

Document de prise de position conjointe sur l'approche politique et réglementaire de l'UE en matière de cacao : accords de partenariat

24 juin 2021



1 Introduction : l'importance des accords de partenariat

L'objectif final des signataires du présent document de prise de position est d'atteindre une chaîne d'approvisionnement de cacao entièrement durable qui permette aux producteurs de cacao de bénéficier de revenus suffisants pour subvenir à leurs besoins et qui diminue et, à terme, élimine les abus en lien avec les droits de l'homme – notamment le travail des enfants – et la dégradation de l'environnement.

Pour concrétiser cet objectif, une composante essentielle d'une stratégie européenne est l'introduction d'une législation sur la diligence raisonnable obligatoire au niveau européen, qui s'applique également au secteur cacaoyer – ce que nous avons déjà soutenu en décembre 2019 dans notre premier document de prise de position sur l'approche politique et réglementaire de l'UE en matière de cacao. Cette législation permettrait de fixer un cadre en faveur d'une consommation durable et responsable du cacao (et d'autres produits) au sein de l'UE, qui est le plus grand consommateur de cacao et de chocolat au monde. Nous exposerons de manière plus détaillée notre position sur cette approche dans notre prochain document de prise de position conjointe sur la législation en matière de diligence raisonnable.

Bien que nous soutenions entièrement la mise en place d'une telle législation en matière de diligence, son efficacité sera limitée si elle n'est pas combinée à un environnement favorable nécessaire pour accroître la durabilité de la production de cacao au sein des pays producteurs. Par conséquent, nous pensons qu'il est essentiel que l'UE établisse des accords de partenariat avec les gouvernements des pays producteurs de cacao, l'industrie et la société civile, afin de convenir de cadres d'action qui définissent les mesures à prendre aussi bien par les pays producteurs de cacao que par l'UE. Ces derniers doivent mettre l'accent sur

les actions menées au niveau politique par les gouvernements producteurs et inclure des mécanismes d'incitation et de soutien de la part de l'UE et de ses États membres pour permettre de déployer avec succès les actions nécessaires.

L'accent mis sur la politique et la gouvernance des pays producteurs est un élément essentiel que les initiatives du secteur cacaoier doivent inclure pour contribuer à créer un environnement favorable, qui est à son tour nécessaire pour que les initiatives centrées sur la chaîne d'approvisionnement dans le secteur cacaoier aient un véritable impact à l'échelle.

Les objectifs de ces accords de partenariat devraient être de :

1. Déterminer les moyens nécessaires pour rendre durable le secteur du cacao dans le pays producteur partenaire et ce que les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement doivent faire pour y parvenir.
2. Exposer les changements dans la gouvernance, y compris la transparence, dans les politiques, et/ou les améliorations à apporter aux politiques existantes qui seraient nécessaires pour produire du cacao de manière durable.
3. Mettre en place des mécanismes d'incitation et de soutien, notamment de financement, afin de garantir que les mesures et les changements de politiques requis puissent être mis en œuvre.
4. Instaurer des systèmes d'observation pour évaluer les impacts des changements de politiques et veiller à ce que toute conséquence négative involontaire soit évitée.

Ce document présente nos propositions de contenu à inclure dans de tels accords de partenariat. Ces derniers devraient s'appuyer sur les dialogues existants entre l'UE et les pays producteurs de cacao, notamment les dialogues sur le climat, les processus nationaux des pays producteurs et les dialogues multipartites, les initiatives internationales telles que la norme africaine pour un cacao durable, l'Initiative Cacao & Forêts, le *Accra Agenda*, le *Pathway to Sustainable Cocoa* de la World Cocoa Foundation et l'International Cocoa Initiative, et le travail réalisé par les entreprises individuelles et les organismes de certification. Le plan d'action de l'Accord de partenariat volontaire (APV), établi dans le cadre de l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) et visant à améliorer la gestion du secteur forestier et combattre l'exploitation forestière illégale, offre également un modèle important duquel tirer des leçons.

