



27 novembre 2020

(20-8583)

Page: 1/4

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: espagnol

**RESTRICTIONS À L'EXPORTATION DE CHOCOLAT ET DES DÉRIVÉS DU CACAO
EN RAISON DE L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (UE) N° 488/2014 DE
LA COMMISSION DU 12 MAI 2014 MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CE)
N° 1881/2006 EN CE QUI CONCERNE LES TENEURS MAXIMALES
EN CADMIUM DANS LES DENRÉES ALIMENTAIRES**

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE PÉROU

La communication ci-après, datée du 26 novembre 2020, est distribuée à la demande de la délégation du Pérou.

1. Le Pérou présente aux Membres de l'OMC sa préoccupation commerciale concernant le Règlement (UE) n° 488/2014 de la Commission du 12 mai 2014 modifiant le Règlement (CE) n° 1881/2006 pour ce qui est des teneurs maximales en cadmium dans les denrées alimentaires. En particulier, cette réglementation européenne établit pour le chocolat et d'autres produits dérivés du cacao des niveaux maximaux de cadmium qui, dans la pratique, ont une incidence négative sur le commerce des fèves de cacao et de la poudre de cacao.
2. En premier lieu, le Pérou considère que la réglementation européenne est contraire à l'article 2 de l'Accord SPS car elle n'est pas fondée sur des principes scientifiques et constitue une restriction déguisée du commerce. À cet égard, étant donné qu'il n'existe pas de norme internationale en la matière, l'avis émis par le Comité mixte FAO-OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA) lors de sa soixante-dix-septième session (tenue en 2013), selon lequel la présence de cadmium dans le cacao n'est pas considérée comme un risque pour la santé publique, aurait dû être pris en considération par l'Union européenne au moment où celle-ci a élaboré sa réglementation. À cet égard, il convient de souligner que la réglementation européenne est fondée sur des rapports antérieurs du JECFA mais pas sur celui de 2013.¹
3. De même, et sur la base des déclarations faites par la FAO au nom du secrétariat du JECFA lors de la quarante-deuxième session de la Commission du Codex alimentarius en juillet 2019, le Pérou rappelle aux Membres de l'OMC que l'exposition alimentaire au cadmium présent dans le cacao est négligeable par rapport à d'autres aliments et n'est pas un sujet d'inquiétude au regard de la santé publique.² De plus, et comme cela a été dit au cours de la même réunion du Codex, on ne considère pas que de nouvelles données puissent modifier les résultats présentés précédemment par le JECFA.
4. En deuxième lieu, bien que l'Union européenne ait indiqué que sa réglementation s'appliquait au chocolat et aux produits dérivés du cacao, cette réglementation a affecté le commerce des fèves de cacao, étant donné que celles-ci constituent la matière première pour l'élaboration du chocolat et des produits dérivés. À cet égard, conformément à l'article 5:3 de l'Accord SPS, l'Union européenne aurait dû tenir compte des facteurs économiques pertinents.

¹ Le rapport complet sur la soixante-dix-septième réunion du JECFA est disponible à l'adresse suivante: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98388/1/9789241209830_eng.pdf.

² Le rapport complet sur la quarante-deuxième session de la Commission du Codex alimentarius est disponible à l'adresse suivante: http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fmeetings%252F52FCX-701-42%252FReport%252FREP19_CACf.pdf.

5. Ainsi, il existe un préjudice économique car les importateurs européens exigent des producteurs qu'ils présentent une analyse du cadmium contenu dans leurs fèves et réduisent les prix à l'achat sans fondement technique ou réglementaire. Bien qu'elles ne s'appliquent pas à ces produits, les teneurs en cadmium établies pour le chocolat et les dérivés de cacao sont devenues un facteur dans les négociations concernant les fèves de cacao.

6. Les exportations de fèves de cacao vers l'Union européenne ont diminué de plus de 18% en 2019 par rapport à 2018.³ Dans ce contexte, pas moins de 44% des producteurs péruviens de fèves de cacao ont été affectés par le règlement de l'Union européenne, en particulier ceux des zones de développement alternatif comme San Martín, Huánuco, Ucayali et Junín, où se concentre 80% de la production de cacao du Pérou.⁴

7. À cet égard, le Pérou tient à signaler que, en raison du règlement de l'Union européenne, le prix sortant d'exploitation des fèves de cacao a diminué de plus de 10% en 2019 par rapport à 2018 dans neuf districts de la région péruvienne d'Amazonas. De même, dans les zones de Montero, Huarmaca, Las Lomas et Chulucanas (région de Piura), le prix a présenté une baisse située entre 24% et 31%. Dans un contexte similaire, les prix ont chuté de 23% dans les districts de San Juan de la Virgen et Pampas de Hospital (région de Tumbes) et ont diminué d'environ 11% dans le district de Calzada (région de San Martín).⁵ Il convient de signaler que des baisses de prix supérieures à 10% portent préjudice à la stratégie de développement alternatif fondée sur le cacao, la rentabilité de ce produit cessant d'être avantageuse par rapport à celle de la coca.⁶

8. En outre, le Pérou souhaiterait évoquer le cas spécifique des coopératives du nord du pays, qui met en évidence les répercussions commerciales du règlement, ainsi que le mauvais usage de celui-ci par les acheteurs européens. Alors que la quantité récoltée avait été de 1 800 tonnes en 2018, elle est tombée en 2019 à 800 tonnes seulement, dont 400 tonnes sont restées en stock. Cette évolution a entraîné une perte de 200 000 USD au détriment des producteurs.⁷ Le cacao de la zone nord du pays, reconnu au niveau international pour sa haute qualité, a perdu une grande partie de sa valeur, ce qui a provoqué une baisse d'environ 33% des revenus des producteurs nationaux et la perte d'une série de clients de cacaos fins.⁸ Les associés de ces coopératives sont de très petits agriculteurs, dont l'exploitation couvre en moyenne un hectare et dont le revenu et les moyens de subsistance familiaux reposent sur la culture et la commercialisation du cacao. Les familles de ces producteurs sont hautement vulnérables et appartiennent aux catégories pauvres et extrêmement pauvres de la population.

