

Analyse des coûts et des avantages des modifications réglementaires de l'UE et des États-Unis en matière de production biologique

VERSION 2 - AVRIL 2024

Table des matières

1.	Introduction.....	5
1.1.	Méthodologie.....	5
1.2.	Limites.....	7
2.	Le marché biologique : consommation et production.....	7
2.1.	La production biologique dans le monde	7
2.2.	Exportations de cacao biologique d’Afrique et d’Amérique latine.....	9
2.3.	Importations de cacao biologique	10
2.4.	Marchés de consommation du chocolat biologique.....	12
2.5.	Sensibilisation des consommateurs aux produits biologiques	15
3.	Modifications des réglementations de l’UE et des États-Unis sur la production biologique	17
3.1.	Règlement de l’UE sur la production biologique	19
3.2.	Réglementations des États-Unis sur la production biologique.....	24
4.	Analyse des coûts et des avantages.....	29
4.1.	Avantages	29
4.2.	Coûts.....	32
4.3.	Comparaison avec la répartition de la valeur et des coûts dans les chaînes de valeur du cacao et du chocolat bio.....	42
5.	Résultats possibles	45
5.1.	Constatations générales.....	45
5.2.	Scénarios pour quatre types de groupes de producteurs.....	46
6.	Conclusions	48
7.	Recommandations.....	49

Liste des figures

Figure 1. Surface cacaoyère biologique en hectares (y compris la surface en conversion) en 2022. Source : BASIC 2024, d'après le FiBL 2024.....	8
Figure 2. Surface cacaoyère biologique en hectares par pays en 2022. Source : BASIC 2024 d'après FiBL 2024	8
Figure 3. Produits biologiques exportés vers l'UE et les États-Unis (volume d'exportation en tonnes).....	9
Figure 4. Produits biologiques exportés vers l'UE et les États-Unis (volume d'exportation en tonnes) en 2021.	10
Figure 5. Importations de fèves de cacao biologique dans l'UE en 2020 et 2021. Source : BASIC 2024, d'après CE 2022	11
Figure 6. Importations de pâte et de poudre de cacao biologique dans l'UE en 2020 et 2021. Source : BASIC d'après CE 2022.....	12
Figure 7. Répartition des ventes au détail de produits biologiques par marché dans le monde (à gauche) et par pays au sein de l'UE (à droite) en 2022.....	13
Figure 8. Évolution des ventes au détail de produits biologiques aux États-Unis entre 2013 et 2022. Source : FiBL 2024, d'après les données de l'OTA.	13
Figure 9. Évolution des ventes au détail de produits biologiques dans l'UE et en Europe entre 2000 et 2022. Source : FiBL 2024.....	14
Figure 10. Évolution des ventes au détail de produits biologiques dans des pays sélectionnés en 2022. Source : FiBL 2024	15
Figure 11. Réponses à la question « Quels sont les logos que vous connaissez ? ». Source : Eurobaromètre spécial 250, 2022.....	16
Figure 12. Calendrier du pacte vert pour l'Europe et échéancier législatif. Source : Parlement européen	18
Figure 13. Répartition de la valeur, des coûts, des taxes et des marges de bénéfice nettes du total des tablettes de chocolat noir et de chocolat au lait bio vendues en Allemagne en 2020. Source : BASIC 2022	42
Figure 14. Comparaison entre les coûts de conformité aux nouvelles normes biologiques de l'UE et des États-Unis, estimés pour 2025, et la répartition des bénéfices générés tout au long de la chaîne d'approvisionnement d'une tablette de chocolat noir et au lait bio vendue en Allemagne en 2020 (en euros par tonne).	43
Figure 15. Comparaison entre les coûts de conformité aux nouvelles normes biologiques de l'UE et des États-Unis, estimés pour 2025, et la répartition des taxes prélevées tout au long de la chaîne d'approvisionnement d'une tablette de chocolat noir et au lait bio vendue en Allemagne en 2020 (en euros par tonne).	44

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre de parties prenantes interrogées par catégorie.....	6
Tableau 2 : Résumé des principales modifications du règlement bio de l'UE et de leurs conséquences sur la chaîne de valeur du cacao biologique	20
Tableau 3 : Résumé des modifications de la réglementation des États-Unis sur la production biologique ayant une incidence sur la chaîne de valeur du cacao et du chocolat.....	25
Tableau 4 : Typologie des coûts liés à la certification biologique.....	35
Tableau 5 : Conséquences des changements pour les quatre types de structures de production les plus courants.....	38
Tableau 6 : Résultats possibles d'une modification du règlement de l'UE associée à des prix élevés.....	47

Acronymes

Acronyme	Signification
AGA	Assemblée générale annuelle
OC	Organisme de certification
COI	Certificat d'inspection
FiBL	Institut de recherche sur l'agriculture biologique
SCI	Système de contrôle interne
NOP	Programme national d'agriculture biologique
OTA	Association du commerce biologique
SOE	Renforcement de l'application des règles de production biologique
USDA	Ministère de l'Agriculture des États-Unis

1. Introduction

L'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sont des marchés matures dans le domaine de la consommation de chocolat. Sur ces deux marchés, le chocolat biologique a connu un essor ces dernières années grâce au pouvoir d'achat élevé et à l'intérêt croissant pour un mode de vie plus sain. Cependant, bien que les consommateurs européens et américains soient prêts à payer le chocolat bio plus cher, cela reste un marché de niche.

Récemment, des scandales ont suscité un certain scepticisme chez les consommateurs, en ce qui concerne notamment les intrants agricoles autorisés dans la production biologique, tandis que les acteurs de l'industrie (non biologique) remettent souvent en question le processus de contrôle de la certification biologique. Afin de répondre aux doutes croissants et de rétablir la confiance, les normes biologiques de l'UE et des États-Unis ont été modifiées pour renforcer leur mise en œuvre¹.

Les modifications réglementaires devraient avoir des répercussions pour tous les acteurs du secteur biologique — bien que différemment selon leur taille, leurs activités et d'autres facteurs — en ce qui concerne au moins trois aspects principaux : les systèmes de contrôle interne et externe de la certification de groupe, les processus de traçabilité et la vérification de l'absence de contamination par des produits interdits.

Afin d'estimer les coûts de la mise en conformité aux nouvelles réglementations de l'UE et des États-Unis sur la production biologique ainsi que les avantages potentiels pour tous les acteurs du secteur, l'ICCO a chargé BASIC de réaliser une analyse des coûts et des avantages des modifications de la réglementation sur la production biologique et d'élaborer des scénarios d'impact sur la répartition de la valeur et des coûts tout au long des filières du cacao et du chocolat bio. BASIC a invité son partenaire Tero à compléter son équipe, en raison de la complémentarité entre la capacité de BASIC à analyser les chaînes de valeur du cacao au niveau macroéconomique et l'expérience de Tero dans la collecte de données complexes auprès des exploitants et de ses réseaux dans les pays producteurs de cacao.

1.1. Méthodologie

Cette étude a pour objectif final de comparer les estimations des avantages (par exemple, un prix bord-champ plus élevé ou des parts de marché croissantes) et des coûts de la mise en conformité induits par les changements réglementaires, pour les parties prenantes du cacao biologique (aussi bien les acteurs actuels que ceux qui souhaitent entrer sur le marché). Sur la base des estimations et de l'analyse coûts-avantages, l'équipe de recherche a élaboré des scénarios d'analyse des effets sur la répartition de la valeur et des coûts tout au long de la chaîne de valeur du cacao et du chocolat.

¹ Dans l'UE, un nouveau règlement a été adopté en mai 2018 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, le *règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0848-20220101>). Aux États-Unis, un nouveau texte juridique a été publié par le Service de commercialisation agricole de l'USDA sous le titre *Strengthening Organic Enforcement (SOE) Final Rule* (<https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/19/2023-00702/national-organic-program-nop-strengthening-organic-enforcement>) en janvier 2023 et est entré en vigueur le 20 mars 2023.

Dans cet objectif, le champ d'application de l'étude porte sur :

- Les marchés de la consommation de chocolat bio dans l'UE et aux États-Unis,
- Cinq pays producteurs de cacao bio :
 - o La Côte d'Ivoire et le Pérou, où des travaux sur le terrain et des collectes de données ont été réalisés,
 - o La République dominicaine, le Ghana et la Sierra Leone, où seule une collecte de données à distance a été effectuée.

Ces cinq pays ont été choisis pour refléter un mélange d'acteurs dominants et en devenir sur le marché du cacao bio : alors que la République dominicaine, la Sierra Leone et le Pérou sont de grands exportateurs de cacao bio, qui représente une part importante de leur production totale de cacao, le Ghana et la Côte d'Ivoire commencent à développer le cacao bio mais celui-ci représente une part minuscule de leur production totale.

Dans ce cadre géographique, l'équipe de recherche a étudié cinq types d'acteurs au niveau de la production, tels qu'ils ont été identifiés lors de la phase initiale de l'étude :

- Les coopératives non certifiées mais souhaitant demander la certification biologique,
- Les coopératives plus petites et déjà certifiées (<2000 membres),
- Les coopératives plus grandes et déjà certifiées (>2000 membres),
- Les exploitations individuelles dépassant le seuil de taille/chiffre d'affaires, qui étaient certifiées au sein d'un groupe et devront désormais demander une certification individuelle²,
- La certification de groupe est un projet géré par une partie prenante du secteur (un exportateur ou un chocolatier, par exemple).

35 informateurs clés ont été interrogés pour élaborer ce rapport, selon la répartition suivante :

Catégorie de partie prenante	Pérou	Côte d'Ivoire	Autres	Total
Organisations de producteurs	6	7	6	15
Exportateurs	1		2	3
Importateurs / marques			4	4
Organismes de certification / régulateurs	3	1	3	7
Autres			2	2
Total	10	8	17	35

Tableau 1 : Nombre de parties prenantes interrogées par catégorie

Les autres pays sont la République dominicaine, le Ghana et la Sierra Leone pour les pays producteurs, et l'UE et les États-Unis pour les pays importateurs, les organismes de certification et les régulateurs.

Les autres parties prenantes comprennent une ONG et un institut de recherche.

Des sources secondaires ont également été consultées et sont citées dans le rapport.

² Dans la pratique, aucune exploitation de cacao bio pouvant être qualifiée de grande exploitation selon la définition de l'UE n'a pu être identifiée au cours de cette étude.

1.2. Limites

Du fait que ces réglementations sont en période de transition et que leur mise en œuvre est prévue au début de l'année 2025, certains ajustements mineurs pourraient encore y être apportés :

- Dans la formulation de certaines exigences réglementaires
- Dans les procédures de contrôle mises en place par les différents organismes de certification et leurs représentants dans les pays producteurs.

Malgré les efforts fournis pour équilibrer le nombre d'acteurs de la production cacaoyère interrogés sur le terrain et à distance, il a été plus difficile de parler directement aux parties prenantes en Sierra Leone, au Ghana et en République dominicaine. Il a également été très difficile de parler aux producteurs de chocolat bio, plusieurs entretiens ayant été refusés ou n'ayant pu être organisés en temps voulu.

Peu de données ont été publiées sur le marché du chocolat bio et sur la manière dont il a été affecté par le ralentissement du marché récent dans l'UE.

De même, le contexte actuel de prix élevés complique l'élaboration de scénarios. En effet, la prime commune pour le cacao bio oscillant approximativement entre 200 et 300 €/t (entre 180 et 280 €/t pour le bio et entre 270 et 300 €/t pour le bio équitable) a un effet d'incitation beaucoup moins prononcé quand les prix FOB dépassent 6 000 US\$/tonne (tombant en dessous de 5 %).

2. Le marché biologique : consommation et production

2.1. La production biologique dans le monde

Les terres agricoles biologiques représentaient 2 % du total mondial des terres agricoles en 2022. Entre 2021 et 2022, les terres agricoles bio ont augmenté de 26,6 % pour atteindre un total de 96,4 millions d'hectares de terres bio et en conversion, les hausses les plus marquées en termes absolus étant signalées en Australie, en Inde et en Grèce³. Le nombre de producteurs bio qui exploitent ces terres est estimé à 4,5 millions, opérant principalement en Asie (61 % des producteurs bio estimés)⁴.

En 2022, 515 214 hectares de cacao bio étaient cultivés, soit 0,5 % du total des terres agricoles bio dans le monde et 4,4 % du total de la surface cacaoyère cultivée dans le monde⁵.

³ FiBL 2024

⁴ Ibid

⁵ Ibid

Surface cacaoyère biologique en hectares (y compris la surface en conversion) en 2022

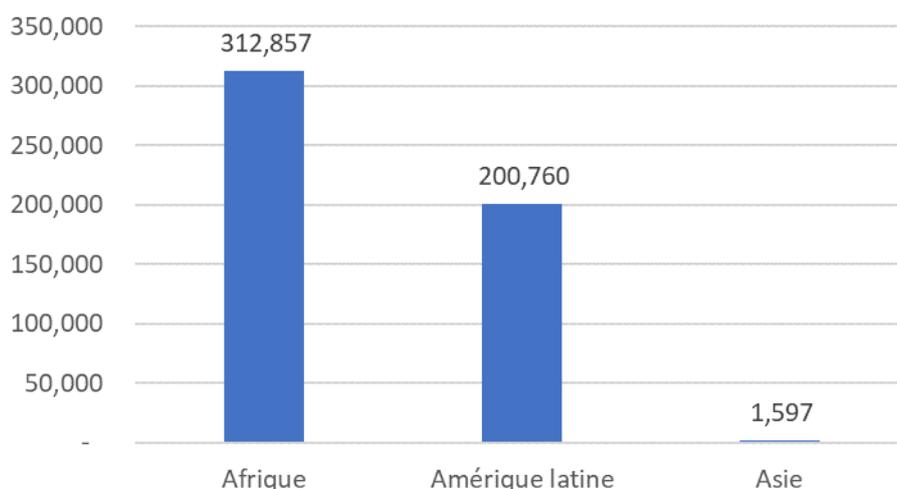


Figure 1. Surface cacaoyère biologique en hectares (y compris la surface en conversion) en 2022. Source : BASIC 2024, d'après FiBL 2024

L'Afrique est la première région productrice de cacao biologique avec 312 857 hectares, dont la moitié en Sierra Leone (voir figure 2). L'Amérique latine occupe la deuxième place avec 200 760 hectares, dont 57 % en République dominicaine (voir figure 2).

Surface cacaoyère en hectares par pays en 2022

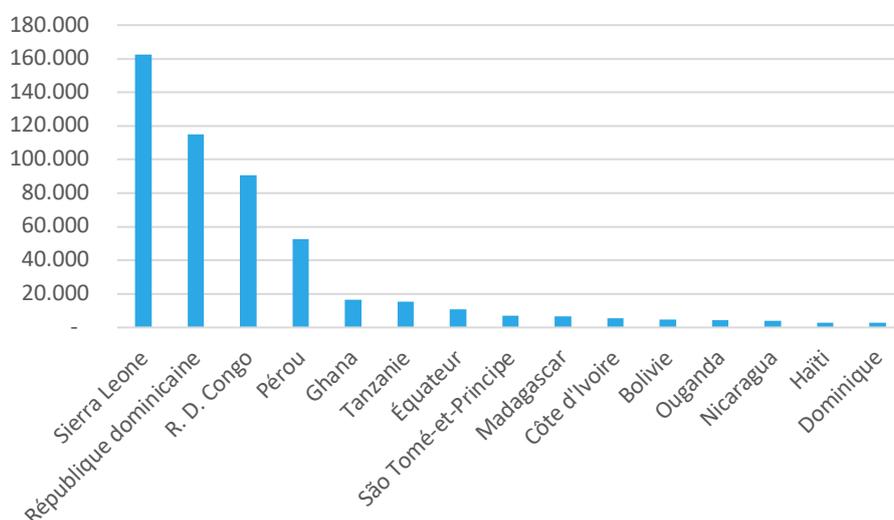


Figure 2. Surface cacaoyère biologique en hectares par pays en 2022. Source : BASIC 2024, d'après FiBL 2024

2.2. Exportations de cacao biologique d’Afrique et d’Amérique latine

Le commerce et les exportations de cacao biologique suivent le même parcours que le cacao conventionnel. En moyenne, 60 à 70 %⁶ des fèves de cacao et des produits semi-finis de cacao passent par l’Europe (principalement le marché de l’UE) avant d’arriver dans d’autres régions importantes de transformation et de consommation, y compris les États-Unis d’Amérique.

