

Proposition de réglementation européenne sur les produits liés à la déforestation

Communication du Groupe de Travail des ONGs ivoiriennes sur la
Transparence dans la filière cacao en Côte d'Ivoire



ABIDJAN, JANVIER 2022

La commission européenne, organe de l'Union européenne vient de publier ce 17 novembre 2021, sa proposition de loi relative aux produits liés à la déforestation.

De façon générale, les organisations de la société civile ivoirienne membre du Groupe de Travail sur la Transparence dans la filière cacao en Côte d'Ivoire se réjouissent d'une telle initiative de la part de l'Union européenne.

Les organisations signataires de cette communication ont cependant effectué une analyse de cette proposition de loi sur l'angle de la spécificité ivoirienne – donc uniquement en prenant en compte la portée sur le cacao.

Leader mondial du cacao, l'UE a entamé avec la Côte d'Ivoire, en janvier 2021, des discussions dénommées « Dialogue politique Côte d'Ivoire – Union européenne pour le cacao durable ». Car la production du cacao est l'un des principaux moteurs de déforestation en Côte d'Ivoire et l'UE est le premier consommateur du cacao ivoirien avec 70 % de la production exportée dans l'UE en 2020 selon des chiffres du conseil du café – cacao, le régulateur ivoirien de la filière.

La mise en place d'un système de notation de risque pays – l'obligation de diligence raisonnée pour les entreprises – la prise en compte des lois du pays producteurs sont pour les organisations de la société civile ivoirienne des éléments pouvant améliorer la gouvernance de la filière et promouvoir la production de cacao sans déforestation.

Toutefois, nous notons aussi des préoccupations notamment sur la réglementation applicable. Car si la proposition indique qu'il faudra respecter les lois du pays producteur, la même proposition indique aussi une obligation de zéro déforestation sans distinction d'origine du cacao.

D'où la question de savoir quel sera les critères ou exigences du cacao légal ou apte à accéder au marché européen ? La légalité sera-t-elle appréciée conformément à la loi ivoirienne ou sur la base du règlement européen ?

À titre d'exemple, l'UE a adopté un règlement relatif à l'importation du bois sur le territoire européen. Ce règlement s'inscrit dans le cadre du plan d'action FLEGT¹. Dans le cadre d'action FLEGT, l'option choisie a été d'élaborer une grille de légalité du bois sur la base de la législation du pays producteur. Ainsi, le pays producteur définit pour lui ce qui est le bois légal. Et, sur cette base, après s'être assuré que le produit bois a respecté toutes les exigences en matière de légalité, il émet une licence appelée « licence FLEGT » pour garantir la légalité du "Produit Bois". Cette licence permet aux entreprises d'exporter le bois sur le territoire européen en toute transparence et légalité.

La Côte d'Ivoire est engagée dans le processus de négociation FLEGT depuis 2013 et la date de mars 2022 est fixée pour la signature de l'accord. Cela a nécessité une réforme profonde du cadre réglementaire et institutionnel du secteur forestier, avec l'adoption d'un nouveau code forestier en 2019 ainsi que de ses textes d'application (qui est toujours en cours), d'une politique nationale d'amélioration de la gouvernance forestière, d'une [stratégie nationale de préservation, de réhabilitation et d'extension des forêts](#) en synergie et avec l'implication de l'ensemble des parties prenantes.

L'analyse de la proposition de règlement européen sur les produits liés à la déforestation montre qu'il est articulé autour de deux points centraux qui sont des exigences de conformité. Pour être éligible sur le marché européen, le produit à exporter :

- 1. Ne devra pas être issu de la déforestation, et**
- 2. Devra respecter les lois et réglementations du pays producteur**

Pourquoi le caractère cumulatif des deux exigences pose-t-il un problème majeur ?

En tant qu'organisations de société civile engagées pour la gestion durable des ressources naturelles et la défense des droits des communautés, agriculteurs et petits producteurs de cacao, nous sommes alignés sur l'objectif de l'UE de vouloir un cacao durable. Un cacao qui n'est pas issu de la déforestation. Cependant il existe une contradiction entre cette exigence de "zéro déforestation" et l'exigence du "produit", le cacao pour ce qui concerne la Côte d'Ivoire, "doit respecter la loi du pays producteurs". Le règlement européen tel qu'envisagé ne fait donc aucune distinction entre la déforestation dans les zones protégées et la déforestation dans les zones dédiées à l'agriculture. Pourtant, en Côte d'Ivoire il existe bien dans la loi, une distinction en fonction du domaine forestier concerné.

