y va de sa légitimité et de sa crédibilité : « On ne comprend pas que l'UE finance la promotion de notre filière lait local pendant qu'elle envahit le marché ouest-africain avec ses poudres. » Hindatou Amadou, responsable plaidoyer et genre de l'APSS.

292. Recommandations issues du rapport.
<https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2022/10/rapportrac-elevageexportationvf.pdf>

293. Devenue récemment collectif Nourrir.

294. <https://pouruneautrepaac.eu/nos-12-priorites-pour-la-paac-post-2020/> dernière proposition

295. <https://pouruneautrepaac.eu/propositions-pour-la-paac-2023-2027/>



© AVSF

VERS DES EXIGENCES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES PLUS FORTES AU NIVEAU EUROPÉEN ?

La directive européenne sur le devoir de vigilance, le projet de règlement contre la déforestation importée et la mise en œuvre de mesures miroirs : beaucoup de signaux politiques indiquent que l'UE souhaite renforcer ses exigences en matière de respect des droits humains et environnementaux. Pour mettre un terme au double standard entre produits européens et produits importés, l'UE souhaite appliquer à ses importations les mêmes contraintes qu'elle fait appliquer sur son territoire.

Dans un souci de cohérence, ces contraintes doivent également s'étendre de façon plus ferme aux entreprises européennes, en particulier celles qui sont implantées en Afrique de l'Ouest :

- déforestation importée : en poussant les élevages laitiers européens à se tourner vers d'autres sources de protéine que le soja importé, fort est à parier qu'on régule indirectement les volumes de production. Par ailleurs, l'interdiction d'utiliser de l'huile de palme issue de la déforestation dans les mélanges MGV pourrait également jouer un rôle de régulation sur leur prix ;

Toutefois, de nombreuses limites se dessinent d'ores et déjà : le recours aux importations de soja et d'huile de palme ne sera pas interdit dans l'absolu, il suffit de s'approvisionner en matières premières issues de la déforestation avant la date retenue par l'UE. Par ailleurs, le risque de créer un marché à deux vitesses, moins disant pour les pays tiers, est important.

- devoir de vigilance : avec la mise en œuvre de cette directive, l'impact des multinationales laitières implantées en Afrique de l'Ouest (Nestlé, Danone, etc.) sur les filières locales et les agricultures paysannes devrait être pris en compte. Ces entreprises ont pour devoir d'identifier leurs impacts et de mettre en place des solutions (par exemple, une bascule progressive des approvisionnements vers du lait local).

De manière générale, il paraît stratégique de miser sur la volonté affichée de l'UE d'imposer ses normes sociales et environnementales aux filiales de ses entreprises dans les pays tiers et à ses importations, pour la mettre face à ses contradictions. Mettre fin au double standard doit se faire dans les deux sens.

Échanges UE Afrique de l'Ouest : vers des politiques commerciales plus équitables²⁹⁶

Accords de partenariat économique

La protection du marché ouest-africain est essentielle pour le développement du secteur laitier. L'UE devrait *a minima* appuyer les États membres de la Cedeao pour que les APE soient révisés (APE intérimaires ratifiés ou en cours de négociation et APE régional) et mis en cohérence avec le développement des filières locales ouest-africaines et de l'Offensive lait.

Pour aller plus loin, l'UE devrait même rompre avec la logique des accords de libre-échange et, au contraire, appuyer les pays du Sud à protéger et réguler leur marché dans l'optique de gagner en autonomie et en souveraineté alimentaire.

Plutôt que de libéraliser les marchés ouest-africains, ces accords doivent autoriser les pays ouest-africains à protéger leur souveraineté alimentaire, en révisant leur TEC à la hausse en 2023, sans contreparties.

296. Recommandations issues du dossier de campagne *N'exportons pas nos problèmes* : https://www.nexportonspasnosproblemes.org/wp-content/uploads/2021/10/Dossier_Campagnelait_FR_web_final.pdf

Enfin, l'UE doit mettre un terme au double standard que ses entreprises appliquent en matière de qualité des produits laitiers. La réglementation relative à la qualité des produits laitiers, à la traçabilité et à l'étiquetage doit être renforcée, pour qu'une distinction claire entre produits locaux et produits importés, issus de lait ou issus de mélanges MG, puisse se faire facilement. Sans cela, toute politique favorisant les produits issus du lait local, avec un taux minimum de collecte, de transformation ou d'achat public, serait vaine.