Les données recueillies par le FiBL sur le cacao bio produit en Afrique (figure 2) et en Amérique latine (figure 3) confirment cette tendance, toutes les exportations arrivant d’abord sur le marché de l’UE avant d’être potentiellement réexportées vers les États-Unis.

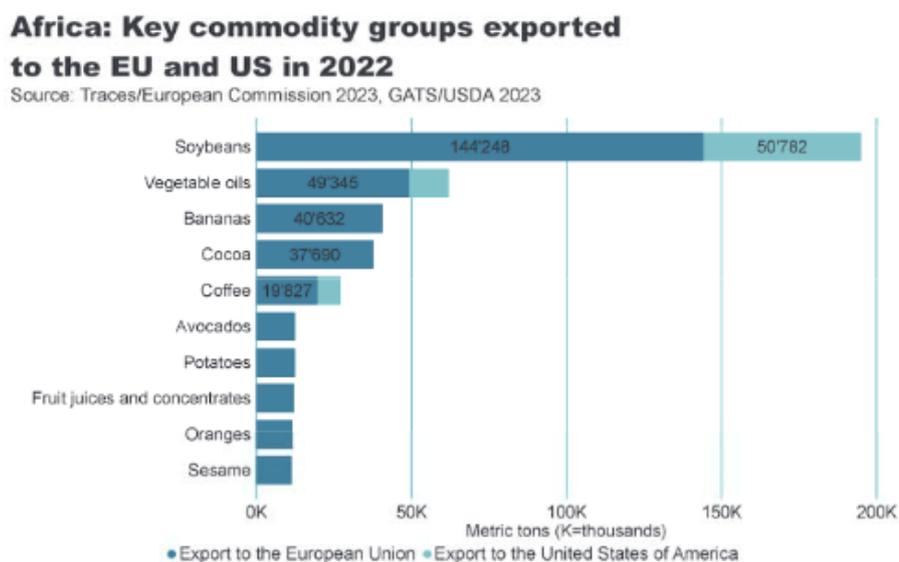


Figure 3. Produits biologiques exportés vers l’UE et les États-Unis (volume d’exportation en tonnes).
Source : FiBL 2024, TRACES/Commission européenne, GATS/USDA, compilé par le FiBL

⁶ Confectionery News, « Time’s up : new European Union Deforestation Regulation (EUDR) comes into force at end of 2024 - how ready is cocoa ? », 23 janvier 2024

Latin America: Key commodity groups exported to the EU and US in 2021

Source: Traces/European Commission 2023, USDA 2023

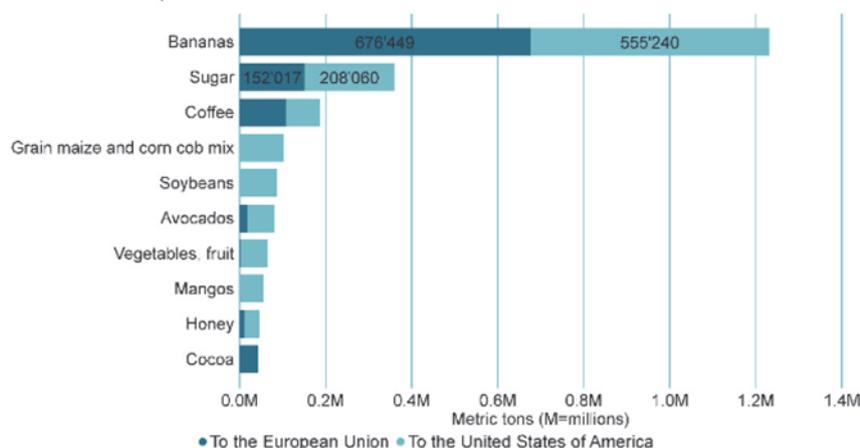


Figure 4. Produits biologiques exportés vers l'UE et les États-Unis (volume d'exportation en tonnes) en 2021.
Source : FIBL 2023, TRACES/Commission européenne, GATS/USDA, compilé par le FIBL

Ces canaux sont cohérents avec la stratégie appliquée par la plupart, voire la totalité des acteurs du secteur cacaoyer en termes de conformité aux réglementations biologiques de l'UE et des États-Unis. En effet, les acteurs du secteur cacaoyer ont aligné leurs pratiques sur le règlement bio de l'UE, qui est plus exigeant que celui des États-Unis. Ils s'assurent ainsi que le cacao bio conforme au règlement de l'UE pourra d'abord entrer sur le marché de l'UE, la première zone d'importation de cacao au niveau mondial, et qu'il sera ensuite conforme pour entrer sur d'autres marchés où les normes sont moins exigeantes, y compris aux États-Unis.

Il convient de souligner qu'il existe un écart important entre la surface de cacao biologique (plus de 500 000 ha dans le monde) et les exportations effectives (moins de 100 000 tonnes). Cela peut être expliqué par trois raisons principales. La première est l'hypothèse selon laquelle certaines zones certifiées (en particulier en Sierra Leone et en République démocratique du Congo) ont une très faible densité d'arbres et/ou de faibles rendements, ce qui fait que beaucoup d'hectares certifiés biologiques produisent de faibles volumes sous ce label. La deuxième raison est liée au contrôle des fèves de cacao biologiques avant les exportations, certains lots pouvant être déclassés en cas de contamination et ne pouvant donc pas être vendus ou exportés sous le label bio. La troisième raison est liée au marché : en fonction de l'offre et de la demande, il se peut qu'une partie des fèves de cacao bio certifiées ne trouvent pas un débouché sur le marché bio. Les fournisseurs peuvent choisir de vendre les fèves de cacao sur le marché conventionnel plutôt que de les perdre complètement.

2.3. Importations de cacao biologique

En 2020 et 2021, un volume estimé entre 76 000 et 77 000 tonnes⁷ de fèves de cacao biologiques a été importé sur le marché de l'UE, ce qui fait des fèves de cacao la 12^e catégorie de produits bio entrant

⁷ En 2021, un volume estimé à 2,87 millions de tonnes de produits agroalimentaires bio a été importé sur le marché de l'UE (FIBL 2023).

sur le marché de l'UE et la 2^e catégorie de cultures biologiques permanentes⁸. Au cours de la même période, les importations européennes de pâte et de poudre de cacao bio se sont élevées respectivement à 1 971 tonnes et 2 632 tonnes⁹.

Les principales origines des fèves de cacao bio ont été la République dominicaine, la République démocratique du Congo et la Sierra Leone en 2020 et 2021, tandis que le Pérou était la 4^e origine de fèves de cacao bio mais arrivait en tête des exportateurs de pâte et de poudre de cacao vers l'UE :

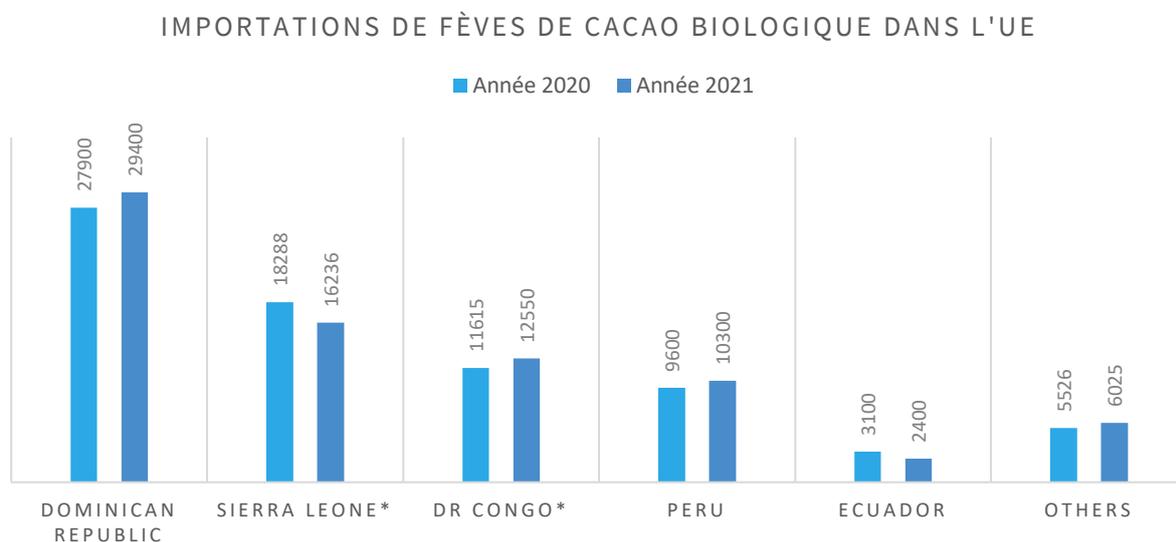


Figure 5. Importations de fèves de cacao biologique dans l'UE en 2020 et 2021. Source : BASIC 2024 d'après CE 2022

Note 1 sur la figure 5 : les importations de fèves de cacao de l'UE en provenance de la Sierra Leone et de la RD Congo sont des estimations, basées sur l'information qualitative selon laquelle le cacao est (presque) le seul produit bio exporté par ces deux pays. Les volumes réels d'importations de fèves de cacao bio dans l'UE en provenance de ces deux origines peuvent donc être inférieurs, bien que les ordres de grandeur indiqués dans la figure 5 soient cohérents avec les informations figurant dans le rapport de la Commission européenne intitulé « EU imports of organic agri-food products. Key development in 2021 », septembre 2022.

Note 2 : il existe un écart entre les vastes surfaces biologiques certifiées et les volumes réels du commerce bio pour certains pays, ce qui peut s'expliquer par une productivité plus faible (moins de densité d'arbres, moins de soins pour ces arbres...) allié à un pourcentage plus faible de la production totale vendue sous le label bio.

⁸ Commission européenne, « EU imports of organic agri-food products. Key development in 2021 », septembre 2022

⁹ Ibid

IMPORTATIONS DE PÂTE ET DE POUDRE DE CACAO BIOLOGIQUE DANS L'UE

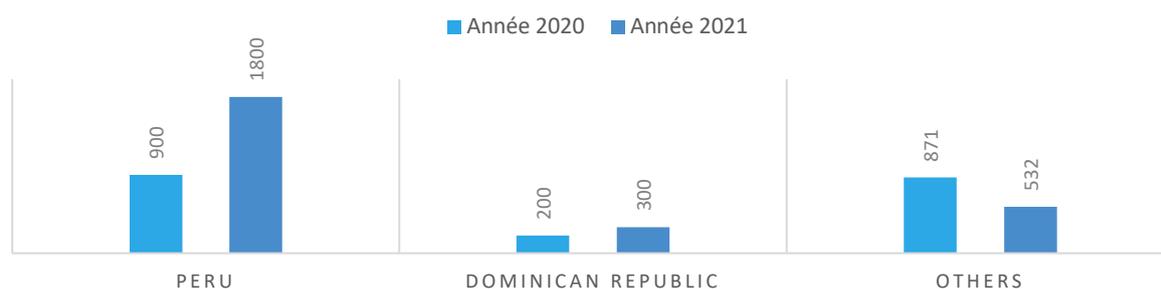
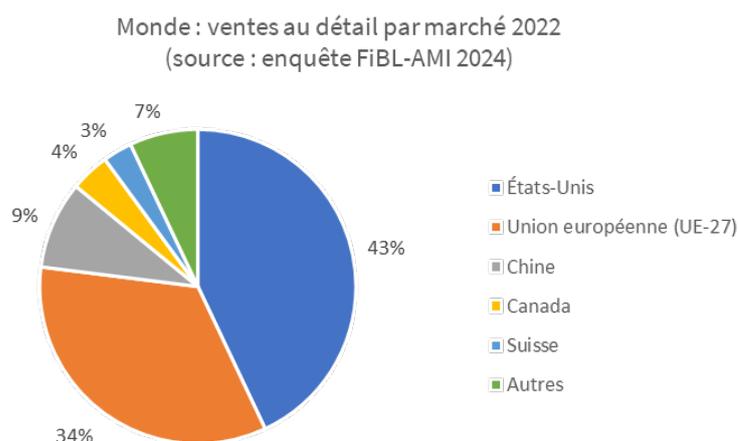


Figure 6. Importations de pâte et de poudre de cacao biologique dans l'UE en 2020 et 2021. Source : BASIC 2024 d'après CE 2022

2.4. Marchés de consommation du chocolat biologique

En 2022, les ventes de produits alimentaires et de boissons bio dans le monde ont été estimées à 127,7 milliards d'euros par Ecovia Intelligence et à 135 milliards d'euros par le FiBL¹⁰. Cette même année, le premier marché en termes de vente au détail de produits bio dans le monde était les États-Unis, avec 58,6 milliards d'euros et 43 % de part de marché mondiale (voir figure 7). L'UE-27 est le deuxième marché, avec 45,1 milliards d'euros et 34 % de part de marché mondiale (voir figure 5).



¹⁰ Ecovia Intelligence et le FiBL utilisent des méthodes différentes pour estimer le total des ventes au détail de produits alimentaires et de boissons.

Europe : répartition des ventes au détail par pays 2022
(source : enquête FiBL-AMI 2024)

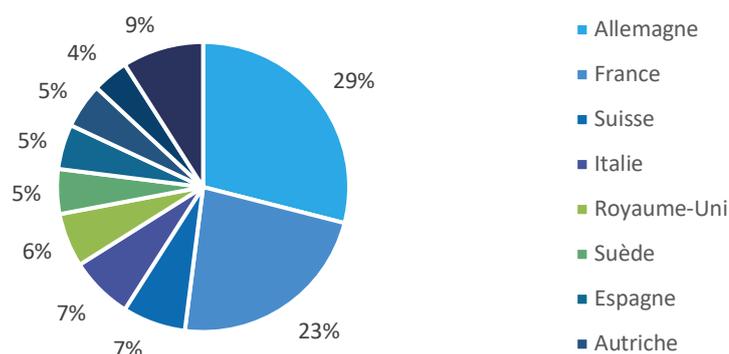


Figure 7. Répartition des ventes au détail de produits biologiques par marché dans le monde (en haut) et par pays au sein de l'UE (en bas) en 2022.

Source : FiBL 2024, enquête FiBL-AMI 2024 sur la base des sources de données nationales.