¹ Le plan d'action FLEGT a été adopté par l'UE en 2003 en vue de lutter contre l'exploitation illégale des forêts. Pour mettre en œuvre ce plan d'action, deux instruments ont été développés : le RBUE rentré en vigueur en 2010 et les APV (accord de partenariat volontaire) FLEGT (Renforcer la réglementation forestière, la gouvernance pour lutter contre l'exploitation illégale du bois et le commerce associé) - <https://www.euflegt.efi.int/web/apv-a-z/qu-est-ce-un-apv>

Défrichement illégale - défrichement légale : une distinction indispensable

1. Domaines permanents ou forêts privées de l'État

En Côte d'Ivoire, la loi en l'occurrence l'article 101² du [code forestier](#) interdit clairement le défrichement dans les forêts classées (*forêts privées de l'État*) et l'article 11³ de loi n° 2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et des réserves naturelles interdit tout défrichement dans les aires protégées (parcs nationaux et réserves naturelles, forêts publiques de l'État). **Le cacao produit dans les aires protégées est donc illégal.** Compte tenu du fait qu'il existe des enclaves à l'intérieur de certaines forêts classées, il est important de noter que le cacao issu de ces enclaves n'est pas illégal au regard de la loi ivoirienne. Par ailleurs, les organisations de la société civile attirent l'attention de l'UE sur les agro-forêts, nouveau type de forêts dans le cadre réglementaire ivoirien où les acteurs ont la possibilité de faire cohabiter cacao et forêt.

2. Domaine rural

Le domaine rural est un espace composé également de forêts privées de personnes et des communautés **où la production agricole est admise**. Le défrichement de superficie forestière au profit de l'agriculture y est autorisé. **Le cacao produit dans le domaine rural est donc légal.** Même si depuis 2020, un nouveau décret⁴ définit les modalités de défrichement des forêts par leurs propriétaires. Cependant, ce texte s'applique aux forêts dotées selon la superficie, d'un plan d'aménagement ou d'un plan d'aménagement simplifié ou de gestion. Compte tenu de la réalité du terrain (la plupart des forêts classées ne disposent pas de plan d'aménagement à jour), il est illusoire de considérer que ce texte sera opérant même à moyen terme. L'agriculture va donc continuer et les reconversions aussi en toute légalité, dans le domaine rural.

Ainsi, selon la réglementation ivoirienne, le cacao produit à partir de la reconversion de superficie forestière dans le domaine rural est légal. Pourtant, si l'on s'en tient aux exigences du règlement européen en discussion, ce cacao ne pourrait avoir accès au marché européen. Car il ne remplit pas l'une des deux exigences à savoir que le produit ne doit pas être lié à la déforestation quel que soit le domaine forestier concerné.

Nous pensons que cette approche indistincte pourrait empêcher les petits producteurs d'exploiter leurs terres dans le domaine rural à des fins agricoles ; ce qui aura pour conséquence d'impacter leur vie et leurs revenus alors que l'un des objectifs majeurs du règlement est d'améliorer les revenus et les conditions de vie des producteurs. Ce qui serait contradictoire avec les objectifs de réduction de la pauvreté notamment en milieu rural.

Le Groupe de Travail des OSCs sur la Transparence dans la filière cacao se demande l'intérêt de ces deux exigences cumulatives dans le règlement européen qui, en plus d'être en conflit avec le cadre

² Article 101.- Est puni d'un emprisonnement de quatre mois à trois ans et d'une amende de 2.000.000 à 20.000.000 FCFA, celui qui : fait des défrichements dans une forêt classée ; fait des cultures dans une forêt classée ; crée une zone habitée dans une forêt classée ; procède à un déboisement non autorisé dans une forêt classée ; accède à une forêt classée sans l'autorisation de l'Administration, pour y exercer des activités autres que les droits d'usage. Est passible des mêmes peines, toute personne qui assiste, aide, ou facilite en toute connaissance de cause, tout individu à commettre les infractions ci-dessus énumérées. Les peines sont portées au double s'il s'agit d'un agent public.

³ **Sur toute l'étendue du parc national**, toute forme de chasse, de pêche et d'abattage, **toute forme d'exploitation forestière**, agricole ou minière, tout pâturage, toute fouille ou prospection, tout sondage, terrassement ou construction, tout travail tendant à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation, tout acte de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la faune ou à la flore, toute introduction d'espèces zoologiques ou botaniques, soit indigènes, soit importées, sauvages ou domestiquées sont **strictement interdits**

⁴https://www.eauxetforets.gouv.ci/sites/default/files/communiquede/decree_ndeg2020_423_du_29.04.2020_fixant_les_conditions_de_deboisement_et_de_defrichement_du_domaine_forestier_national.pdf

réglementaire national, peuvent être contradictoires dans certains cas de figure comme le droit des producteurs à jouir pleinement de leurs terres.