Accord post-Cotonou

L'accord de Cotonou est le cadre général dans lequel s'inscrivent les relations entre l'UE d'une part, et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part. En avril 2021, l'UE et la Communauté des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont finalisé le nouvel accord qui succède à l'accord de Cotonou. Ce nouvel accord promet, entre autres, de renforcer le dialogue politique et la coopération au développement. Il doit donc proposer un cadre politique permettant aux pays ACP, en particulier ouest-africains :

- d'adopter des mesures de sauvegarde pour préserver les filières qui seraient impactées de manière négative par les échanges commerciaux ou les investissements étrangers, et pour assurer le respect des droits des paysans, des travailleurs agricoles et des communautés rurales ;
- d'adopter des mesures de régulation des échanges commerciaux (quotas d'importation, rehaussement des tarifs douaniers, prélèvements variables) et une politique de préférence locale pour les produits laitiers ;
- de renforcer la protection de leur filière locale sans se heurter à des freins commerciaux.

COMPATIBILITÉ DES MESURES DE RÉGULATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX AVEC L'OMC

Le risque de mettre en œuvre des mesures de protection des filières qui ne soient pas compatibles avec l'OMC semble constituer un frein pour les pays ouest-africains.

D'une part, l'OMC propose un cadre au sein duquel de nombreuses mesures sont autorisées ou tolérées, et c'est probablement par crainte, par méconnaissance, ou par manque d'accessibilité aux informations juridiques relatives à la mise en œuvre de ces mécanismes, que les États ouest-africains ne les activent pas systématiquement.

D'autre part, une révision des règles de l'OMC, qui datent de 1994, semble aujourd'hui nécessaire : les enjeux sociaux et environnementaux ont largement évolué depuis la création

de l'OMC, les situations de dumping ne devraient plus être ainsi tolérées. Enfin, les produits agricoles et alimentaires, par nature périssables et soumis à des aléas climatiques, devraient bénéficier d'un régime spécifique. De nombreux acteurs militent pour une exception agricole, ou à défaut, une plus grande marge de manœuvre dans les politiques de régulations :

« Les marchés agricoles ont toujours été soumis à des mesures spéciales de protection, ils ne peuvent s'autoréguler : face à une demande alimentaire stable à court terme, la production et les prix agricoles sont soumis aux aléas climatiques, auxquels s'ajoutent les fluctuations des prix mondiaux (...), les fluctuations des taux de change et la spéculation. » Jacques Berthelot²⁹⁷.

297. <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/La-folie-suicidaire-de-la-zone-de-libre-%C3%A9change-continentale-africaine-7-novembre-2016.pdf>

Afrique de l'Ouest : vers la mise en œuvre concrète de l'Offensive lait

La mise en œuvre de politiques de promotion et de régulation de la filière laitière locale en Afrique de l'Ouest doit être associée à la mise en œuvre des recommandations

adressées aux deux premiers niveaux. En effet, sans évolution et mise en cohérence de la Pac et des politiques commerciales avec les enjeux de développement, tout effort de mise en œuvre de l'Offensive lait et de régulation de la filière laitière ouest-africaine demeurera vain.

Le principal enjeu concernant l'Offensive lait est de parvenir à la financer, et à combiner les mesures proposées, pour, d'une part, encourager la production locale, et d'autre part, faire en sorte que les entreprises présentes en Afrique de l'Ouest s'approvisionnent en lait local plutôt qu'en poudres de lait et mélanges MGV importés (y compris par des mesures contraignantes). Pour cela, il faut également s'assurer que les États membres de la Cedeao portent une réelle volonté politique en ce sens, et que les gouvernements passent de la parole aux actes. Mettre en cohérence la politique commerciale de l'Afrique de l'Ouest avec ses enjeux de développement de la filière lait est une priorité absolue : la mise en place d'une fiscalité incitative (exonérations fiscales, réduction de TVA) doit s'accompagner d'un rehaussement dissuasif du TEC. Une meilleure structuration de la filière, en particulier du réseau informel, permettra de mieux accompagner les éleveurs et transformateurs de lait, d'harmoniser la collecte et de disposer d'espaces de concertation. Au Sénégal, une interprofession a été mise en place, l'IPLS : un exemple à suivre.