Les marchés bio des États-Unis et de l'UE ont tous deux augmenté au cours des dix dernières années (voir les figures 6 et 7 ci-dessous). Toutefois, les chiffres les plus récents (2022) font apparaître une différence, le marché bio américain continuant à croître tandis que les marchés de l'Europe et de l'UE affichent un ralentissement :

United States: Development of US Organic Retail Sales 2013-2021

Source: NASS/USDA

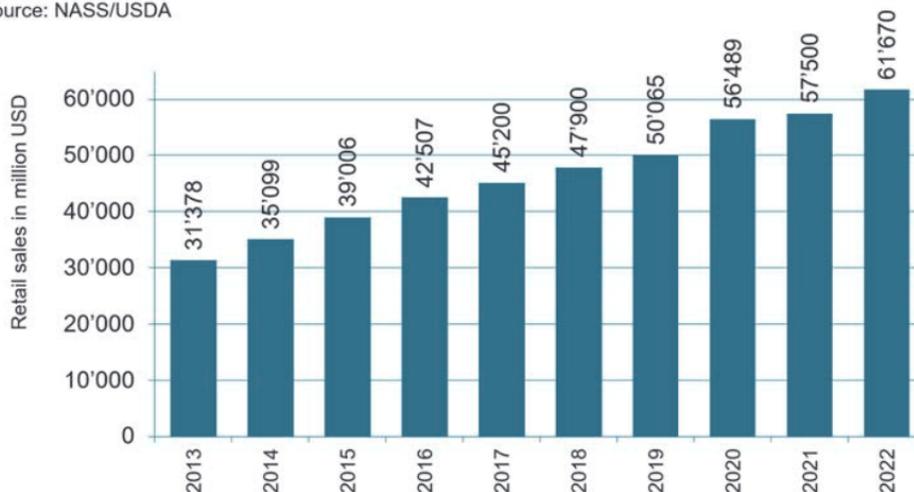


Figure 8. Évolution des ventes au détail de produits biologiques aux États-Unis entre 2013 et 2022. Source : FiBL 2024, d'après les données de l'OTA.

Europe and the European Union: Growth of organic retail sales 2000 - 2022

Source: FiBL-AMI surveys 2001-2023

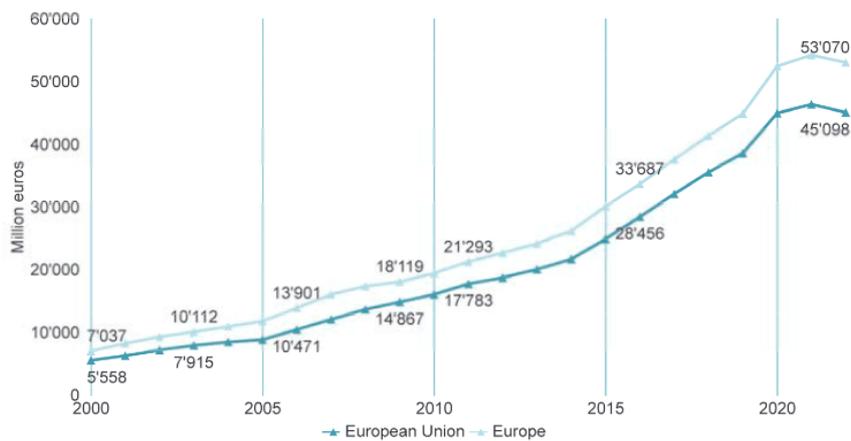


Figure 9. Évolution des ventes au détail de produits biologiques dans l'UE et en Europe entre 2000 et 2022. Source : FiBL 2024

En 2022, ces deux marchés ont subi le contrecoup de l'inflation, qui a pesé sur le pouvoir d'achat des consommateurs tout en faisant augmenter les coûts de l'ensemble des chaînes d'approvisionnement agroalimentaire (bio et conventionnel)¹¹. Entre-temps, les entreprises ont été prises en étau entre la hausse des coûts et la pression subie pour freiner l'augmentation des prix pour les consommateurs. Toutefois, les deux marchés bios ont réagi différemment, comme le montrent les chiffres ci-dessus. Le marché américain a progressé de 7,3 % aux États-Unis entre 2021 et 2022, tandis qu'il a reculé de 2,8 % dans l'UE au cours de la même période. Le marché bio de l'UE semble avoir particulièrement souffert de la hausse des coûts de production, de distribution et de vente au détail à la suite du conflit ukrainien qui a éclaté en février 2022, tandis que le renforcement du dollar a soutenu le pouvoir d'achat des consommateurs américains¹².

Au sein du marché de l'UE, les deux principaux marchés bio (et donc les plus matures), à savoir la France et l'Allemagne, sont arrivés en dernière position en termes de développement des ventes au détail de produits bio en 2022 :

¹¹ FiBL 2024, op. cit.

¹² Ibid

Development of organic retail sales 2022

Source: FiBL-AMI survey 2024

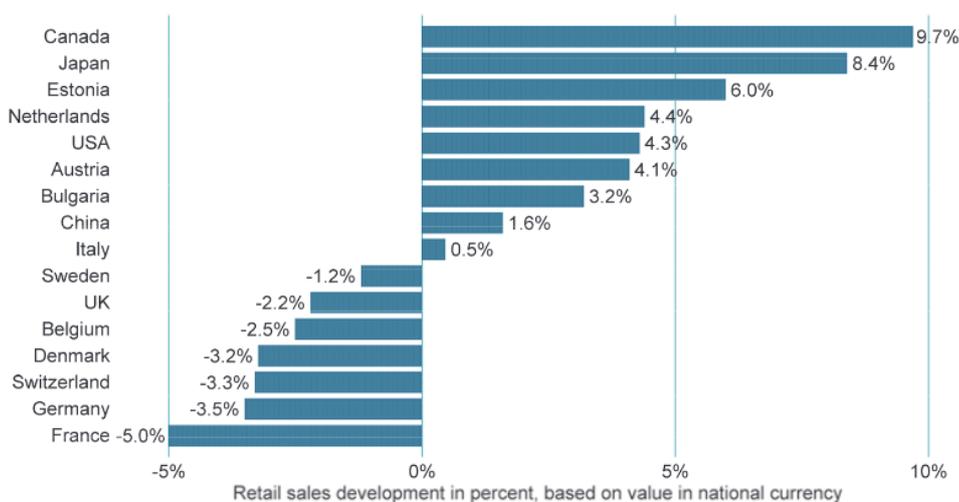


Figure 10. Évolution des ventes au détail de produits biologiques dans des pays sélectionnés en 2022. Source : FiBL 2024

Dans ces deux pays, les consommateurs ont réduit leurs achats de produits bio pour faire face à l'inflation ou ont cherché des options plus abordables. Plus spécifiquement, en Allemagne, par exemple, les achats de produits bio ont continué d'augmenter fortement dans les magasins discount en 2022, alors qu'ils ont diminué dans les magasins de détail. Du fait que les produits bio sont vendus aux consommateurs à un prix inférieur en moyenne dans les magasins discount allemands par rapport aux magasins de détail, les ventes au détail de produits bio ont globalement diminué en 2022 en valeur, mais moins en volume¹³.

Ces tendances observées en ce qui concerne les produits bio semblent également s'appliquer au secteur du chocolat bio, du moins en France. L'un des principaux fabricants de chocolat bio (et certifié commerce équitable) en France a signalé une baisse de 4 % de ses ventes au détail au premier semestre 2022¹⁴. Sur un marché important comme la France, le chocolat bio est un produit clé dans les ventes au détail de produits bio : il a représenté une moyenne estimée de 46 % des dépenses dans la catégorie des « sucreries » bio durant la période 2017-2021¹⁵.

2.5. Sensibilisation des consommateurs aux produits biologiques

Les consommateurs sont de plus en plus sensibilisés aux pratiques de l'agriculture biologique et connaissent de plus en plus les labels bio, qu'il s'agisse du logo bio de l'UE ou du label bio de l'USDA.

Le nombre de consommateurs qui connaissent le logo bio de l'UE a augmenté de manière significative entre 2012 et 2022, et ce logo est désormais le plus connu par les consommateurs :

¹³ Ibid

¹⁴ La Tribune, « Sur un marché qui décroît, le spécialiste de l'équitable et du bio, Ethiquable multiplie les investissements », 22 Juin 2022

¹⁵ FranceAgriMer, « L'évolution des achats de produits issus de l'agriculture biologique par les ménages français depuis 2015 », 2023

Réponses à la question "Quels sont les logos que vous connaissez ?" (Source : Eurobaromètre spécial 250, 2022)

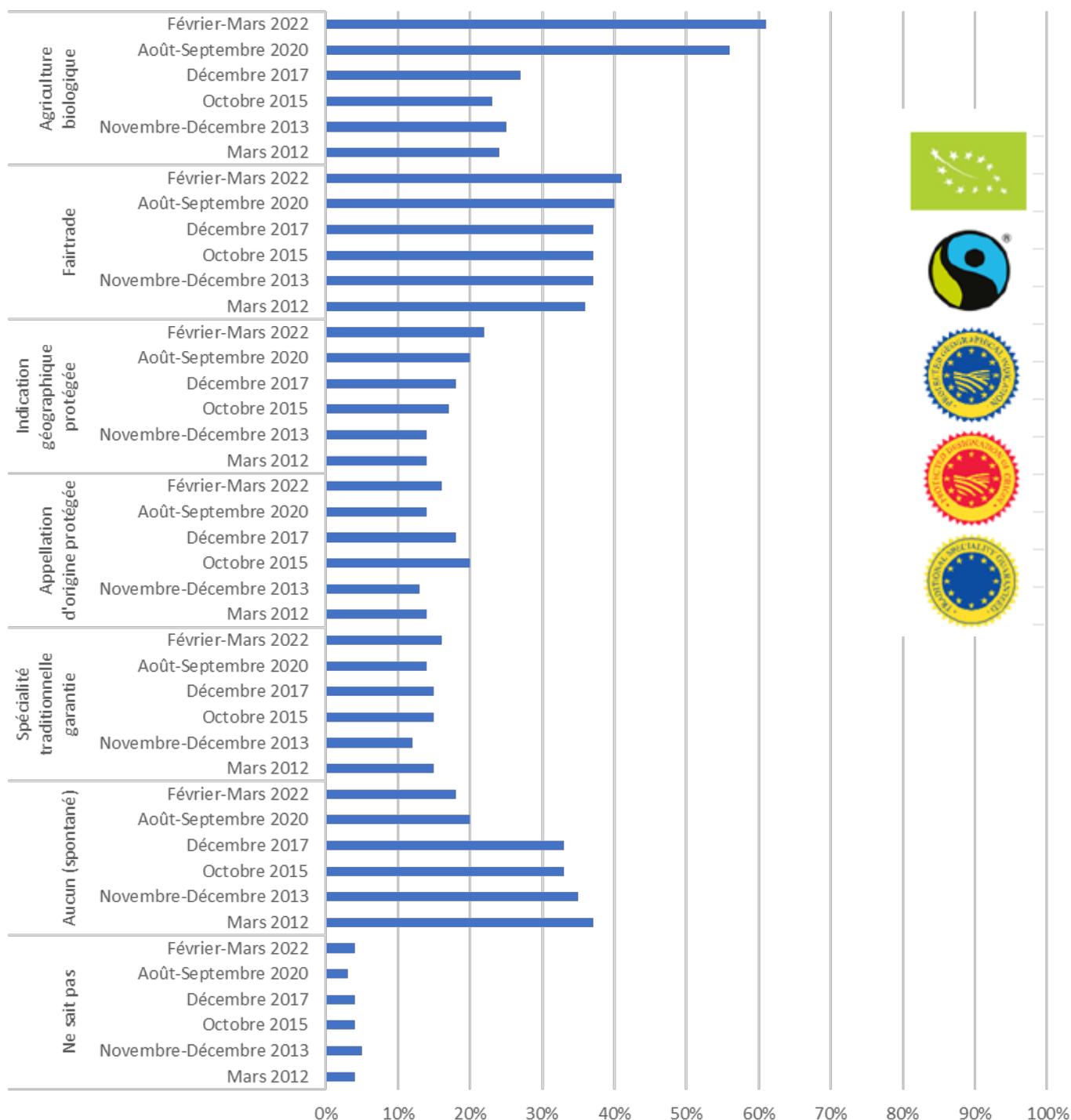


Figure 11. Réponses à la question « Quels sont les logos que vous connaissez ? ». Source : Eurobaromètre spécial 250, 2022

Comme le montre la figure ci-dessus, le pourcentage de consommateurs connaissant le logo bio de l'UE est passé de 24 à 61 % des personnes interrogées. Il s'agit de la plus forte croissance parmi les

logos alimentaires : à titre de comparaison, la connaissance du logo Fairtrade est passée de 36 à 41 % durant la même période.

Globalement, les consommateurs de l'UE sont de plus en plus d'accord (ou ont tendance à l'être) pour dire que les produits bio respectent des règles spécifiques sur les pesticides, les engrais et les antibiotiques. En 2022, 83 % des personnes interrogées dans l'UE27 se sont déclarés d'accord avec cette affirmation, même si certains pays enregistrent un recul à cet égard : alors que l'accord a augmenté de +6 % et +5 % entre 2020 et 2022 en Italie (93 %) et en France (79 %) par exemple, il a diminué de -8 % durant la même période en Espagne (81 %) et de -6 % en Irlande (87 %)¹⁶. Il existe donc des différences entre les pays, mais la plupart des consommateurs savent que la production biologique doit satisfaire à un ensemble de règles spécifiques.

Aucune étude équivalente n'a été réalisée ces dernières années auprès des consommateurs aux États-Unis. Toutefois, l'Organic Trade Association (OTA) a indiqué que le label bio de l'USDA est de plus en plus connu par les consommateurs américains depuis 2002 et qu'ils ont une grande confiance dans ce label¹⁷.

3. Modifications des réglementations de l'UE et des États-Unis sur la production biologique

L'Union européenne et les États-Unis ont récemment apporté des changements à leur réglementation en matière de produits biologiques. Le nouveau règlement européen sur la production biologique est entré en vigueur en janvier 2022, avec un délai d'entrée en vigueur prolongé pour les produits provenant de pays tiers (en dehors de l'UE) jusqu'en janvier 2025. Cette date coïncide avec l'entrée en vigueur du règlement européen sur la déforestation. Ces deux nouveautés réglementaires font partie d'un ensemble de règlements visant à lutter contre le changement climatique et la perte de biodiversité, comme indiqué sur la figure 13.