2 Un processus de délibération multipartite

La création d'un processus de délibération national dans chaque pays producteur impliquant tous les acteurs pour déterminer les conditions d'une production durable du cacao et pour s'accorder sur les réformes politiques, légales et institutionnelles nécessaires, doit être à la base de chaque accord de partenariat.

Inspiré des APV FLEGT, ce processus de délibération n'est pas une simple consultation ; il doit être un effort coordonné pour étendre le processus de prise de décision dans le secteur cacaoier, en incluant les producteurs de cacao et les coopératives, les communautés locales, y compris les femmes, ainsi que la société civile et le secteur privé, accompagnés du

gouvernement, dans un cadre où tous les acteurs respectent, discutent, créent une confiance, décident et collaborent sur un pied d'égalité. Nous soulignons que la mise en place de ce modèle dans le secteur de l'exploitation forestière au Ghana a amélioré la transparence et les normes de gouvernance et a entraîné une diminution mesurable du niveau d'exploitation illégale.

Dans chaque accord de partenariat doit par conséquent figurer une plateforme nationale impliquant toutes les parties prenantes – nationales et locales – qui s'appuient, dans la mesure du possible, sur des structures et des initiatives existantes. Dans le cadre de cette institution, les parties prenantes discuteraient des problèmes de politique nationale, notamment le régime foncier, et d'application de la loi qui sont à l'origine de la production non durable dans le secteur du cacao, et les résoudraient, notamment en prenant des décisions pour réformer les lois et les politiques. Des groupes multipartites locaux devraient également être fondés pour surveiller et contribuer au déploiement de l'accord au niveau local. Nous reconnaissons que ce processus ne sera probablement pas rapide, mais s'il fonctionne efficacement, il soutiendra les réformes et les améliorations sur le long terme.

Il serait utile pour le processus de nommer un facilitateur indépendant qui aiderait à établir et faire fonctionner la plateforme nationale, qui résoudrait les litiges et permettrait aux parties prenantes de trouver un compromis entre leurs positions initiales afin de parvenir à un accord commun. Une assistance en matière de renforcement des capacités sera également nécessaire pour les organisations de producteurs de cacao, les communautés locales et la société civile — et en particulier pour les femmes — dans les pays partenaires pour leur permettre de participer pleinement au processus. Cette assistance devrait être fournie par l'UE et ses États membres.

Les plateformes nationales des pays producteurs devraient aller de pair avec une plateforme permanente à l'échelle de l'UE qui réunirait les décideurs politiques de l'UE et les parties prenantes de la société civile et du secteur privé. Cette plateforme européenne s'inspirerait du dialogue multipartite sur l'initiative pour une production durable du cacao, qui est actuellement limité dans le temps, et permettrait aux participants d'identifier, discuter, et de trouver des solutions pour résoudre, dans le cadre d'un processus de délibération, les problèmes relatifs à la politique de l'UE et à l'application des lois qui sont à l'origine d'un approvisionnement non durable du cacao. Des discussions communes avec les plateformes des pays producteurs seraient également bénéfiques.

3 Conditions pour une production durable du cacao

La tâche principale des plateformes nationales de chaque pays devrait être en premier lieu de définir puis de trouver une méthode pour concrétiser les conditions requises pour atteindre une chaîne d'approvisionnement de cacao entièrement durable qui permette aux producteurs de cacao de subvenir à leurs besoins et qui diminue, et à terme, élimine les violations des droits de l'homme – y compris le travail des enfants – et la dégradation de l'environnement.

Ainsi, il faudra en premier lieu discuter de ce qui définit du « cacao produit durablement » en s'appuyant, lorsque cela s'avère pertinent, sur des initiatives existantes. En deuxième lieu, une discussion sera nécessaire sur la manière dont cette définition peut être concrétisée

dans le cadre des règlements, des politiques et des institutions nationaux, en d'autres termes, « la gouvernance ».