Aujourd'hui, l'Union européenne est de loin le premier marché du cacao ivoirien avec 70% de part de marché selon des chiffres du conseil du café cacao. Même si la Côte d'Ivoire pourrait vendre son cacao sur d'autres marchés (ce qui n'est pas une évidence notamment pour le marché américain où une législation semblable est également en cours de préparation) il apparaît évident, au vu de ce chiffre qui prouve la dépendance au marché européen, que la perte ou plus exactement le non accès à ce marché, aura de lourdes conséquences sur le pouvoir d'achat et donc sur les conditions de vie des producteurs ivoiriens qui vivent déjà dans l'extrême pauvreté. Il y a là un vrai risque de trouble socio-économique et d'aggravation de la pauvreté au sein de la communauté de producteurs de cacao en Côte d'Ivoire.

Le Groupe de travail rappelle qu'il avait déjà relevé ce point dans une précédente note diffusée le 14 juillet 2021. Nous attirons de nouveau l'attention de l'Union européenne sur cette approche et ces risques.

Des points essentiels à renforcer dans le règlement

Concernant le système de notation qui est l'une des avancées importantes pour nous, il est absolument nécessaire de clarifier comment le système de notation sera opérationnel. Par exemple, lorsqu'un pays est classé à haut risque, comment ce pays devra s'y prendre pour améliorer son classement. Y aurait-il une liste d'action ou d'exigences spécifiques qu'il devra satisfaire ?

Considérant notre attachement à la gestion durable des ressources naturelles et particulièrement à l'avènement d'une industrie cacaoyère durable, les organisations de la société civile signataires de cette communication invitent l'Union européenne à :

- 1. renforcer son règlement en faisant en sorte que la notion de durabilité qui est au cœur des engagements de l'Initiative cacao et forêts (ICF)⁵, soit traduite en exigence ;**
- 2. s'approprier les critères du concept d'agriculture zéro déforestation⁶ définis dans le cadre de la Stratégie nationale REDD+ dont l'UE est également partenaire financier à travers l'Institut Européen de la Forêt (EFI) et les transformer clairement en exigences légales ;**
- 3. envisager et soutenir des réformes réglementaires et institutionnelles nécessaires afin d'adapter le cadre institutionnel et légal de la production agricole qui pour l'instant, à des lacunes notamment en matière d'exigences de durabilité et de la réduction de l'empreinte carbone ; par l'incitation à avoir un code de l'agriculture et/ou l'adoption de normes claires et robustes ;**
- 4. Mettre en place des mesures d'accompagnement pour l'accompagnement des petits producteurs impactés par la réglementation ;**

⁵ L'Initiative Cacao et Forêts (ICF) est un engagement actif entre les principaux pays producteurs de cacao notamment la Côte d'Ivoire et le Ghana et les entreprises du chocolat et du cacao de premier plan, afin d'éliminer la déforestation et de restaurer les zones forestières par l'interdiction de toute conversion supplémentaire de terres forestières pour la production de cacao. Cet engagement a été signé sous la forme de Cadre d'Action Commune, lors de la 23^{ème} Conférence des Nations unies sur les changements climatiques en novembre 2017 à Bonn, en Allemagne. Par cet accord, ces signataires prennent des mesures de planification conjointe afin d'éliminer la production de cacao dans les parcs nationaux, parallèlement à une application plus stricte des politiques forestières nationales et au développement de moyens de subsistance alternatifs pour les exploitants touchés. Les principaux signataires sont les gouvernements de la Côte d'Ivoire et du Ghana et 34 entreprises du chocolat et du cacao.

⁶ Le concept Agriculture zéro déforestation est articulé autour de 5 principaux critères : « productive dans le domaine foncier rural – qui préserve les Parcs et réserves, les forêts classées, les forêts de type particulier telles que les forêts sacrées ; – qui contribue à la restauration du couvert forestier afin de compenser en partie la déforestation historique, – résiliente aux impacts du changement climatique et – qui respecte les droits des communautés locales tout en améliorant leurs moyens de subsistance ».