¹⁶ Eurobaromètre spécial 250, 2022

¹⁷ Fooddive, « USDA Organic changes are coming. What will it mean for farmers and consumers? », 7 février 2024

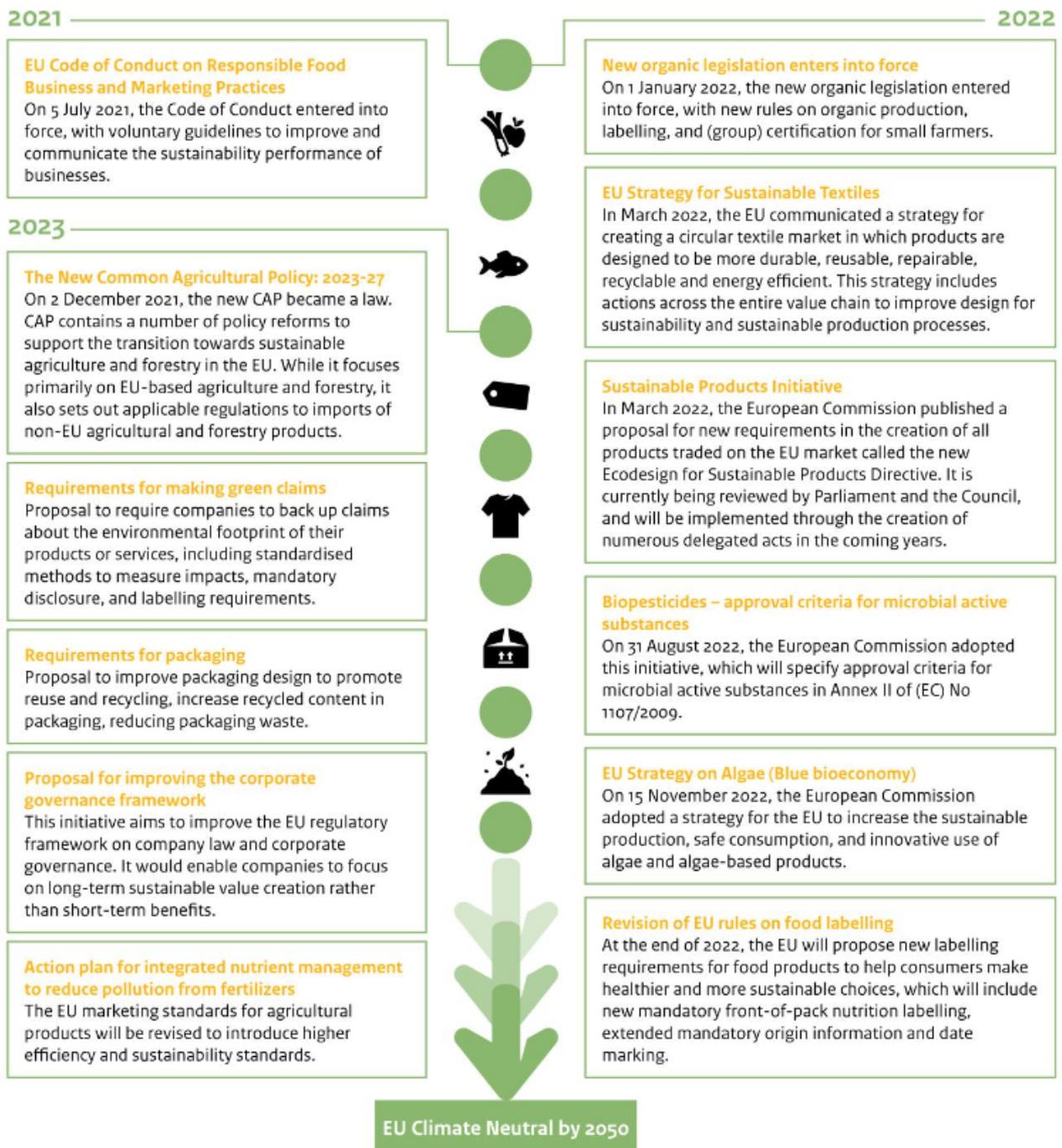


Figure 12. Calendrier du pacte vert pour l'Europe et échéancier législatif. Source : Parlement européen

Aux États-Unis, le ministère de l'Agriculture a annoncé début 2023 un programme de renforcement du Programme biologique national (National Organic Program, NOP), par le biais du règlement sur le renforcement de l'application des règles de production biologique (Strengthening Organic Enforcement, SOE), qui entrera en vigueur en mars 2024.

Ces deux initiatives visent à renforcer l'intégrité des produits bio à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement : protéger les produits bio contre le risque accidentel d'être mélangés avec des produits conventionnels et prévenir la fraude. Au-delà de l'aspect frauduleux, qui a été documenté pour certains produits céréaliers et oléagineux importés dans l'UE en provenance de pays tiers, le

règlement de l'UE en particulier est clairement positionné comme une garantie de protection des consommateurs. En effet, le mouvement bio en général propose une vision plus holistique de l'objectif de l'agriculture biologique (voir les quatre principes de santé, d'écologie, d'équité et de soin mis en avant par la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, IFOAM).¹⁸

Ces deux modifications sont en outre attendues depuis des années, le processus de révision du règlement de l'UE ayant débuté en 2012.

3.1. Règlement de l'UE sur la production biologique

Le règlement de l'UE sur la production biologique est composé de différents documents¹⁹ :

- Le texte de base (acte) du règlement : [Règlement \(UE\) 2018/848](#), approuvé par le Parlement.
- Les actes secondaires (32 au total), adoptés par la Commission, qui complètent, modifient ou clarifient la mise en œuvre du règlement.

L'acte de base et les actes secondaires sont assez complexes, c'est pourquoi les parties suivantes du rapport seront axées sur les aspects qui ont été jugés pertinents pour la chaîne de valeur du cacao et du chocolat. Sachant que le règlement est entré en vigueur en 2022 pour tous les aspects de la production, du commerce et du contrôle à l'intérieur de l'UE, l'analyse sera focalisée sur les changements à venir, qui concernent la production, le commerce et le contrôle en dehors de l'UE, et qui sont particulièrement importants pour la production et le commerce du cacao²⁰.

Afin de faciliter la lecture du reste du rapport pour les lecteurs non familiarisés avec le contrôle de l'agriculture biologique, certains termes sont définis ci-dessous.

Organismes de certification (OC) : entreprises accréditées par les autorités compétentes au sein de l'UE pour certifier le respect du règlement.

Opérateur : généralement, une exploitation agricole cultivant des produits biologiques.

Groupe d'exploitants : groupe d'exploitations agricoles certifiées non pas de façon individuelle, mais en tant que groupe. Cela implique que le groupe dispose de règles internes, que chaque exploitant doit respecter, et d'un système de gestion de la qualité.

Système de contrôle interne (SCI) : il s'agit du système de gestion de la qualité grâce auquel le groupe vérifie que tous ses membres respectent les règles internes. Ce système permet à un organisme de certification d'accorder la certification en vérifiant la solidité du SCI et en comparant les données du SCI avec les résultats des audits externes pour un échantillon d'exploitations seulement (au lieu d'auditer chaque exploitation individuellement). Avant cette révision du règlement, cette possibilité n'existait que pour les producteurs extracommunautaires ; ce mécanisme a désormais été étendu aux exploitants de l'UE, mais comme il limite la taille des exploitations et/ou le chiffre d'affaires, très peu de groupes sont en mesure de l'utiliser.

Le tableau suivant (tableau 2) présente un résumé des modifications.

¹⁸ <https://www.ifoam.bio/why-organic/shaping-agriculture/four-principles-organic>

¹⁹ https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/legislation_en

²⁰ Différentes parties du règlement peuvent avoir un impact variable sur d'autres chaînes de valeur.

Tableau 2 : Résumé des principales modifications du règlement bio de l'UE et de leurs conséquences sur la chaîne de valeur du cacao biologique

Modifications réglementaires	Détails	Conséquences attendues de cette modification	Type d'opérateur concerné ²¹			Variation pour l'organisme de certification (OC)
			Coopérative (production + exportation)	Société d'exportation	Groupe de producteurs	
Processus au niveau de l'exportation						
Augmentation des tests de lots avant le départ	Les lots sont soumis à des tests de contamination par des produits interdits avant l'embarquement (recherche de la présence de plus de 200 molécules). La plupart des tests sont effectués hors du pays producteur	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des tests • Coût de l'échantillonnage lorsqu'il n'est pas effectué par l'OC (mais par un laboratoire accrédité) • Coût de l'envoi de l'échantillon au laboratoire (courrier...) • Retard de l'expédition dans l'attente du feu vert de l'OC : <ul style="list-style-type: none"> ○ Coût de stockage ○ Coût financier (les marchandises immobilisées retardent la réception du paiement) ○ Risque d'endommagement du cacao pendant le stockage • Gestion par l'exportateur (temps de travail) 	x	x		% de tests : 100 % dans de nombreux contextes, au Pérou tous les organismes de certification testent 10 %.
Délivrance du COI (Certificat d'inspection) ²² avant le chargement du conteneur sur le navire ²³	Étroitement lié au point ci-dessus : capacité de l'exportateur à connaître le poids exact selon les balances du port ; capacité de l'OC à traiter la documentation.	<ul style="list-style-type: none"> • Coût administratif (production plus rapide de la documentation) • Coût de stockage du fait que le processus risque d'être plus lent 	x	x		En Amérique latine, les OC facturent un droit modique pour la délivrance du COI, et les délais de traitement sont rapides. Ce n'est pas le cas en Afrique de l'Ouest
Certification de groupe d'opérateurs						

²¹ Nous considérons ici les deux principaux véhicules de la certification biologique dans la chaîne de valeur du cacao : par le biais de coopératives qui exportent elles-mêmes, ou par le biais de groupes de producteurs (souvent informels) qui vendent leur cacao (sec ou humide) à une société d'exportation qui gère le SCI du groupe (cette situation a été appelée ici « groupe de producteurs dirigé par un exportateur », et peut également être appelée production contractuelle). Il existe des situations intermédiaires, par exemple lorsqu'une coopérative vend à un exportateur.

²² Délivré par l'organisme de certification

²³ Auparavant, l'information sur les pays d'origine devait être délivrée avant l'arrivée dans le port de l'UE.

Modifications réglementaires	Détails	Conséquences attendues de cette modification	Type d'opérateur concerné ²¹			Variation pour l'organisme de certification (OC)
			Coopérative (production + exportation)	Société d'exportation	Groupe de producteurs	
Une structure juridique par système de contrôle interne (SCI) ²⁴	Il s'agit d'une structure juridique regroupant tous les exploitants bio, et uniquement eux. Le SCI est le système de gestion interne mis en œuvre par l'organisation d'exploitants pour s'assurer que ses membres respectent le règlement, ce que l'audit vérifiera ensuite.	Dans le cas des coopératives de moins de 2 000 agriculteurs, sans composition mixte ²⁵ : pas de changement Dans le cas des coopératives à composition mixte : nécessité de créer une structure juridique pour regrouper les producteurs bio + un autre certificat pour la coopérative. Dans le cas d'un groupement de producteurs dirigé par un exportateur : nécessité de créer une structure juridique, ce qui implique la formalisation d'un groupement d'exploitants (enregistrement, organisation d'une AGA et formalisation de la structure de gouvernance) + 2 certificats au lieu d'un (pour l'exportateur + le groupement de producteurs).	Uniquement les coopératives à composition mixte (bio/conventionnel)		x	Certains OC conseillent aux organisations d'obtenir plus de certificats (et plus de structures juridiques) que nécessaire, car cela permet un niveau plus fin de gestion des risques.
Système de contrôle interne (SCI) de 2 000 exploitations au maximum ²⁶	Un SCI ne doit pas gérer plus de 2 000 exploitations, afin que les systèmes ne deviennent pas trop grands. Dans la pratique, la gestion du SCI peut être sous-traitée à la coopérative « mère » ou	Pour les <u>groupes de producteurs dirigés par de grands exportateurs</u> : cela signifie qu'il faut dupliquer ce qui précède. Pour les <u>grandes coopératives</u> , cela impliquera des changements dans la structure de gouvernance, avec des frais de réunion (AGA), juridiques (création et enregistrement de la nouvelle organisation ²⁷) et administratifs. Coûts liés à la modification d'autres certificats (report de la certification Fairtrade ²⁸). Plus des coûts non financiers en termes de modification de	Uniquement les coopératives de plus de 2 000 membres		Uniquement les groupes de plus de 2 000 membres	

²⁴ Auparavant, le SCI n'était pas réglementé, il était considéré comme un outil utilisé par les organisations et ne nécessitait pas de personnalité juridique.

²⁵ On parle de composition mixte lorsqu'il y a des membres bio et conventionnels.

²⁶ Auparavant, il n'y avait pas de limite de taille du groupe géré par un seul SCI.

²⁷ Outre le coût, l'enregistrement d'une nouvelle organisation peut être très long dans certains pays

²⁸ Les organisations dotées d'une nouvelle entité juridique devront probablement se soumettre à un nouveau cycle de certification Fairtrade (étant donné qu'un certain nombre de critères de Fairtrade portent sur la gouvernance), ce qui implique un coût supplémentaire. De nombreuses organisations de production de cacao bio sont également certifiées Fairtrade.

Modifications réglementaires	Détails	Conséquences attendues de cette modification	Type d'opérateur concerné ²¹			Variation pour l'organisme de certification (OC)
			Coopérative (production + exportation)	Société d'exportation	Groupe de producteurs	
	au client (dans le cas des exportateurs).	l'équilibre des pouvoirs au sein d'une organisation, de complexification de la gouvernance, d'exclusion possible des membres non biologiques. Pour <u>tous</u> : coûts administratifs et de personnel liés à la division d'un SCI en deux ou plusieurs (duplication de nombreuses activités)				
Critères relatifs à la taille de l'exploitation	Il s'agit de critères complexes comportant plusieurs niveaux de contrôle. Leur objectif est de limiter l'utilisation de la certification de « groupes d'opérateurs » aux agriculteurs qui sont considérés comme de petits exploitants.	Les critères financiers (>25k€ de chiffre d'affaires biologique) signifient probablement qu'aucun groupe biologique n'est concerné ²⁹ car très peu d'exploitations seraient en mesure d'atteindre une production de plus de 10 tonnes de cacao. Cela dit, si les prix du cacao continuent d'augmenter, certaines exploitations pourraient atteindre le chiffre d'affaires annuel de 25 000 euros, qui est l'un des seuils. Mais cela augmente la quantité de données à collecter dans le SCI pour vérifier que tous les opérateurs du groupe sont « petits », ce qui représente un coût administratif.	x		x	
Augmentation de l'échantillon d'exploitations inspectées dans le cadre du SCI	La règle précédente voulait que le nombre d'exploitations inspectées soit égal à la racine carrée du nombre de membres ; aujourd'hui, il est de 5 %.	Pour les groupes de moins de 400 membres : moins d'exploitations inspectées (en principe), durée d'audit plus courte. Pour les groupes de plus de 400 membres : plus d'exploitations contrôlées, durée d'audit plus longue Coût de certification plus élevé, possibilité d'identification d'un plus grand nombre de non-conformités	x		x	En général, il est peu probable que la règle des 5 % soit utilisée pour les petits groupes, où plus de 5 % des membres seront inspectés (ce qui reste proche de la racine carrée).
Augmentation du nombre de points vérifiés	Les règles relatives au SCI ont été clarifiées, des	Durée de l'audit plus longue, coût de certification plus élevé, éventuellement plus de non-conformités identifiées	x		x	

²⁹ S'il existe des exploitations plus grandes, elles ne sont pas impliquées dans la certification de groupe.

Modifications réglementaires	Détails	Conséquences attendues de cette modification	Type d'opérateur concerné ²¹			Variation pour l'organisme de certification (OC)
			Coopérative (production + exportation)	Société d'exportation	Groupe de producteurs	
	documents spécifiques sont requis.					
Prélèvement d'échantillons de produits auprès des membres en vue de tests	2 % des membres doivent être échantillonnés (auparavant, c'était à l'OC de décider).	Coût de l'échantillonnage + tests Le coût de l'échantillonnage peut être élevé quand l'OC le délègue à un laboratoire agréé.	x		x	Le coût peut être moins élevé si l'on élabore un échantillon composite, ce que font certains OC.
Un seul organisme de certification par structure		Peut réduire les coûts de certification pour les organisations qui ont eu plusieurs certificateurs pour le même règlement, en fonction des souhaits des clients.	x			Il s'agit déjà d'une obligation légale au Pérou et, dans la pratique, un peu partout.
Gestion des risques						
Suspicion de contamination par un produit interdit	Le groupe d'opérateurs doit avertir l'OC et mener une enquête — entre-temps, le certificat est généralement suspendu.	Coût d'exploitation (temps du personnel) + perte de commerce (en particulier de trésorerie) et coût de stockage.	x	x	x	
Les organisations considérées à risque seront inspectées deux fois par an.	Les OC ont une obligation d'inspection de 110 % (certains clients doivent être inspectés deux fois par an). Le nombre de lots à tester est également plus élevé	Les coûts d'audit augmentent (mais ne doublent pas) Le régime de test des lots d'exportation est également plus élevé : jusqu'à 100 %.	x		x	
Liste des lignes directrices de l'UE	Augmentation de l'échantillonnage et des tests pour des produits spécifiques en provenance de certains pays	Dans la pratique, les régimes d'échantillonnage des OC sont déjà plus élevés que les recommandations des lignes directrices.	x	x	x	

3.2. Réglementations des États-Unis sur la production biologique

Le Programme biologique national³⁰ (National Organic Program, NOP), qui fait partie du ministère américain de l'Agriculture (USDA), définit et applique des normes pour les produits biologiques vendus aux États-Unis.