Si la sélection finale des thèmes devrait provenir du processus multipartite, et les négociations entre le pays producteur et l'UE, nous proposons une liste indicative d'éléments clés envisageables ci-dessous :

- **Gouvernance foncière et forestière** : définir et clarifier les droits fonciers et arboricoles des producteurs de cacao, conformément aux bonnes pratiques internationales ; accroître la participation aux décisions et à la planification concernant l'utilisation des terres, la production de cacao et la protection des forêts ; et accroître la transparence de ces décisions.
- **Planification de l'utilisation des terres et coordination interministérielle** : encourager le développement de systèmes nationaux de planification de l'utilisation des terres afin de clarifier quelles zones sont destinées à la production de cacao et lesquelles à la protection des forêts ; améliorer la coordination entre les ministères de l'Agriculture et des Forêts afin de garantir un ensemble d'objectifs cohérents.
- **Déforestation** : soutenir l'exécution des engagements pris par les gouvernements dans le cadre de l'Initiative Cacao & Forêts, à savoir mettre un terme à la culture du cacao dans les zones forestières protégées, assurer la protection juridique des arbres et des forêts en dehors des zones protégées, encourager l'adoption de techniques d'agroforesterie, notamment par le biais de cadres juridiques, le cas échéant. Veiller également à ce que les droits de l'homme des agriculteurs, des familles d'agriculteurs et/ou des communautés qui doivent être relocalisés en raison de l'application de cette politique soient pleinement respectés.
- **Gestion de l'offre** : mesures visant à éviter la surproduction de cacao et la pression à la baisse qui en résulte sur les prix et les revenus des agriculteurs.
- **Droits de l'enfant** : renforcement de la capacité du gouvernement à prévenir le recours au travail des enfants, à soutenir les systèmes de suivi et de remédiation du travail des enfants, à protéger les enfants et à améliorer leur accès à une éducation de bonne qualité, aux soins de santé, à l'eau potable et à une meilleure nutrition.
- **Travail forcé et traite** : renforcer la capacité du gouvernement à protéger les enfants et les adultes, y compris les populations migrantes vulnérables.
- **Revenus de subsistance** : veiller à ce que les producteurs de cacao soient en mesure de tirer un revenu de leurs efforts, sans quoi une production durable de cacao est impossible. Cela inclut des mécanismes de prix conçus pour augmenter les revenus des producteurs de cacao, notamment le différentiel de revenu.
- **Soutien aux agriculteurs et aux organisations agricoles** : aider les producteurs de cacao à accroître la productivité des terres agricoles existantes et à diversifier leurs exploitations, en améliorant l'accès aux intrants, aux techniques durables et à la formation, y compris l'éducation financière, ainsi qu'aux prêts pour les intrants et les services.
- **Renforcement des organisations de producteurs de cacao** : améliorer leur gouvernance interne, veiller à ce qu'elles deviennent des organes démocratiques qui représentent réellement leurs membres agriculteurs, hommes et femmes, et leur

fournir un soutien de manière à ce qu'elles puissent participer pleinement aux processus politiques multipartites. Il s'agit d'un processus qui prendra du temps.

- Politiques agricoles et rurales : encourager le développement de politiques nationales à long terme dans le secteur du cacao, y compris les efforts visant à mieux coordonner les objectifs de production nationaux et la demande mondiale de cacao ; inclure des objectifs allant au-delà des simples niveaux de production, notamment ceux d'offrir aux agriculteurs des opportunités autres que la production de cacao et de promouvoir des modèles agricoles alternatifs — durables — qui sont moins dépendants des exportations et qui soutiennent la gestion durable des forêts communautaires.
- Traçabilité : introduction d'un système national obligatoire de traçabilité des fèves de cacao de toutes origines, y compris de la chaîne d'approvisionnement indirecte, et d'un système efficace d'enregistrement des agriculteurs.
- Application de la loi : améliorer la capacité des organismes chargés de l'application de la loi, des systèmes judiciaires et des praticiens du droit, et soutenir l'indépendance du système judiciaire, afin de faire appliquer les lois existantes et de sanctionner les activités illégales.