Enfin, face au risque pour les populations les plus précaires de voir le coût du lait et des produits laitiers augmenter, des mesures d'aide alimentaire interne pourraient être déployées par la Cedeao (et éventuellement financées par les politiques d'aide au développement européennes). C'est ce qu'on fait l'Inde, le Brésil et les États-Unis, en mettant en place une aide qui permette aux populations les plus défavorisées de se procurer des aliments locaux à prix subventionné.

PROSPECTIVE : ÉVOLUTIONS POSSIBLES À MOYEN TERME ET OPPORTUNITÉS POLITIQUES PERTINENTES

Les événements récents (guerre en Ukraine, hausse des prix de l'énergie) et la multiplication des événements climatiques extrêmes pourraient remettre en question les dynamiques du marché laitier à moyen terme. L'inflation très forte impacte les prix des matières premières (énergie, engrais, alimentation animale) et la consommation de produits laitiers, mettant en difficulté les éleveurs qui ne parviennent pas à compenser les coûts de production par des prix suffisamment rémunérateurs. Ainsi, de nombreux éleveurs polyculteurs européens ont délaissé le lait pour les céréales²⁹⁸.

Les conséquences du changement climatique, en particulier en Océanie, pèsent également sur la filière lait au niveau mondial : les inondations ont conduit de nombreux éleveurs australiens à cesser leur activité. L'Inde et le Pakistan, grands consommateurs

de produits laitiers, ne sont pas encore présents sur le marché international. Si les épisodes de sécheresse et les graves inondations qui ont touché le Pakistan poussent l'Inde et le Pakistan à intégrer le marché international, les retombées pourraient être importantes²⁹⁹.

Par ailleurs, les bassins de production se déplacent vers l'Asie, en particulier la Chine, qui souhaite privilégier le lait national, en mettant en place des élevages hyperintensifs³⁰⁰. Bien que le pays soit encore un importateur majeur, cette dynamique pourrait évoluer à moyen terme.

Dans ce contexte, les crises pourraient également représenter une opportunité, favoriser la mise en œuvre de politiques de régulation et orienter les filières laitières vers des modèles plus justes, solidaires et durables.

298. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/les-grands-producteurs-de-lait-en-panne-de-croissance-1413195>

299. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d63fcf9a-fr/index.html?itemId=/content/component/d63fcf9a-fr>

300. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/les-grands-producteurs-de-lait-en-panne-de-croissance-1413195>

8.3.2 Conclusion de l'étude de cas sur le lait

Malgré la différence de contexte, les filières lait européennes et ouest-africaines partagent de nombreux enjeux. D'une façon ou d'une autre, elles finiront par se réguler : si des politiques adaptées sont mises en œuvre, cette régulation se fera de manière douce, et pourra encourager la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires plus justes, solidaires et durables. Dans le cas contraire, la volatilité du marché, l'inflation des prix des matières premières, et les coûts de production trop importants vont réguler le marché laitier de façon plus brutale, en incitant les éleveurs à cesser leur activité.

Ainsi, selon les types de politiques mises en œuvre pour les soutenir, cette crise pourrait être une opportunité pour transformer les systèmes de production vers des systèmes durables et autonomes. Faute de politiques adaptées, seuls les gros éleveurs intensifs pourraient survivre à cette crise, verrouillant davantage le système de production actuel.

La société civile et les organisations de producteurs ont déjà commencé à s'organiser pour défendre, ensemble, des modèles plus justes. Les entreprises, en particulier les multinationales européennes implantées en Afrique de l'Ouest, se font plus timides. Pour encourager un changement de pratiques, engager un dialogue avec le secteur privé, comme l'ont fait les campagnes *Mon lait est local* et *N'exportons pas nos problèmes*, n'est pas suffisant.