La réglementation biologique de l'USDA (7 CFR Part205) a été modifiée par le programme de renforcement de l'application des règles de production biologique (Strengthening Organic Enforcement Program). Ces modifications³¹ sont résumées dans le tableau ci-dessous.

³⁰ <https://www.ams.usda.gov/about-ams/programs-offices/national-organic-program>

³¹ Strengthening Organic Enforcement: Comparison of Old and New Regulatory Text, USDA

Modifications réglementaires	Détails	Conséquences attendues de cette modification	Type d'opérateur concerné			Variation avec l'organisme de certification (OC)
			Coopérative (production + exportation)	Société d'exportation	Groupe de producteurs	
Processus au niveau de l'exportation						
Exigence de certificats d'importation	Ce système reflétera le système COI de l'UE.	Cette mesure aura un impact sur les exportateurs et les importateurs de cacao et de chocolat, avec davantage de travail administratif et certains coûts ³² .	x	x		Non connu mais peu probable
Certification du groupe d'opérateurs						
Opérations de groupes de producteurs (équivalent au « groupe d'opérateurs » dans le règlement de l'UE)	Les exigences relatives aux opérations de groupe sont clarifiées, notamment en ce qui concerne le SCI et un plan de système biologique global. En général, ces exigences sont assez proches de celles du règlement de l'UE, bien que beaucoup moins contraignantes. Le groupe de producteurs doit avoir une personnalité juridique, bien qu'il n'y ait pas de taille maximale, et le nombre minimum de membres à auditer est de 2 % ou 1,4 fois la	Le nombre d'exploitants à auditer est inférieur aux 5 % prévus par le règlement de l'UE pour les groupes de plus de 500 membres, mais il est supérieur pour les groupes comptant jusqu'à 500 membres. Dans la pratique, pour les groupes qui sont également certifiés conformément au règlement de l'UE, cela ne devrait pas avoir de conséquences — sauf peut-être pour les très petits groupes, où le nombre d'exploitants audités peut être plus élevé.	x		x	Non connu

³² Lorsque les COI (pour le marché de l'UE) sont actuellement facturés par l'OC, le coût est d'environ 200 US\$ par certificat.

	racine carrée du nombre de membres (le chiffre le plus élevé étant retenu).				
Gestion des risques					
Certification des manipulateurs	Exigence de certification d'un plus grand nombre d'opérateurs (« manipulateurs ») dans la chaîne de valeur	Auparavant, de nombreuses étapes de la chaîne de valeur étaient exemptées de certification, par exemple : les entrepôts stockant les fèves de cacao, certains manipulateurs et sous-traitants ne devaient pas être certifiés ³³ . Cela entraînera des coûts de certification supplémentaires en aval de la chaîne de valeur (très probablement en Europe ou aux États-Unis).	Très probablement des activités de commerce et d'entreposage en Europe (y compris en Suisse) et aux États-Unis	Peu probable	
Renforcement des exigences en matière de traçabilité	Les différentes étapes des exigences de traçabilité ou de contrôle ont été renforcées, y	Les entreprises transformatrices de cacao devront probablement supporter des coûts liés au renforcement de leurs systèmes et à la formation de leur personnel.	Cette mesure aura surtout une incidence sur les opérateurs aux États-Unis	Non connu	

³³ La définition générale de *manipuler* donnée par l'ancienne réglementation américaine, à savoir « vendre, transformer ou conditionner des produits agricoles », a été modifiée au paragraphe 205.2 comme suit : « Vendre, transformer ou conditionner des produits agricoles, y compris, mais sans s'y limiter, négocier, faciliter la vente ou le commerce pour le compte d'un vendeur ou pour soi-même, importer aux États-Unis, exporter pour la vente aux États-Unis, combiner, agréger, abattre, conditionner, traiter, emballer, conteneuriser, reconditionner, étiqueter, stocker, recevoir ou charger ».

	compris le niveau de formation du personnel participant au contrôle.			
--	--	--	--	--

Tableau 3 : Résumé des modifications de la réglementation des États-Unis sur la production biologique ayant une incidence sur la chaîne de valeur du cacao et du chocolat

La réglementation américaine prévoit un système d'équivalence avec d'autres réglementations biologiques (autorisées), en vertu duquel un produit conforme (par exemple) au règlement de l'UE peut être importé aux États-Unis et considéré comme équivalent. L'UE a explicitement supprimé cette disposition dans le nouveau règlement.

Tous les opérateurs interrogés dans le secteur de la production considèrent que le règlement de l'UE est plus strict, et même s'ils sont certifiés à la fois pour l'UE et le NOP, tous leurs systèmes internes (SCI et autres) sont basés sur les exigences de l'UE. De plus, la plupart du cacao bio destiné au marché américain est d'abord exporté pour être transformé dans l'UE ou en Suisse (dans ce cas, il est souvent importé en tant que cacao conforme au règlement de l'UE), puis réexporté vers les États-Unis sous forme de chocolat³⁴ en vertu du système d'équivalence.

De ce fait, dans la suite du rapport, l'accent sera mis sur les modifications apportées au règlement de l'UE, étant donné qu'il s'agit pour l'instant du principal moteur du cacao biologique.

³⁴ Voir figures 3 et 4

4. Analyse des coûts et des avantages

4.1. Avantages

[AVIS : à ce jour, la plupart des demandes d'entretiens ont été refusées ou reportées par les chocolatiers (ils sont très focalisés sur le règlement européen sur la déforestation ou n'ont pas grand-chose à dire sur les nouvelles règles de production biologique).]

La logique des nouvelles réglementations européennes et américaines en matière de production biologique est similaire : assurer aux consommateurs des garanties optimales sur les produits bio qu'ils achètent. À cet effet, les deux règlements appliquent des normes qui renforcent les contrôles tout au long des chaînes d'approvisionnement en produits bio, notamment dans l'UE où le principe d'équivalence pour les produits bio importés a été remplacé par la conformité à l'ensemble des règles de l'UE.

Dans cette section, nous examinerons les avantages qui peuvent découler de ces changements réglementaires : nous analyserons en premier lieu les avantages transversaux des deux règlements, puis nous nous pencherons sur les avantages spécifiques de chacun d'entre eux.

4.1.1. Avantages prévus des nouvelles réglementations européennes et américaines sur la production biologique

Par le biais de leurs modifications réglementaires respectives, les deux normes sur la production biologique visent à accroître la confiance des consommateurs dans les produits bio³⁵. Les deux normes indiquent que les consommateurs de produits bio paient un prix élevé pour ces produits, d'où l'importance de garantir aux consommateurs une qualité et des engagements conformes aux prix (supérieurs) payés³⁶.

Les deux normes renforcent le système de contrôle (voir les détails au chapitre 3) : elles prévoient des mesures de précaution plus strictes et des mesures fondées sur le risque plus rigoureuses pour chaque acteur de la chaîne d'approvisionnement³⁷. Bien que le niveau de connaissance des règles spécifiques applicables à la production biologique soit assez élevé parmi les consommateurs européens et américains (voir le point 2.5 sur la sensibilisation des consommateurs), les deux normes visent à rassurer davantage les consommateurs. En d'autres termes, elles visent à aller au-delà de la simple connaissance de l'application de règles spécifiques pour obtenir la confiance totale des consommateurs dans le fait que les règles sont suivies avec diligence par les acteurs du secteur bio et que le système de contrôle plus strict a adopté toutes les précautions possibles pour minimiser tout type de risque, voire l'éliminer totalement, en particulier le risque de contamination par des pesticides ou des produits chimiques non autorisés.

³⁵ Parlement européen, « Le nouveau règlement bio », 20 novembre 2017 ; USDA Organic, « USDA Organic Oversight and Enforcement Update », 2022.

³⁶ Ibid

³⁷ CBI, « What does the new Organic Regulation mean for exporters of grains, pulses and oilseeds? », 15 juillet 2020

4.1.2. Avantages spécifiques attendus du nouveau règlement de l'UE sur la production biologique

Équité et conformité sont deux mots clés mentionnés dans le nouveau règlement bio de l'UE. L'intention manifeste de ces termes est d'uniformiser les règles du jeu en harmonisant davantage les chaînes de production et d'approvisionnement biologiques au sein de l'UE et en obligeant les opérateurs biologiques des pays tiers à respecter un ensemble unique de règles (par opposition au système précédent d'équivalence avec d'autres normes nationales).

En effet, l'ancien règlement bio de l'UE représentait un grand pas en avant du fait qu'il harmonisait les normes biologiques au niveau de l'UE, mais il autorisait encore certaines règles ou dérogations différentes – au niveau national et/ou au niveau des produits. Le nouveau règlement bio de l'UE va plus loin dans l'harmonisation en garantissant qu'un seul ensemble de règles européennes s'applique à l'ensemble du secteur biologique de l'UE et à tous les acteurs des chaînes d'approvisionnement. En outre, le nouveau règlement bio de l'UE impose le même ensemble unique de règles aux produits biologiques non communautaires entrant sur le marché de l'UE, remplaçant ainsi les plus de 60 normes différentes qui s'appliquaient auparavant aux produits biologiques importés en vertu du système d'équivalence³⁸. Deux avantages principaux en découlent, pour les consommateurs et pour les agriculteurs de l'UE.

Avantages pour les consommateurs

Tout d'abord, le message est plus clair pour les consommateurs : tous les produits étiquetés « bio » sur le marché de l'UE, qu'ils proviennent d'un autre pays de l'UE ou même d'un pays tiers, doivent respecter un ensemble de règles unique pour leur catégorie. Cela permet de garantir aux consommateurs que tous les produits biologiques qu'ils consomment, quelle que soit leur origine, sont soumis aux mêmes exigences, des pratiques agricoles au bien-être des animaux en passant par les intrants biologiques autorisés. Les consommateurs bénéficient ainsi d'une vision beaucoup plus claire et d'une garantie importante sur la qualité et les normes sanitaires des produits biologiques qu'ils achètent. Cette garantie couvre en particulier le fait que le risque de contamination par des pesticides interdits est réduit au minimum, ce qui est très important pour certains consommateurs.

Avantages pour les agriculteurs de l'UE

En second lieu, le respect d'un ensemble unique de règles peut également être avantageux pour le secteur de l'agriculture bio, notamment pour les produits qui peuvent être cultivés et/ou obtenus au sein de l'UE ou importés de pays non membres de l'UE. Le principe de conformité remplaçant le système d'équivalence, tous les opérateurs bio sont alignés sur les mêmes exigences et soumis au même niveau de contrôle (voir ci-dessus). Par exemple, la possibilité de réduire les coûts de production en utilisant des intrants agricoles interdits par l'ancienne norme biologique de l'UE mais autorisés par la norme biologique équivalente d'un pays tiers donné est supprimée. Il s'agissait d'une revendication des agriculteurs bio de l'UE (cela s'applique en particulier aux produits des régions tempérées tels que les céréales, les oléagineux, etc.). En uniformisant les règles du jeu, le nouveau

³⁸ Ibid

règlement bio de l'UE réduit donc l'écart et donc la concurrence entre les opérateurs bio de l'UE et ceux des pays tiers pour une même catégorie de produits.³⁹

D'autres parties prenantes peuvent obtenir d'autres avantages :

Avantages pour les agriculteurs des pays tiers

Pour les grands groupes d'agriculteurs (plus de 2 000 membres) qui utilisent la modalité de certification de groupe d'opérateurs, le fait de devoir diviser leurs systèmes de contrôle interne en deux ou plusieurs systèmes, chacun avec son propre certificat, signifie que si l'un est suspendu (en raison d'une non-conformité), l'autre (ou les autres) peut (peuvent) continuer à fonctionner. Cela leur permet ainsi de répartir certains risques et d'alléger certains coûts actuels et futurs. Cependant, dans la chaîne de valeur du cacao, peu de groupes appartiennent à cette catégorie.

Avantages pour l'industrie du cacao et du chocolat bio

En principe, le renforcement de la réglementation devrait également accroître la confiance des consommateurs dans les marques bio, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des ventes, mais cela reste très théorique. Dans la pratique, les consommateurs ne sont pas au courant des nouvelles règles car il y a eu très peu de communication à ce sujet. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, les marchés bio sont remis en question dans plusieurs grands pays. Les marques elles-mêmes envisagent également d'autres stratégies (diverses formes de stratégies de durabilité), comme l'a indiqué une personne interrogée qui a participé au salon Biofach en Allemagne.

Avantages pour les organismes de certification

Comme indiqué au paragraphe 4.2 sur les coûts, les exigences en matière d'audit et de certification seront renforcées, ce qui conduira à des audits plus approfondis, dont le coût augmentera, créant ainsi de nouvelles activités pour les organismes de certification agréés (mais aussi pour les laboratoires d'essai et certaines autres activités liées à l'audit).

4.1.3. Avantages spécifiques attendus de la nouvelle réglementation américaine sur la production biologique

Alors que le nouveau règlement bio de l'UE met l'accent sur l'équité et le respect d'un ensemble unique de normes, le ministère américain de l'Agriculture (USDA) met en avant la prévention de la fraude tout au long de la chaîne d'approvisionnement bio en tant que pilier de son programme de renforcement de l'application des règles de production biologique (SOE)⁴⁰. Il impose des exigences plus strictes en matière de traçabilité, ainsi qu'une transparence accrue tout au long des chaînes d'approvisionnement. Le principal avantage attendu pour les consommateurs américains devrait être l'accès à des informations plus claires et plus transparentes sur les chaînes d'approvisionnement, de la ferme jusqu'au marché de consommation de produits biologiques. En outre, ils bénéficient d'une garantie renforcée de l'absence d'infractions tout au long des chaînes

³⁹ Il convient de souligner que d'autres coûts d'exploitation expliquent les différences entre la production biologique de l'UE et celle des pays tiers, notamment le coût de main-d'œuvre.

⁴⁰ Pour plus de détails, voir le chapitre 3.

d'approvisionnement en produits bio, ce qui, là encore, pourrait accroître le niveau de confiance des consommateurs américains dans le label bio de l'USDA.⁴¹

Ce paragraphe sur les avantages montre que les avantages identifiés jusqu'à présent sont de nature très qualitative et sont très difficiles à évaluer en termes de valeur commerciale. Cela est d'autant plus vrai que les consommateurs sont de moins en moins disposés à payer davantage pour les produits bio, du moins sur certains marchés.

4.2. Coûts

Comme indiqué précédemment, l'analyse des coûts se concentre sur la production et l'exportation de cacao, car il s'agit de la principale étape qui sera affectée par les modifications du règlement de l'UE. À l'intérieur de l'UE, les opérateurs n'ont pas signalé des coûts importants depuis l'entrée en vigueur du changement en 2022. Les deux principaux problèmes soulignés par les mêmes négociants étaient 1) le rejet, à l'arrivée dans un port de l'UE, de conteneurs chargés accidentellement avant l'émission du COI (par des opérateurs portuaires non familiarisés avec les procédures du marché bio), obligeant à renvoyer le conteneur dans le pays d'origine, et 2) le retard encouru en raison de la lenteur du processus de délivrance du COI.