Si la manière précise de concrétiser chacun de ces éléments doit être décidée par les processus délibératifs multipartites décrits ci-dessus, elle doit également être acceptable pour l'UE, en tant que partenaire des accords, et doit répondre aux exigences spécifiées dans la législation européenne à venir. Ce processus devrait déboucher sur des engagements à réformer les politiques et, si nécessaire, les lois et les institutions, ainsi que sur une feuille de route assortie d'un calendrier pour la mise en œuvre qui puisse être révisée régulièrement et qui soit accompagnée de mécanismes d'incitation afin garantir que des progrès soient réalisés.

Nous reconnaissons qu'un certain nombre d'initiatives nationales et régionales, y compris le développement de la norme africaine pour un cacao durable par l'Organisation africaine de normalisation (ARSO), sont déjà en cours et ont le potentiel de contribuer à ce processus, mais aucune ne couvre jusqu'à présent l'ensemble des thèmes critiques ou n'implique un véritable processus de délibération multipartite. La structure multipartite doit évaluer dans quelle mesure ces initiatives existantes peuvent contribuer efficacement à la création d'une chaîne d'approvisionnement en cacao entièrement durable, tout en reconnaissant que les initiatives axées sur la chaîne d'approvisionnement, telles que la norme africaine, n'auront un impact que si un environnement politique favorable est créé en premier lieu. Toute référence à des initiatives centrées sur la chaîne d'approvisionnement doit se fonder sur des preuves de l'impact de leur mise en œuvre.

4 Soutien et incitation

Pour atteindre les résultats escomptés, les accords de partenariat doivent inclure des incitations et un soutien aux pays producteurs, qui garantiront que l'UE et les pays partenaires collaborent pour parvenir à une chaîne d'approvisionnement de cacao entièrement durable. Ce cadre devrait viser à :

- Mettre en place des incitations pour que les pays producteurs négocient et mettent en œuvre des accords de partenariat avec l'UE.
- Fournir un soutien technique, financier et de renforcement des capacités pour la négociation et la mise en œuvre des accords.
- Veiller à ce que l'UE coordonne le financement avec d'autres donateurs afin que les initiatives de soutien aux pays producteurs de cacao soient cohérentes et alignées.
- Récompenser — éventuellement par un accès favorable au commerce et au marché de l'UE — le cacao produit dans les conditions définies dans l'accord de partenariat.
- Sensibiliser les entreprises et les consommateurs de l'UE aux avantages économiques, environnementaux et sociaux d'un secteur cacaoyer entièrement durable (la législation sur la diligence raisonnable que nous soutenons a un rôle important à jouer à cet égard).

Pour concrétiser l'accord, l'UE et ses États membres devraient mettre à disposition une assistance financière, technique et de renforcement des capacités, notamment pour la réforme des politiques et des lois et le renforcement des capacités des agriculteurs, des organisations agricoles, des agences gouvernementales et des autres parties prenantes. L'annonce, en janvier 2021, de l'octroi de 25 millions d'euros pour renforcer la durabilité économique, sociale et environnementale de la production de cacao en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Cameroun est bienvenue, mais ne représente qu'une petite fraction de la somme qui sera vraisemblablement nécessaire.

Cette aide pourrait être appuyée par la mise en place d'un mécanisme de financement dédié, potentiellement avec le soutien d'institutions financières basées dans l'UE et d'entreprises cacaoyères, afin d'investir dans la transition vers un secteur du cacao durable et dans le développement durable local. Les fonds devraient être administrés par des groupes multipartites centrés sur les approches basées sur le paysage et être utilisés pour déployer des plans de gestion du paysage local. Un soutien devrait être spécifiquement destiné aux petits exploitants agricoles.

Une assistance doit également être fournie pour établir le processus de délibération multipartite et assurer que les parties prenantes participent activement à ce processus. Cela inclut, comme indiqué, un soutien à la nomination de facilitateurs indépendants capables d'aider à établir et faire fonctionner la plateforme nationale.