5. **veiller à combattre la commercialisation du cacao issu de la déforestation illégale au regard de la législation ivoirienne par l'appui à la mise en place d'un système traçabilité et le monitoring indépendant de ce système par des acteurs non gouvernementaux ;**
6. **renforcer les mécanismes de contrôle pour s'assurer que les producteurs bénéficient réellement de la plus-value que les consommateurs européens sont prêts à payer.**

Appuyer les petits producteurs à s'adapter au règlement

L'une des spécificités de la filière cacao en Côte d'Ivoire est qu'il n'existe pas de plantation industrielle de cacao. Le cacao est produit par de petits producteurs à travers des plantations familiales. Cette réalité doit être prise en compte dans la réflexion autour de ce règlement afin d'envisager des mesures d'accompagnement pour permettre à ces petits producteurs de s'adapter aux nouvelles exigences liées à l'opérationnalité de ce règlement.

Appuyer la surveillance satellitaire avec la présence humaine

Le futur règlement prévoit également l'évaluation ou l'observation à travers des images satellitaires pour déterminer si un produit agricole est lié à la déforestation. Il s'agit pour l'UE d'avoir la preuve scientifique sans équivoque.

Nous pensons que c'est une bonne chose de s'appuyer sur des éléments tangibles. C'est pourquoi, nous invitons l'UE à intégrer le fait qu'une collecte de données de terrain par des parties tiers est indispensable pour une vérification in situ à la fiabilité des données satellitaires. Il faudrait également encourager les pays producteurs à avoir un outil visant à uniformiser les outils de collecte de données.

La déforestation n'est pas le seul critère de durabilité

Le règlement UE dans sa version actuelle semble baser son approche de durabilité sur le seul critère de déforestation. Pour la société civile, se limiter à éviter la déforestation dans un pays qui a perdu 90% de son couvert forestier semble être une maigre ambition par rapport aux enjeux environnementaux actuels. Ce qui pourrait réellement changer le contexte serait de rajouter une clause pour les pays dans lesquels le couvert forestier a été lourdement détruit de reconstituer au minimum 40% de son couvert forestier originel soit par le reboisement, soit par la régénération naturelle ou assistée en privilégiant les aires protégées afin de favoriser la reconstitution de la biodiversité tout en augmentant le stock carbone.

En fin, il est nécessaire que l'ensemble des parties prenantes s'accordent à définir le concept de « cacao durable ». Pour les organisations de la société civile, la durabilité va au-delà du seul critère de déforestation. Elle devrait s'articuler autour des piliers essentiels **économique**, **social**, **environnemental** et **même culturel**. En plus des critères de déforestation, en pratique, le cacao durable devrait inclure les notions de **travail des enfants et surtout la question essentielle du revenu du producteur de cacao**. C'est pourquoi, nous en appelons l'UE à soutenir l'élaboration d'une stratégie nationale du cacao durable. L'élaboration d'une telle stratégie devra tirer un véritable profit de l'expérience du processus APV FLEGT au regard de son caractère multipartite, inclusif et participatif et compte tenu de la contribution significative de ce processus à l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier en Côte d'Ivoire.

ONGs Signataires : AFRIQUE VERT ENVIRONNEMENT- APFNP – GAYA - GREEN ANSWERS – IDEF - INADES FORMATION – JVE – NOFNA - OIREN - OPESEAVIE - ROSCIDET - WCF

Données de référence

1. https://www.eauxetforets.gouv.ci/sites/default/files/communiqu/strat_nationale_de_preservation_0.pdf
2. https://eauxetforets.gouv.ci/sites/default/files/communiqu/le_code_forestier1.pdf
3. https://www.eauxetforets.gouv.ci/sites/default/files/communiqu/decret_ndeg2020-423_du_29.04.2020_fixant_les_conditions_de_deboisement_et_de_defrichement_du_domaine_forestier_national.pdf
4. Le plan d'action FLEGT a été adopté par l'UE en 2003 en vue de lutter contre l'exploitation illégale des forêts. Pour mettre en œuvre ce plan d'action, deux instruments ont été développés : le RBUE rentré en vigueur en 2010 et les APV (accord de partenariat volontaire) FLEGT (Renforcer la réglementation forestière, la gouvernance pour lutter contre l'exploitation illégale du bois et le commerce associé) - <https://www.euflegt.efi.int/web/apv-a-z/qu-est-ce-un-apv>
5. Note de position de la société civile ivoirienne à l'endroit des décideurs européens relative au règlement de l'Union européenne sur les produits liés à la déforestation, 14 juillet 2021