4.2.1. Typologie des coûts

Le tableau 4 ci-dessous présente la typologie des coûts identifiés au cours de l'étude. Tous les coûts énumérés (à l'exception de la « modification de la structure de gouvernance ») sont déjà supportés par les opérateurs bio qui produisent et exportent du cacao, mais la plupart de ces activités vont être intensifiées et deviendront donc plus coûteuses, comme indiqué dans la colonne de droite.

Les coûts se divisent en deux catégories :

- Coûts de gestion interne

Ils comprennent tous les frais de personnel liés à la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne (supervision et mise à jour des règles et des processus internes, gestion des inspections internes et de leur suivi, formation des exploitants aux règles internes, collecte et gestion des données, identification, signalement et gestion des cas de non-conformité, etc.) et à la gestion des exportations (démarches administratives pour obtenir les documents permettant aux produits expédiés d'être étiquetés bio), ainsi que les coûts d'exploitation (transport local pour rendre visite aux agriculteurs, ordinateurs et autres équipements) et les formations régulières.

Ils comprennent également des frais financiers : du fait que le processus d'obtention du COI est plus lent qu'auparavant, les lots de cacao sont immobilisés plus longtemps à l'origine (4 à 8 semaines au lieu de 2 à 3), ce qui signifie que le délai entre le déboursement des fonds pour acheter le cacao aux membres et le moment où le cacao est payé s'allonge, entraînant une augmentation des besoins de crédits à court terme, avec les coûts qui y sont associés. En outre, la suspension des certificats bio peut être plus fréquente (parce que les tests supplémentaires identifient davantage de problèmes de

⁴¹ Ibid

contamination et que la source de contamination doit être identifiée avant que le certificat puisse être rétabli)⁴². Pendant la durée de l'enquête, le commerce des produits bio est suspendu (et certains produits peuvent être déclassés en produits conventionnels : le lot où la contamination a été détectée mais aussi d'autres produits de cacao afin de continuer à vendre et d'obtenir des liquidités).

- Coûts de certification

Ils comprennent les frais d'audit, les frais d'analyse des échantillons prélevés au cours de l'audit et souvent les frais de transport de l'auditeur et de l'équipe du SCI au cours de l'audit. Ils incluent également les coûts de test des échantillons avant le chargement du conteneur. Selon la situation, entre 10 % et 100 % des lots doivent être testés, ce qui nécessite l'envoi d'un colis de +/-20 kg par messagerie (souvent en Europe), des frais de laboratoire pour tester environ 200 éléments possibles et, dans certains pays, la sous-traitance à une société d'audit internationale (à la demande de l'OC) pour recueillir l'échantillon à l'origine.

Des coûts supplémentaires sont liés à l'audit et comprennent la géolocalisation des parcelles dans un polygone (même si elle n'est pas exigée par l'EUDR pour les parcelles inférieures à 4 ha), ce qui a été demandé par les OC à de nombreux endroits, et l'échantillonnage et le test préventif du cacao provenant des membres.

Notes :

« modification de la structure de gouvernance » : bien que ce ne soit pas une exigence du règlement, celui-ci stipule que le groupe d'opérateurs doit gérer un « système de commercialisation commun des produits du groupe ». Dans la pratique, un groupe d'agriculteurs qui partagent le même SCI et commercialisent leurs produits conjointement est très proche d'une coopérative (en effet, il s'agit probablement des deux services principaux fournis par les coopératives de cacao bio à leurs membres), et cette exigence aurait donc un effet très direct sur les systèmes de gouvernance des coopératives.

« audit supplémentaire » : ce coût découle de l'obligation pour les groupes mixtes d'agriculteurs de disposer d'une entité juridique portant le SCI, puis de vendre le cacao à la coopérative d'origine, qui devra être certifiée en tant qu'entité supplémentaire. Ce coût n'est pas supporté dans tous les cas.

« déclassement » : bien que cette situation soit très courante (plusieurs organisations ont récemment signalé une baisse des niveaux de ventes de produits bio, passant de 80-90 % à 60-70 %, en raison du déclassement), elle n'a pas été prise en compte dans les coûts en raison de sa nature très imprévisible.

Le tableau 4 ci-dessous énumère les types de coûts qui contribueront probablement à l'augmentation des coûts de la certification bio de l'UE. Il n'est pas possible de déterminer l'ampleur de l'augmentation de ces coûts car cela dépend de nombreux facteurs (pays d'origine, taille et historique du groupe, évaluation des risques de la certification bio...) et du nombre de types de coûts qui s'appliqueront à un groupe donné. Le niveau de « contribution à l'augmentation des coûts » indiqué dans le tableau comporte deux catégories :

⁴² C'est déjà le cas.

- + signifie une augmentation potentielle inférieure à 1 000 euros,
- ++ signifie une augmentation potentielle supérieure à 1 000 euros, voire plusieurs fois plus.

Type de coût	Activité	Contribution à l'augmentation des coûts liée au nouveau règlement de l'UE
Gestion interne		
Mise en œuvre du SCI	SCI et personnel technique (formation, etc.)	++
	Coûts d'exploitation (frais généraux + motos, ordinateurs, etc.)	
	Inspections internes (voyages, dépenses, etc.)	
Gestion des exportations	Personnel administratif à l'exportation	++
	Coût financier de l'immobilisation de lots	++
	Frais de stockage supplémentaires (envoi d'échantillons pour analyse, attente du COI)	++
Formation	Formation de l'équipe SCI et des exploitants	+
Modification de la structure de gouvernance	Temps du personnel, validation des assemblées générales annuelles (AGA), conseiller juridique...	si cela se produit : ++
Coûts d'audit supplémentaires	Renouvellement de la certification commerce équitable en cas de création de nouvelles structures juridiques	si cela se produit : ++
Certification biologique		
Audit	Inspection (1 ou 2)	++
	Analyse des échantillons prélevés lors de l'audit	+
	Frais supplémentaires : transport, hébergement, enquêteur	+
Audit supplémentaire (groupes mixtes)	Certificat supplémentaire pour la coopérative « mère » en cas de groupes mixtes	si cela se produit : ++
Analyse d'échantillons avant expédition	Analyse de traces	++
Autres		
Analyse des échantillons	Analyse des échantillons par l'opérateur	++
Autres frais	Géolocalisation des parcelles ⁴³	Si/quand cela se produit : ++

⁴³ Il ne s'agit pas d'une exigence réglementaire mais d'une demande des OC. C'est l'un des nombreux exemples de renforcement des processus dans de nombreux domaines (avant la géolocalisation en polygones, il y avait soit des points sur une carte numérique, soit des cartes papier).

Déclassement du cacao en produit conventionnel	Déclassement résultant d'une contamination ou de ventes effectuées au cours d'une période de suspension du certificat bio à la suite d'une non-conformité constatée.	si cela se produit : ++
--	--	-------------------------

Tableau 4 : Typologie des coûts liés à la certification biologique

4.2.2. Fourchette de coûts

Bien que les organisations consultées dans le cadre de cette étude soient très diverses, elles peuvent être divisées en quatre catégories, qui sont assez courantes dans la chaîne de valeur du cacao bio (tableau 5). Les chiffres indiqués ci-dessous sont calculés sur la base des données collectées auprès de 13 groupes de producteurs différents, classés en 4 catégories.

Résultats en termes de fourchette de coûts

Le coût actuel du maintien d'une certification bio varie principalement en fonction de la taille de l'organisation (en termes de nombre de membres principalement). Exprimé en coût par membre, il se situe autour de 200 €/an/membre en moyenne pour 2023. Exprimé en tonnes de fèves de cacao, le coût moyen pour 2023 est estimé à 100 €/tonne.

Le coût total est principalement constitué de coûts de gestion interne : pour la grande majorité d'entre eux, les coûts de gestion interne représentent plus de 2/3 du coût total.

Les coûts projetés pour 2025 et au-delà, sur la base des estimations de BASIC, pourraient **augmenter le coût total de 20 à 30 %**, avec des augmentations encore plus marquées pour les organisations plus « complexes » (plus de 2 000 membres, avec des volumes d'échanges importants), pouvant aller jusqu'à 50 %. Pour les organisations plus « simples » (telles que la catégorie A ci-dessous), l'augmentation pourrait être plus modeste, de l'ordre de 10 %.

EXPLICATION SUPPLÉMENTAIRE EURO/TONNE : estimations 15 à 100 euros/tonne

Principaux éléments de l'augmentation des coûts

Tous les éléments de la typologie des coûts n'ont pas pu être évalués, trois éléments principaux ayant été pris en compte :

- les frais de personnel du SCI, avec des augmentations comprises entre 0 et 20 %, voire 30 % dans de rares cas (lorsque le SCI doit être divisé)
- Coûts de certification (audit et test d'échantillons) :
 - o des coûts d'audit multipliés par 2 ou 3 dans les cas les plus extrêmes (lorsque plusieurs entités doivent avoir leur propre certificat au lieu d'une, que le nombre de membres à auditer est multiplié par 4 ou 6 et qu'il faut procéder à beaucoup plus d'échantillonnages et de tests pendant les audits et avant l'expédition) et des hausses de 0 à 50 % dans les cas plus moyens.
 - o Le nombre d'échantillons a été multiplié en fonction du volume commercial de l'organisation. Cela a été calculé au cas par cas, sur la base du régime de test actuel de l'OC.

Comme indiqué précédemment à propos de l'imprévisibilité du déclassement dû à la contamination, plusieurs éléments de coût n'ont pas été quantifiés, notamment : les coûts de déclassement, les coûts financiers et de stockage ainsi que les coûts de gouvernance et les coûts associés. Bien qu'ils représentent un coût réel dans de nombreuses situations, leur niveau varie en fonction de plusieurs facteurs, ils sont difficiles à estimer avec beaucoup de précision et encore plus difficiles à généraliser.

Scénarios de changement et de coûts pour 4 archétypes

Pour être plus précis, les quatre types d'organisation décrits dans le tableau 5 ci-dessous montrent quels pourraient être les changements et quel élément de coût les affecte. Bien que théorique, chaque type est en fait assez courant dans la chaîne de valeur biologique (chacun avec des variations).

Type	Description	Changements nécessaires pour maintenir la conformité	Effets en termes de coûts	Fourchette d'augmentation possible des prix	Pays étudiés où l'on trouve ce type de produit
A	Coopérative 100 % bio 500 à 1 500 membres Niveau élevé de ventes de produits bio (>60 %) Autonomie commerciale même si elle opère par l'intermédiaire d'un exportateur	Aucun changement spécifique n'est nécessaire ⁴⁴	Niveau plus élevé de contrôle des résidus Déclassement Augmentation des coûts d'audit : plus élevés pour les grandes organisations (où 5 % représentent un grand nombre d'exploitations) à haut chiffre d'affaires, plus élevés encore si elles sont classées « à haut risque » par l'OC. Faible augmentation des frais de personnel du SCI	+/- 10 %	Pérou, Côte d'Ivoire, Ghana, République dominicaine
B	Coopérative 10% bio Plus de 2 000 membres (jusqu'à 10 000) Niveau élevé de ventes de produits bio (>60 %) Autonomie commerciale	Nécessité de diviser le SCI en 2 à 5 éléments différents Nécessité de créer des entités juridiques pour chacun d'entre eux et de clarifier les relations avec la coopérative « mère » (ce qui pourrait entraîner un bouleversement complet du modèle de gouvernance).	Changements de gouvernance ⁴⁵ Certificats supplémentaires Augmentation des frais de personnel du SCI Augmentation des coûts d'audit (plus élevée si elle est classée « à haut risque » par l'OC) Niveau plus élevé de contrôle des résidus Déclassement	30 à 50 %	République dominicaine, Pérou

⁴⁴ Il y a encore un renforcement des exigences, comme une meilleure documentation du SCI, une meilleure formalisation des rôles internes, etc.

⁴⁵ Ex : division des SCI, réorganisation de la structure juridique pour aligner les SCI sur les structures coopératives, organisation d'une assemblée générale pour approuver ces changements...

C	Coopérative mixte de plus de 2 000 membres, dont 200 seulement sont des producteurs bio Faible niveau de ventes bio (<20 %) Souvent par l'intermédiaire d'un exportateur	Nécessité de créer une entité juridique avec les 200 membres bio et de clarifier les relations avec la coopérative « mère ». Nécessité de certifier la coopérative « mère » en tant qu'entité distincte	Changements de gouvernance ⁴⁶ Coût du certificat biologique supplémentaire (2 au lieu de 1) Possibilité d'une légère augmentation des frais de personnel du SCI et des frais d'audit Déclassement moins probable en raison des faibles volumes. ⁴⁷	20 à 30 %	Côte d'Ivoire
D	Modèle 100 % bio Peut être informel ou coopératif Le nombre de membres peut être supérieur ou inférieur à 2 000 Niveau généralement très élevé de ventes bio Pas d'autonomie commerciale et lien extrêmement fort avec l'exportateur ou l'importateur	Nécessité de créer une entité juridique et de formaliser les relations avec l'exportateur, y compris les canaux de commercialisation et de financement (s'il n'y avait pas de coopérative auparavant) Dans certains cas, nécessité de diviser le SCI (comme pour le type B)	Niveau plus élevé de contrôle des résidus Peu de déclassement en raison du niveau élevé de tests effectués avant l'expédition Augmentation des coûts d'audit (similaire au type A ou B) Augmentation des frais de personnel du SCI Coûts élevés des changements de gouvernance s'ils ont lieu	20 à 30 %	Sierra Leone, Pérou, Ghana

Tableau 5 : Conséquences des changements pour les quatre types de structures de production les plus courants

Au début de l'étude, deux autres types de structures ont été identifiés : les exploitations individuelles dépassant la taille minimale et les coopératives non certifiées cherchant à obtenir la certification. Au cours de l'étude (dans les 5 pays cibles), aucun de ces grands types d'exploitations n'a été identifié dans le cadre de la certification de groupe. Cela ne signifie pas qu'elles n'existent pas, mais plus probablement qu'elles sont peu courantes parmi les groupements d'exploitants dans les pays étudiés. Cependant, depuis le début de cette étude, le prix du cacao est monté en flèche, ce qui signifie que le seuil du volume de cacao que nous recherchions (environ 5 tonnes) serait maintenant trop haut dans plusieurs pays où les prix ont atteint des prix bord-champ élevés.

Quelques coopératives qui envisagent la certification biologique ont été identifiées au Pérou. Elles se situent entre les types A et C, car leurs volumes de commercialisation ne sont pas assurés au départ. Une contrainte supplémentaire réside dans la « période de conversion » avant qu'elles puissent être entièrement

⁴⁶ Ex : création d'un syndicat au lieu d'une coopérative agricole, scission d'une « nouvelle » coopérative pour tous les membres bio...

⁴⁷ Ce problème n'a pas été signalé par le type C.

certifiées biologiques, qui est plus stricte qu'auparavant, ce qui signifie que le coût initial est susceptible d'être plus élevé. Quoiqu'il en soit, compte tenu de la situation du marché bio et du marché actuel du cacao, ces organisations adopteront probablement une stratégie attentiste.

4.2.3. Au-delà des coûts

Au-delà des coûts financiers, un certain nombre d'autres éléments influencent la faisabilité des changements et leurs résultats à long terme. Selon la situation, ces éléments peuvent largement dépasser l'effet de l'augmentation des coûts et rendre la certification biologique impossible (ou trop difficile) à maintenir, même si la hausse des coûts peut être financée.