L'UE et chaque pays partenaire devraient convenir d'une feuille de route claire et assortie d'un calendrier pour créer le processus de délibération multipartite et mettre en œuvre l'accord. Un système d'alerte précoce pourrait être utilisé pour signaler les problèmes liés à l'absence de progrès et pour donner l'occasion de les résoudre.

Par exemple, l'octroi d'une aide financière en réponse à des progrès satisfaisants conformes à la feuille de route pourrait constituer une forme d'incitation à l'application du plan. Les progrès pourraient être récompensés par des produits financiers spéciaux proposés par les institutions de prêt européennes, peut-être avec des taux d'intérêt réduits.

Une autre option pour encourager et récompenser le respect de l'accord serait la création d'une préférence commerciale sur le marché de l'UE pour le cacao produit dans les

conditions définies dans l'accord de partenariat. Cette préférence pourrait être accordée en déclarant que le cacao produit dans ces conditions est automatiquement conforme à toute exigence liée au marché introduite par l'UE. Pour que cette option fonctionne, il serait nécessaire d'établir des systèmes nationaux de traçabilité et de licences d'exportation pour garantir que seul le cacao produit dans les conditions définies dans l'accord puisse être exporté. Ces systèmes devraient s'appuyer sur les structures et initiatives existantes. Nous reconnaissons toutefois qu'un travail supplémentaire considérable serait nécessaire pour garantir que ces systèmes sont adéquats pour respecter les accords. Un tel système de licences d'exportation pourrait être renforcé par une législation européenne interdisant les importations de cacao sans licence en provenance des pays partenaires. Ainsi, le système de licences ne pourrait être contourné. Toute restriction du marché ne serait applicable qu'après avoir offert un soutien aux pays producteurs pour répondre aux défis sur le terrain.

Une troisième option pour encourager le respect des exigences serait de lier tout système d'évaluation des risques ou d'analyse des performances que l'UE mettrait en place (une option actuellement à l'étude) aux progrès réalisés conformément à la feuille de route. Des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des politiques et des mesures définies dans la feuille de route pourraient être récompensés par une note inférieure pour le pays en question.

D'autres moyens de récompenser les pays partenaires pour leur cacao conforme, notamment par le biais de la politique des marchés publics, devraient également être envisagés.

5 Suivi et application

Des mécanismes de suivi et d'application conjoints efficaces, pratiques et indépendants seront essentiels pour la bonne mise en œuvre des accords. Ceux-ci devraient régulièrement contrôler la feuille de route des actions politiques convenues entre l'UE et le pays partenaire.

Nous notons que les signataires de l'Initiative Cacao & Forêts ont convenu en novembre 2017 de mettre en place des mécanismes de suivi conjoints, et qu'une cartographie officielle ou semi-officielle de l'utilisation des terres et de la déforestation a été réalisée au Ghana et en Côte d'Ivoire. La plupart des négociants en cacao et des fabricants de chocolat ont également commencé à divulguer leurs chaînes d'approvisionnement directes en cacao, ce qui rend le suivi plus réalisable. L'observatoire de l'UE sur la déforestation et la dégradation des forêts, qui sera bientôt mis en place, devrait jouer un rôle dans l'observation de l'impact de l'accord sur le niveau de déforestation.

Il sera également important de vérifier si l'application de l'accord entraîne une fuite des fèves de cacao n'ayant pas été produites selon des normes de durabilité vers d'autres destinations d'exportation, et un transfert des achats de cacao vers des pays qui ne sont pas couverts par des accords de partenariat. L'UE devrait encourager les autres pays importateurs de cacao à établir des cadres similaires.

Les systèmes de suivi devraient également observer l'impact des accords au-delà de la production de cacao et de la déforestation, par exemple sur les changements dans les prix à

la production, les revenus des agriculteurs, l'incidence du travail des enfants, les modèles d'utilisation des terres et d'autres facteurs. Il sera également important de s'assurer que toute conséquence négative involontaire des politiques et des mesures soit identifiée et évitée ou atténuée.