La société civile et les acteurs de la filière laitière doivent être en mesure de porter un plaidoyer pointu auprès des décideurs. En effet, les mécanismes de régulation représentent un niveau de technicité important, et pouvoir s'emparer de cette technicité apparaît comme un enjeu majeur. La montée en expertise sur le sujet est une étape incontournable, et pourrait se traduire par :

- la production d'outils permettant de s'appropriier le sujet (déclinés à partir de cette étude, entre autres) ;
- l'organisation d'ateliers pour renforcer les connaissances techniques des organisations partenaires ;
- l'intervention d'experts sur le sujet, au sein d'un groupe de travail dédié ;
- enfin, l'appui aux campagnes *Mon lait est local* et *N'exportons pas nos problèmes*, ainsi qu'à la plateforme régionale multi-acteurs d'appui à la promotion du lait qui s'est récemment créé en Afrique de l'Ouest.

ANNEXES

Le fonctionnement de la Politique agricole commune (Pac)

La Politique agricole commune européenne (Pac) se structure en deux piliers, auxquels s'ajoute l'Organisation commune des marchés (OCM).

Premier pilier :

aides directes aux agriculteurs, versées en fonction de la surface exploitée et indépendamment du type et du mode de production. L'obtention de ces aides est soumise à la conditionnalité³⁰¹, un ensemble de règles dont l'impact positif sur les pratiques est jugé comme insuffisant³⁰². Le 1^{er} pilier comporte les aides découplées, les aides couplées à certains types de productions (bovins laitiers, fruits transformés, protéagineux et soja, par exemple) et le règlement concernant l'OCM.

Second pilier :

cofinancé par l'UE et les États membres, il porte sur le développement rural et soutient les agriculteurs en situation de désavantage compétitif. Il comporte notamment les mesures de compensation des handicaps naturels (ICHN), l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, des mesures agro-environnementales et des aides favorisant la diversification des activités économiques.

L'Organisation commune des marchés (OCM)³⁰³ des produits agricoles

Depuis 2008, le règlement OCM structure le marché intérieur pour les produits agricoles (21 produits de base³⁰⁴) et propose de nombreuses mesures de régulation et de soutien des prix. Ce règlement permet à l'autorité publique d'intervenir sur les marchés, de mettre en place des régimes de quotas et d'aides spécifiques pour certaines filières, afin de les aider à se structurer. Il comporte également des mesures de régulation concernant les importations et les exportations de matières agricoles. Parmi les mesures de régulation qu'il met à disposition des États membres, on trouve :

- **Des mesures d'intervention sur le marché intérieur**, sur demande des États membres. Prix d'intervention, achats publics, aides au stockage privé (beurre, poudre de lait), mesures d'écoulement des excédents (distributions gratuites dans les écoles, subventions à l'exportation), ou encore des mesures d'urgence³⁰⁵ (restitutions à l'exportation, suspension des droits à l'importation). Ces mesures sont financées par une réserve de crise : « Une enveloppe créée en 2013 qui n'avait jamais été utilisée jusqu'à présent. Tous les outils sont là, il faut juste de la volonté politique pour les utiliser. Le problème, c'est qu'il y a une grande méconnaissance de cette boîte à outils. » Frédéric Courleux.

On retrouve également les mesures de maîtrise des volumes produits, comme les quotas, les droits de plantation des vignes et les jachères obligatoires, ainsi que des aides sectorielles, pour soutenir des secteurs spécifiques (comme le lait, les produits laitiers, le sucre, les fruits et légumes ou encore l'huile d'olive).

- **Des mesures de régulation de la commercialisation et de la production.**

Normes réglementaires pour la commercialisation et la qualité³⁰⁶ des produits, des programmes d'aide aux organisations de producteurs et aux organisations interprofessionnelles.