Manque de visibilité des coûts d'audit

Ce problème se pose en particulier pour les petites organisations. Alors que l'audit principal peut normalement être budgétisé sur la base d'un devis préalable, d'autres éléments de la certification (audit non planifié, tests d'échantillons prélevés par un tiers agréé...) ne le sont pas et entraînent un certain niveau d'incertitude financière.

Coûts globaux par rapport au coût par tonne

Bien que l'augmentation globale des coûts présentée ci-dessus soit un élément important, le coût par tonne de cacao bio commercialisé est beaucoup plus important. En effet, une augmentation de 50 % sur la base d'un coût de 100 €/tonne représente un changement substantiel mais devrait rester gérable ; en revanche, si le coût de base est très élevé (par exemple, 1 000 €/t), une hausse de 10 % seulement pourrait être difficile à supporter.

Nous estimons que des coûts inférieurs à 200 €/tonne sont acceptables, mais que toute augmentation au-delà de ce seuil (dans notre échantillon, les estimations d'un certain nombre d'organisations indiquent des coûts plusieurs fois supérieurs) doit être temporaire, en tant qu'investissement dans le développement d'un marché.

Pressions sur le personnel

Un nombre croissant de non-conformités entraînent des suspensions de certificats, rendant impossible l'exportation tant qu'elles n'ont pas été corrigées. Cela exige une forte mobilisation des équipes internes (heures supplémentaires, pression pour trouver une solution acceptable...).

Souvent, la conséquence est l'exclusion d'un ou plusieurs membres, même s'il n'est pas certain que la contamination vienne de là (plusieurs personnes interrogées ont estimé que c'était la seule issue acceptable pour les OC, mais souvent la source précise de la contamination ne peut être trouvée et peut être liée à l'exploitation voisine, à des conteneurs, etc.). Cela peut affaiblir la cohésion du groupe, mais aussi la base de production (en réduisant le nombre de membres).

Pression financière

L'immobilisation plus longue des lots (de 2-4 semaines à 6-8 semaines) signifie un délai plus long entre l'achat des fèves aux exploitants (décaissement) et la vente du cacao (paiement par l'acheteur). Pour les groupes qui ont accès au financement, cela se traduit par un coût financier direct (lié au taux d'intérêt), mais pour ceux qui n'y ont pas accès, cela entraîne l'impossibilité d'acheter du cacao aux membres jusqu'à ce que le conteneur soit payé. Dans les deux cas, cela affaiblit la situation économique du groupement d'exploitants.

Faisabilité des changements de gouvernance

Ceci est particulièrement vrai pour les organisations de type B et C : pour le type C (groupes mixtes), les changements peuvent être trop décourageants (complexes, avec des conséquences économiques certainement imprévues – par exemple, le fait d’occasionner des transactions financières entre 2 entités juridiques qui génèrent des taxes là où il n’y en avait pas auparavant), en particulier pour une organisation commerciale qui n’a pas encore fait ses preuves. Pour le type B, les changements de gouvernance peuvent être extrêmement difficiles à organiser (certaines personnes interrogées ont mentionné un délai de deux ans pour créer une nouvelle coopérative dans certains pays d’Amérique latine) et peuvent également mettre en péril certains marchés stables avec des clients récurrents (par exemple, la perte temporaire de la certification Fairtrade en raison d’un changement de structure juridique peut faire fuir certains clients).

Exclusion de futurs membres bio

Plusieurs organisations interrogées ont souligné que leur stratégie pour attirer de nouveaux membres (qui sont nécessaires au moins pour remplacer les membres plus âgés qui partent à la retraite, ceux qui abandonnent la cacaoculture, etc.) reposait sur leur affiliation à la coopérative en tant que producteurs de cacao conventionnel et, au fil du temps, sur leur sensibilisation et leur formation à l’agriculture bio, ce qui devient de plus en plus complexe et entraîne un coût (p. ex., la création d’une entité juridique pour ces membres conventionnels au sein de l’organisation) ou complique considérablement la stratégie de renouvellement.

4.3. Comparaison avec la répartition de la valeur et des coûts dans les chaînes de valeur du cacao et du chocolat bio

Grâce aux données de l'étude sur la valeur, les coûts, les taxes et les marges bénéficiaires nettes dans la chaîne de valeur du cacao et du chocolat, nous pouvons comparer le coût supplémentaire lié à la conformité au règlement bio de l'UE avec les bénéfices et les taxes générés tout au long de la chaîne de valeur.

La figure ci-dessous présente des estimations des ventes de tablettes de chocolat noir et de chocolat au lait bio en Allemagne en 2020 :

Répartition de la valeur, des coûts, des taxes et des marges de bénéfice nettes du total des tablettes de chocolat noir et de chocolat au lait bio vendues en Allemagne en 2020

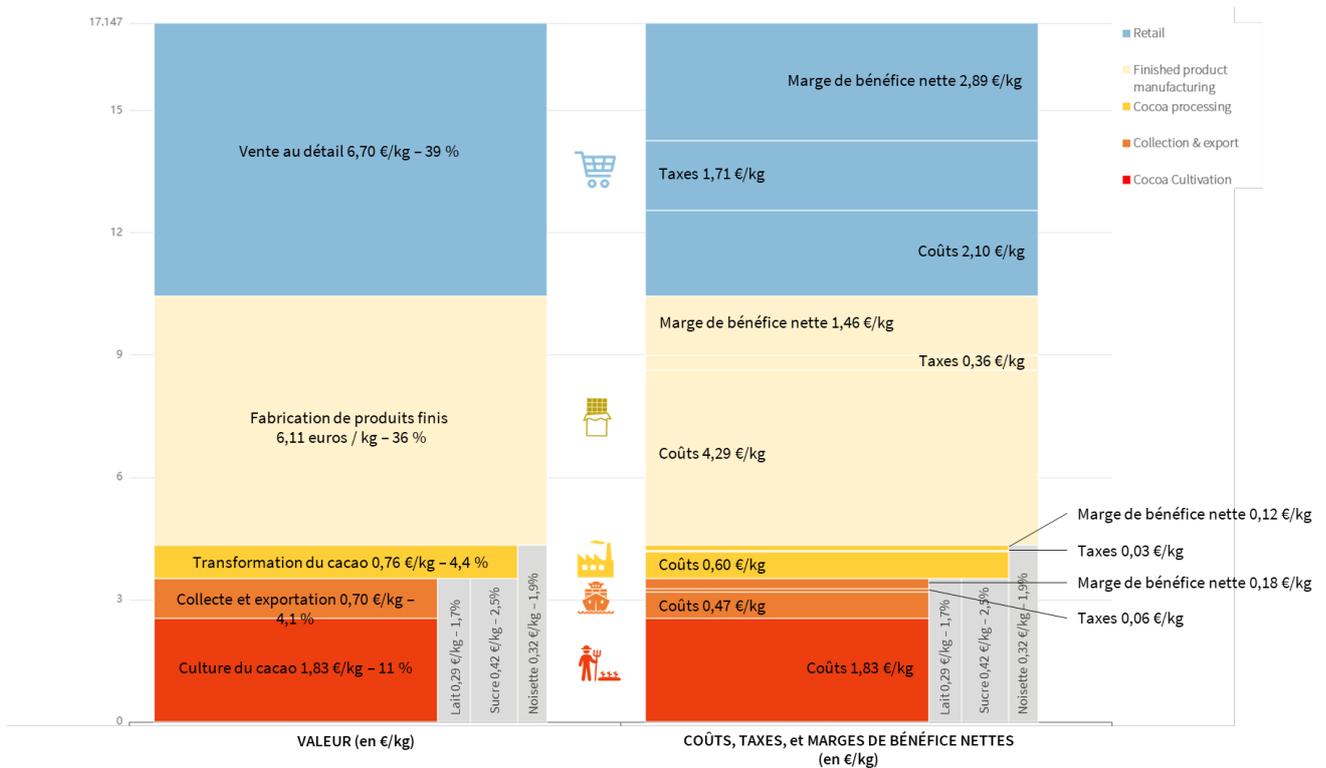


Figure 13. Répartition de la valeur, des coûts, des taxes et des marges de bénéfice nettes du total des tablettes de chocolat noir et de chocolat au lait bio vendues en Allemagne en 2020. Source : BASIC 2022

Si l'on observe en particulier les marges bénéficiaires nettes à chaque étape de la filière, les estimations mettent en évidence les différences entre les acteurs quant à leur capacité à générer des bénéfices à partir des produits de cacao et de chocolat :

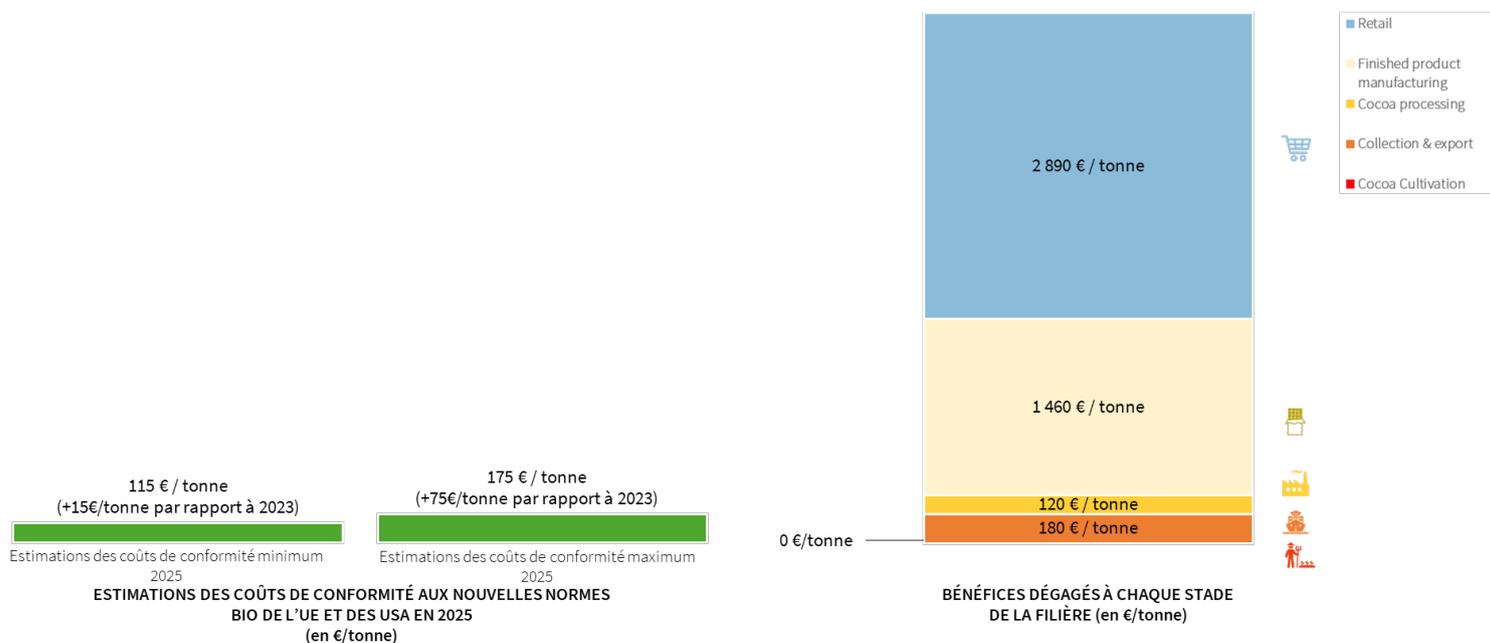


Figure 14. Comparaison entre les coûts de conformité aux nouvelles normes biologiques de l'UE et des États-Unis, estimés pour 2025, et la répartition des bénéfices générés tout au long de la chaîne d'approvisionnement d'une tablette de chocolat noir et au lait bio vendue en Allemagne en 2020 (en euros par tonne).

Source : BASIC 2024

Les coûts actuels de conformité aux règlements bio de l'UE et des États-Unis sont estimés à 100 euros par tonne en moyenne en 2023 (voir 4.2.2. Fourchette des coûts). Pour 2025, l'augmentation devrait se situer entre 10 % et 50 %⁴⁸ : les coûts de conformité aux nouveaux règlements bio de l'UE et des États-Unis devraient donc se situer entre 115 euros et 175 euros par tonne.

Si l'on compare la répartition de la valeur et des coûts dans les chaînes de valeur allemandes du cacao et du chocolat à partir de 2020, les estimations ci-dessus montrent que les acteurs n'ont pas la même souplesse pour amortir ces coûts plus élevés. De fait, les estimations indiquent que les bénéfices obtenus dans les étapes de la Collecte et de l'exportation (orange) et de la Transformation du cacao (jaune) n'ont pas dépassé 180 €/tonne et 120 €/tonne respectivement en 2020, tandis que l'étape de la Culture du cacao (rouge) ne semble dégager aucune marge.

Parallèlement, les estimations indiquent qu'en 2020, les Chocolatiers (beige) ont obtenu en moyenne 1 460 euros de bénéfices par tonne de chocolat bio vendue, tandis que les Supermarchés allemands (bleu) ont dégagé en moyenne 2 890 euros de bénéfices par tonne de chocolat bio vendue.

Bien que les estimations soient datées de 2020 et ne reflètent pas l'évolution récente du secteur du cacao et du chocolat, notamment l'inflation et l'augmentation des coûts de production, les ordres de grandeur semblent révéler une capacité accrue à faire face à l'augmentation des coûts liée à la conformité aux nouvelles normes biologiques aux stades de la Fabrication des produits finis et de la Vente au détail.

Si l'on se penche maintenant sur les taxes prélevées tout au long de la chaîne d'approvisionnement du cacao et du chocolat bio, les estimations tendent à conduire aux mêmes conclusions. La capacité

⁴⁸ Pour plus de détails, veuillez consulter le tableau des types de coopératives dans la section 4.2.2. Fourchette de coûts TERO/BASIC

Analyse des coûts et des avantages
des modifications réglementaires de l'UE et des États-Unis pour la
production biologique

43/50

à amortir la hausse des coûts dans le pays consommateur (dans ce cas l'Allemagne, et surtout grâce à la TVA allemande) qu'à d'autres stades. Dans les pays producteurs, aucune taxe n'est prélevée sur la production de cacao au niveau de l'exploitation (Culture du cacao, en rouge ci-dessous), et l'on estime à 60 euros les taxes prélevées tout au long de la chaîne d'approvisionnement dans les pays producteurs jusqu'à l'exportation (étape de la Collecte et de l'exportation en orange dans la figure ci-dessous).