- **Des mesures de régulation des échanges avec les pays tiers.**

En principe, toute mesure équivalant à un droit de douane ou restriction quantitative est interdite dans les échanges avec les pays tiers. Toutefois, la commission peut exiger des certificats d'importation et d'exportation³⁰⁷ pour certains produits³⁰⁸. D'autres mécanismes peuvent être mobilisés : prix minimum d'entrée, droits de douane additionnels ou mesures de sauvegarde pour réguler les importations, restitutions à l'exportation³⁰⁹, suspension du régime de perfectionnement actif³¹⁰.

301. Ensemble de règles à respecter pour obtenir les aides directes, parmi lesquelles les règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

302. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_FR.pdf

303. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:167001>
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A0302_1

304. Céréales, riz, sucre, fourrages séchés, houblon, huile d'olive, fruits et légumes, bananes, vin, tabac, viande bovine, lait et produits laitiers, viandes de porc, ovine, caprine, et de volaille, œufs, coton, semences, miel, lin et chanvre.

305. Voir les articles 2019, 2020, 2021 et 2022 concernant la gestion de crise du règlement OCM.
https://idf.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Ile-de-France/160_Inst-IDF/4_-_Piloter_son_entreprise/Documents/APCA_note_recap_dispo_aides_covid_170420.pdf

306. Emballage, conditionnement, stockage, transport, présentation, origine, étiquetage des produits.

307. En application des règlements (UE) n° 2016/1237 et n° 2016/1239 et autres règlements sectoriels.

308. Céréales, riz, sucre, semences, huile d'olive et olives de table, lin et chanvre, fruits et légumes frais et transformés, bananes, vin, plantes vivantes, viande bovine, viande porcine, viandes ovine et caprine, viande de volaille, lait et produits laitiers, œufs et alcool éthylique d'origine agricole.

309. Qui couvrent la différence entre les prix du marché mondial et ceux de l'UE, et peuvent varier selon la destination et l'évolution des marchés au niveau UE et mondial.

310. Régime qui permet à des opérateurs européens d'importer des marchandises dans l'UE sans droit de douane s'ils les transforment puis les réexportent.

Exceptions au droit de la concurrence :

l'article 176 du règlement tolère des accords ou des pratiques concertées ; des exceptions sont également prévues pour les secteurs des fruits et légumes et du tabac, le lait et le vin³¹¹.

« Si on veut limiter l'échec du Green Deal, il va falloir aligner la Pac sur ses objectifs, (...) rouvrir le débat sur les moyens budgétaires et les outils efficaces pour atteindre les objectifs de réduction des pesticides, d'augmentation de l'AB, de baisse des pertes des nutriments, de réduction des engrais chimiques et des émissions du secteur agricole. » Frédéric Courleux.

L'EXEMPLE DE LA FILIÈRE LAIT EN INDE

« Le lait est un élément vital essentiel pour la majeure partie des zones rurales en Inde. Il s'agit du produit agricole numéro un en valeur et il génère 100 milliards USD par an. Et la moitié du lait indien est soit consommée par ses producteurs, soit vendue à des non-producteurs en zone rurale. Le reste est un excédent commercialisable, livré à des coopératives publiques ou à des laiteries privées, ou vendu directement aux ménages. Grâce au vaste réseau indien de coopératives laitières puissantes et de petits vendeurs, une grande partie de l'argent versé par les consommateurs va aux producteurs primaires de lait. En moyenne, les agriculteurs reçoivent plus de 70 % de ce que paient les consommateurs. Pour les producteurs affiliés à une coopérative, dans laquelle les agriculteurs contrôlent une part importante de la production, de la transformation et de la commercialisation, cette part atteint 80 %. Aujourd'hui, environ 17 millions d'agriculteurs sont rattachés à 186 000 coopératives villageoises en Inde, et plus de 32 000 d'entre elles sont dirigées par des femmes. »³¹²

COMPARAISON DES MÉCANISMES DE RÉGULATION UTILISÉS AUX ÉTATS-UNIS, EN NOUVELLE-ZÉLANDE, AU CANADA, EN SUISSE ET DANS L'UE

Le tableau suivant présente les différents mécanismes de régulation de la filière lait utilisés en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis, au Canada, en France et en Suisse :

	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	France	Suisse
Contrôle de l'offre	Aucun	Aucun	Quota ajusté à la demande intérieure	Aucun	Aucun
Prix d'intervention	Aucun	Aucun	Basé sur les coûts de production	Fixé <i>a priori</i> à un faible niveau	Aucun
Intervention sur le marché	Aucune	<i>Dairy Product Donation Program</i> , de faible portée	Liée au prix d'intervention	Liée au prix d'intervention et stockage privé	Délégation à l'interprofession (Force obligatoire)
Paiements directs	Aucun	DMPP, un programme contractuel	Aucun	Importants	Très importants

311. Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l67001>

312. <https://grain.org/fr/article/6271-le-secteur-laitier-indien-menace-par-de-nouveaux-accords-commerciaux>

	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	France	Suisse
Contrôle des importations	Aucun	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents
Subventions publiques aux exportations	Aucune	Aucune	Aucune**	Prévues dans l'OCM unique mais empêchées par l'accord OMC de Nairobi***	Oui (loi chocolatière)

Notes :

**L'OMC considère que la différence entre le prix d'intervention et le prix mondial de référence constitue une subvention aux exportations. Toutefois, cette subvention théorique ne nécessite aucun recours à des fonds publics, la différence entre les deux prix étant assumée par les producteurs laitiers.

***L'accord de décembre 2015 à Nairobi sonne le glas des subventions aux exportations. Le Canada et la Suisse bénéficient d'un délai jusqu'en 2020 pour modifier leurs pratiques en la matière.

Tableau tiré de : Daniel-Mercier Gouin et Jean-Christophe Kroll, *La régulation laitière face à la volatilité des marchés. États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse*, Économie rurale (en ligne), 364. Avril-juin 2018³¹³.

LA CAMPAGNE *MON LAIT EST LOCAL* ET SON PENDANT EUROPÉEN *N'EXPORTONS PAS NOS PROBLÈMES*

En 2018, de nombreuses organisations ouest-africaines (régionales et nationales), organisations agricoles, d'éleveurs, d'industriels et interprofessionnelles, ONG et centres de recherche, lancent la campagne *Mon lait est local*³¹⁴, pour défendre et promouvoir le lait local en Afrique de l'Ouest.

Mobilisée par des enjeux communs, y compris au niveau européen, une alliance composée d'ONG de développement (SOS Faim et Oxfam) et d'une organisation européenne représentants vingt syndicats agricoles de quinze États membres, l'*European Milk Board*, porte la campagne *N'exportons pas nos problèmes* (NPNP)³¹⁵.

Ainsi, la société civile ouest-africaine a pu entamer un dialogue avec la Commission européenne, et engager un projet de cadre de concertation avec les industriels européens³¹⁶. Ce cadre de concertation rassemble les fonctionnaires de la CE, différentes DG (Agri, Devco), et les multinationales identifiées comme fortement présentes en Afrique de l'Ouest³¹⁷ et citées plus haut. En France, la campagne NPNP a également entamé un dialogue avec le CNIEL.

La campagne *Mon lait est local* se donne trois objectifs principaux :

- améliorer les politiques fiscales, commerciales et d'investissement favorables à la filière ouest-africaine ;
- influencer les habitudes alimentaires des citoyens ;
- engager un dialogue politique avec l'UE, en lien avec NPNP.

Les porteurs de la campagne *Mon lait est local* estiment que les enjeux sont mieux compris sur les poudres de lait, et ont participé à l'élaboration de l'Offensive lait.

313. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5488> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.5488>

314. <https://actions.oxfam.org/international/mon-lait-est-local/petition/#:-:text=Mon%20Lait%20Est%20Local%20Est-t,d'ONG%2C%20de%20mini%2D>

315. <https://www.nexportonspasnosproblemes.org/>

316. Une seule réunion a pu avoir lieu avant la crise Covid, au moment de la rédaction de l'étude, la reprise du dialogue était prévue à partir de septembre 2022.

317. Voir étude de l'Apess sur les dix multinationales qui transforment le lait en Afrique de l'Ouest, et le suivi de leurs engagements RSE avec inter-réseaux.



Rassembler et agir
pour la solidarité internationale

14, passage Dubail 75010 Paris
Tél. : +33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org

Novembre 2023