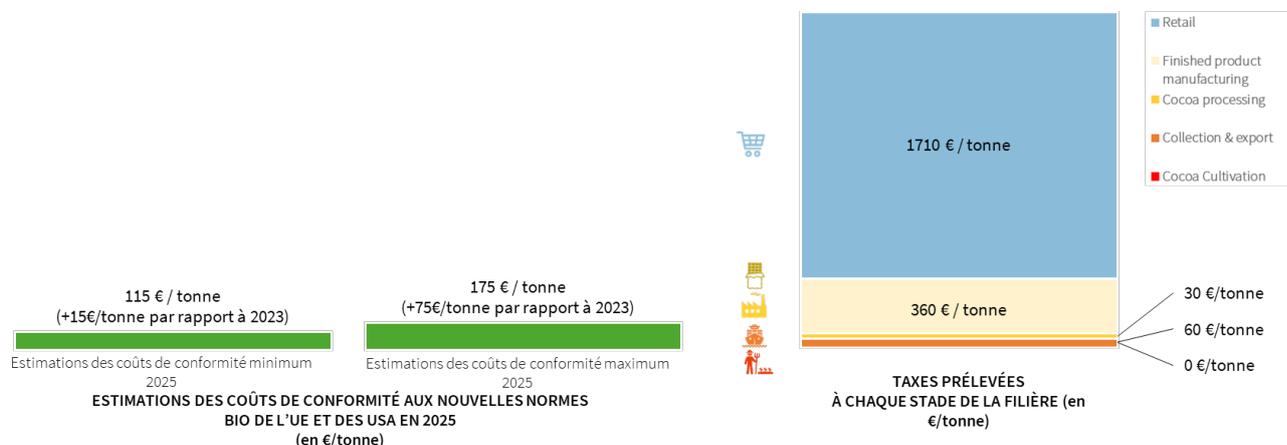


Figure 15. Comparaison entre les coûts de conformité aux nouvelles normes biologiques de l'UE et des États-Unis, estimés pour 2025, et la répartition des taxes prélevées tout au long de la chaîne d'approvisionnement d'une tablette de chocolat noir et au lait bio vendue en Allemagne en 2020 (en euros par tonne).

Source : BASIC 2024

Ces chiffres indiquent que les marges sont faibles dans les pays producteurs. Si elles sont suffisantes pour couvrir des surcoûts de 50 à 100 €/tonne de fèves de cacao, elles engloberaient l'essentiel de la valeur créée à l'origine et risqueraient donc d'être, au moins en partie, répercutées sur les cacaoculteurs.

Dans le cas du type D⁴⁹, où un importateur est impliqué, une partie, voire la totalité de ce coût supplémentaire (ou même la totalité du coût de la certification) est plus susceptible de provenir des marges combinées des étapes d'exportation et de transformation.

⁴⁹ Pour plus d'explications sur la typologie, veuillez consulter la section 4.2.2. Fourchette de coûts

5. Résultats possibles

5.1. Constatations générales

D'autres conclusions de cette étude ne sont pas directement liées aux coûts mais auront une incidence sur les résultats à moyen et à long terme.

En termes de réglementation :

- Le niveau de complexité du nouveau règlement européen : il n'est pas facile de s'y retrouver dans tous les changements et d'identifier et de comprendre toutes les exigences. En outre, alors qu'il existe au sein de l'UE des organismes publics chargés d'accompagner les agriculteurs et d'assurer leur accès aux informations, il n'y a pas d'équivalent dans les pays hors UE. La seule source d'information identifiée qui a fourni un niveau de détail pertinent pour les organisations d'agriculteurs est l'IFOAM, principalement sous la forme de webinaires et de présentations détaillées.⁵⁰
- Le modèle d'agriculture bio européen prédomine dans l'industrie cacaoyère : le NOP n'est pratiquement pas appliqué dans le cacao⁵¹ et la barre est fixée par la norme de l'UE (pour la conception du SCI, etc.).
- D'une manière générale, la marche à franchir est de plus en plus haute pour les nouveaux opérateurs : bien qu'il soit difficile de l'évaluer avec exactitude, le durcissement général des règles rendra plus difficile la conversion au bio, en particulier pour les groupes.

En termes de contrôle et de certification :

- Les organismes de certification ont des pratiques *très* hétérogènes : bien qu'ils soient soumis au même système d'accréditation, il existe encore des différences dans la manière dont certains volets essentiels du règlement sont interprétés, ce qui inquiète sérieusement de nombreuses personnes interrogées.
- En général, les OC se sont tenus à la règle de ne pas conseiller les organisations qu'ils certifient, mais cela a parfois donné lieu à des malentendus : certaines organisations n'étaient pas au courant des changements (parce que l'OC est leur seul contact pour tout ce qui concerne la certification) ou ont surinterprété les indications d'un OC ; mais dans certains cas, les OC ont adressé à des organisations des recommandations qui peuvent ne pas être desservir au mieux leurs intérêts.
- En raison du manque de communication déjà mentionné, il est difficile de comprendre la communication des OC et, plus important encore, il est impossible de la contester (il n'y a pas de cadre sûr pour le faire, car le fait de contester directement l'OC pourrait compromettre la certification). Il s'agit notamment de comprendre les facteurs de risque (ce qui fait qu'une organisation présente un « risque élevé » et ce qui pourrait être fait pour réduire le risque).
- Les OC sont notamment peu familiarisés avec la modalité « groupe d'opérateurs », qui n'est pratiquement utilisée que dans les pays hors UE et qui donne lieu à de nombreux aménagements de la part des OC.

⁵⁰ Voir : <https://www.ifoam.bio/news/insights-third-workshop-eus-new-organic-regulation-848>

⁵¹ En effet, les données du FiBL présentées dans la section 2.3 Importations de cacao biologique montrent que tout le cacao bio commercialisé transite d'abord par l'Europe.

- Les coûts liés aux tests sont très variables (de 1 à 10)⁵²

5.2. Scénarios pour quatre types de groupes de producteurs

L'avenir de la production et du commerce du cacao bio sera influencé à la fois par les réglementations et par les conditions du marché.

5.2.1. Conséquences des modifications réglementaires

Les facteurs génériques suivants influencent les résultats à moyen et long terme :

- L'augmentation des coûts d'audit et de personnel

Et pour certains :

- La diminution des volumes (au moins à court terme) en raison d'un déclassement
- La pression sur les finances, et peut-être sur la capacité à maintenir les volumes commerciaux, en raison de l'immobilisation des liquidités (et de la difficulté à obtenir des crédits).
- Les ressources humaines mises à rude épreuve (gestion des exigences plus strictes, enquêtes sur les cas de contamination et leurs résultats, etc.)

5.2.2. Influence du contexte du marché

En outre, le contexte général du marché semble révéler :

- Une légère baisse du marché pour le cacao bio (signalée par plusieurs organisations de producteurs mais par aucun négociant).
- Des prix extrêmement élevés sur le marché international pour le cacao conventionnel, déjà pleinement ressentis par les exploitants sur les marchés libéralisés mais pas encore sur les marchés où les prix sont contrôlés.

Notre expérience de l'observation des marchés de produits de base comme le café en période de prix élevés montre qu'il s'agit d'un contexte très difficile pour les coopératives, et ce pour plusieurs raisons : tout d'abord, le montant des liquidités nécessaires pour payer le cacao aux exploitants augmente également (même s'il y a un retard ou si la hausse est plus ou moins forte), ce qui exige davantage de crédits à court terme, qui ne sont pas toujours disponibles ou peuvent être coûteux. Deuxièmement, de nombreux acheteurs seront en concurrence pour le même cacao, et il peut être très tentant pour les producteurs de le vendre en dehors de la coopérative si d'autres acheteurs offrent des conditions intéressantes. Troisièmement, la prime obtenue grâce à la certification bio devient beaucoup moins importante par rapport au prix total, et les producteurs peuvent être dissuadés de continuer à produire du cacao bio du fait qu'ils peuvent en tirer un bénéfice à court terme. Cette situation est aggravée par le fait que les chocolatiers sont liés aux détaillants par des

⁵² Les coûts observés sont variables : 100 € à 150 € au Pérou, 350 € en République dominicaine, 800 € en Côte d'Ivoire (+200 € DHL pour la Côte d'Ivoire).

contrats annuels à prix de vente fixe, ce qui limite leur capacité à augmenter la prime pour les produits bio (afin de maintenir l'incitation)⁵³.

Il est donc probable qu'une plus grande partie du cacao certifié bio sera vendue en dehors du marché bio ; il est également possible que la situation actuelle des prix pose des problèmes aux fabricants de produits bio, notamment à ceux qui sont fortement spécialisés dans le chocolat bio, car les opérateurs moins spécialisés peuvent plus facilement gérer une perte dans une catégorie si elle peut être compensée par des bénéfices dans une autre catégorie.

5.2.3. Résultats généraux possibles

Le tableau 6 présente les résultats possibles en fonction du type de production et de la structure d'exportation (comme indiqué dans le tableau 4).

Type	Type A	Type B	Type C	Type D
Description	100 % bio <2 000	100 % bio >2 000	Mixte	Groupe dirigé par un exportateur
Conséquences possibles des modifications du règlement de l'UE	Concentration de la production sur un nombre réduit de producteurs : abandon des membres les moins engagés, travail sur l'augmentation de la productivité des autres. ⁵⁴	Concentration de la production sur un nombre réduit de producteurs : abandon des membres les moins engagés, travail sur l'augmentation de la productivité des autres.	Si le marché (volume) n'augmente pas : abandon de la certification bio	Si seuls les exportateurs sont concernés : ils peuvent essayer de se concentrer sur les marchés non européens : Canada, Asie-Pacifique et États-Unis Si des importateurs sont concernés : les importateurs supporteront les surcoûts.
Surcoûts répercutés au moins en partie sur les exploitants pour tous les types de produits				
	Diminution probable à court ou moyen terme des volumes des types A, B et C			Pas de changement ou augmentation des volumes
Autres conséquences possibles des prix élevés	Défis pour les coopératives les moins solides financièrement, en particulier en Amérique latine (A, B et C) Diminution probable à court ou moyen terme des volumes des types A, B et C			Pas ou peu de conséquences

Tableau 6 : Résultats possibles d'une modification du règlement de l'UE associée à des prix élevés

L'image globale qui se dégage à la fois des modifications des réglementations biologiques et des prix élevés semble être une diminution des volumes de produits bio disponibles pour les types A, B et C, et peut-être au profit du type D – à condition que leur capacité à investir et à mobiliser des liquidités

⁵³ Les petits chocolatiers peuvent ne pas être dans la même position que les leaders du marché, qui sont plus à même d'imposer des augmentations de prix.

⁵⁴ Afin d'optimiser la gestion des coûts croissants de la certification bio (qui pourraient être difficiles à accepter pour certaines organisations issues de la justice sociale, accroître les inégalités socio-économiques et conduire à une situation où la production bio serait réservée aux agriculteurs les plus riches)

soit maintenue, ce qui dépendrait de la santé du marché du chocolat bio – que nous n’avons pas été en mesure d’évaluer complètement.

6. Conclusions

Bien que nous ne soyons pas en mesure de dresser un tableau précis des résultats potentiels pour tous les acteurs de la chaîne de valeur du cacao et du chocolat, un net durcissement des règles se dessine pour la production de cacao bio destiné au marché de l’UE. Les principaux bénéficiaires seront les consommateurs européens de produits bio, tandis que cela aura des répercussions en termes de coûts (une augmentation probable de 20 à 30 % des coûts de certification) ainsi que des contraintes pratiques de nature non financière, qui limiteront l’accès à la certification bio pour les producteurs de cacao.

Bien que cinq pays différents aient été choisis pour cette étude, afin d’obtenir une représentation transversale des conditions de production biologique, il est clair que les résultats directs des modifications réglementaires et les résultats indirects à moyen terme dépendront beaucoup plus du type de production et de certification mis en place (plutôt que du pays d’origine), comme le montre le tableau 5.

Toutefois, certains types sont plus courants dans certains pays que dans d’autres :

- La Côte d’Ivoire a davantage de types C et quelques types A. Par conséquent, le principal problème n’est pas tant lié à la hausse des coûts mais consiste à trouver des marchés bio.
- La Sierra Leone compte davantage de types D et l’augmentation des coûts est également moins susceptible de constituer un problème majeur.
- Le Pérou, la République dominicaine et le Ghana (à plus petite échelle) ont des systèmes de production bio plus diversifiés, et c’est dans ces pays que l’augmentation des coûts et surtout les autres contraintes pratiques décrites au point 4.2.3 se feront le plus sentir.

À l’échelle de la chaîne de valeur, la principale conséquence sera que le cacao bio conforme au règlement de l’UE risque de se raréfier, étant donné que les agriculteurs et les coopératives devront également supporter les coûts supplémentaires découlant du règlement EUDR.

L’une des conséquences pourrait être le découplage des chaînes de valeur du chocolat bio de l’UE et des États-Unis, le cacao bio destiné au marché américain ne passant plus par l’UE ou la Suisse. Certains signaux indiquent déjà que ce découplage a commencé pour d’autres produits de base tels que le café, puisque plusieurs organisations certifiées bio ne chercheront pas à obtenir la certification de l’UE en 2024 et qui se concentreront plutôt sur le marché américain.

Il convient également de préciser que certains groupes de producteurs bio ont pu maintenir leur certification grâce au soutien régulier d’ONG et de programmes d’aide (par le biais de fonds d’aide publique au développement), ainsi qu’à des investissements provenant de la prime Fairtrade (obtenue par la vente de cacao conventionnel ou d’autres produits Fairtrade), notamment pour payer la hausse des coûts de certification, la cartographie en polygones et l’assistance technique lorsqu’elle est nécessaire. Toutefois, il est peu probable que cette approche soit durable et elle peut être injuste, car ces programmes d’aide peuvent être interrompus en fonction de la politique d’aide

de chaque pays, et ils ne peuvent actuellement pas soutenir tous les agriculteurs bio en dehors de l'UE.

7. Recommandations

Sur la base de cette analyse, les recommandations suivantes peuvent être adressées afin de faciliter cette évolution.

Aux gouvernements de l'UE et des pays producteurs :

- Faciliter l'accès à l'information, à la formation et aux conseils techniques sur le terrain pour les organisations d'agriculteurs (déjà certifiées bio ou qui envisagent de le faire).
- Faciliter l'accès au crédit à court terme à ces mêmes organisations
- Financer et faciliter la mise en place de laboratoires de test au niveau régional

À l'ICCO, à ses Membres et à l'UE :

- Mettre en place et financer un organe de contrôle des organismes de certification biologique, afin de faciliter la transparence de l'information sur les pratiques de certification et de servir de médiateur en cas de désaccord entre les OC et les organisations auditées.

À l'UE :

- Financer un programme spécifique afin de soutenir :
 - o la mise en œuvre des nouvelles exigences du règlement bio, accessible aux groupes d'agriculteurs et aux ONG travaillant avec des groupes de cacaoculteurs, afin de faciliter l'accès à l'information, à la formation et aux conseils techniques sur le terrain pour les organisations d'agriculteurs (déjà certifiées bio ou qui envisagent de le faire)
 - o une campagne de communication à l'intention des consommateurs, afin d'expliquer le nouveau règlement et d'accroître la confiance dans le label bio
 - o des recherches ou des études sur les facteurs de contamination par les résidus chimiques et sur les meilleures pratiques permettant de réduire les risques de contamination autour et au sein des chaînes de valeur de l'agriculture bio
- ouvrir des espaces où les opérateurs du marché peuvent discuter et concevoir des mécanismes sectoriels permettant le financement en aval des obligations réglementaires incombant aux opérateurs en amont, afin de garantir que l'augmentation des coûts ne soit pas supportée finalement par les agriculteurs.

Aux labels du commerce équitable :

- procéder à une révision de la prime bio afin qu'elle protège non seulement les producteurs du commerce équitable qu'elle serve également de signal de marché en dehors des marchés du commerce équitable

Aux producteurs de cacao bio :

- rechercher le soutien de leurs ministères de l'agriculture respectifs ou d'autres organismes spécialisés afin d'améliorer l'accès à la formation et aux tests et de mettre en place des

systemes de supervision des organismes de certification (afin que toutes les organisations certifiées soient sur un pied d'égalité)

À l'industrie du cacao bio :

- soutenir des initiatives afin de :
 - o faciliter l'accès des producteurs au financement et aux conseils techniques,
 - o conseiller et présenter des mécanismes permettant de rendre publics les primes à l'agriculture bio versées sur les différents segments du marché et leur justification, sur la base des coûts réels