9. Sans fondement technique ou réglementaire, les importateurs européens exigent de ces coopératives qu'elles procèdent à l'analyse du cadmium dans tous les lots de fèves destinés à l'exportation. Les analyses sont effectuées au Pérou ainsi qu'à destination. Les niveaux maximaux imposés varient entre 0,7 et 0,8 ppm dans le cas des acheteurs allemands et s'élèvent jusqu'à 1,0 ppm dans le cas des importateurs néerlandais et français.⁹

10. S'agissant de la poudre de cacao, les exportations du Pérou vers l'UE ont diminué de plus de 39% en 2019 par rapport à 2018.¹⁰ En ce qui concerne la catégorie "poudre de cacao sucré" vendue au consommateur final, établie dans le Règlement (UE) n° 488/2014, le Pérou doit signaler que cette

³ Renseignements fondés sur les données fournies par la Surintendance nationale de l'administration douanière et fiscale (SUNAT).

⁴ Renseignements établis par Alianza Cacao Perú au sujet de la production de fèves de cacao en 2019, à partir des résultats de l'étude de l'Alliance Bioversity – CIAT sur la présence de cadmium dans les fèves de cacao. L'échantillon comprenait 1 800 cacaoyers répartis dans 250 exploitations au niveau national.

⁵ Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) et Association péruvienne des producteurs de cacao (APPCACAO).

⁶ Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) (2019), rapport analysant les répercussions commerciales, sur l'offre exportable péruvienne de cacao et de produits dérivés, de l'entrée en vigueur du Règlement (UE) n° 488/2014, qui établit des limites pour la teneur en cadmium dans le chocolat et les produits dérivés du cacao (MINAGRI, Lima).

⁷ Renseignements commerciaux fondés sur des données fournies par l'Association péruvienne des producteurs de cacao (APPCACAO).

⁸ Renseignements commerciaux fondés sur des données fournies par l'Association péruvienne des producteurs de cacao (APPCACAO).

⁹ Renseignements commerciaux fondés sur des données fournies par l'Association péruvienne des producteurs de cacao (APPCACAO).

¹⁰ Renseignements fondés sur des données fournies par la Surintendance nationale de l'administration douanière et fiscale (SUNAT).

disposition est incohérente du point de vue de la protection du consommateur final. Par exemple, pour un produit "A" vendu aux consommateurs finals et composé de 25% de poudre de cacao et de 75% de sucre, le niveau maximal de référence est de 0,6 ppm. Dans le cas d'un produit "B" composé de 75% de poudre de cacao et de 25% de sucre, le niveau maximal de référence est également de 0,6 ppm. Pourtant, dans chaque cuillerée du produit "B", la quantité totale de cadmium est trois fois plus élevée que dans le produit "A" et, de ce fait, l'absorption de cadmium par le consommateur final varie en fonction du produit qu'il achète.

11. Les considérations qui précèdent montrent que le règlement considéré, en ce qui concerne la poudre de cacao, ne protège pas le consommateur final; il est plutôt source de confusion pour les importateurs de poudre de cacao, créant des obstacles non nécessaires à l'exportation de ce produit.

12. Il est nécessaire de tenir compte du fait que la quasi-totalité de la poudre de cacao importée par l'industrie chocolatière, y compris l'industrie chocolatière européenne, est utilisée comme intrant pour les articles en chocolat (sucreries ayant une teneur minimale en cacao), une part mineure étant destinée à la consommation finale sous forme de poudre de cacao à 100%. Toutefois, dans la pratique, il est impossible pour les entreprises importatrices d'effectuer leurs achats de manière différenciée, c'est-à-dire d'importer séparément de la "poudre de cacao destinée au consommateur final" et de la "poudre de cacao utilisée comme intrant". Dans ce contexte, les entreprises chocolatières imposent une limite de 0,6 ppm pour l'importation de poudre de cacao quelle qu'en soit l'utilisation finale. Étant donné que la poudre de cacao est utilisée dans la plupart des cas comme intrant pour les articles en chocolat, la limite de 0,6 ppm est dépourvue de fondement technique car, une fois ce produit mélangé à d'autres composants, la teneur en cadmium dans le produit final est peu importante et même inférieure à celle fixée par le règlement européen.

13. À cet égard, le Pérou souhaiterait présenter un cas dans lequel les importateurs européens appliquent les mêmes niveaux pour tous les types de poudre de cacao, même lorsque celle-ci n'est pas destinée à la consommation directe. Il s'agit d'une entreprise péruvienne qui a exporté vers l'Union européenne environ 100 tonnes de poudre de cacao en 2017 et 140 tonnes en 2018. Toutefois, en raison de l'entrée en vigueur du règlement de l'Union européenne, les exportations de cette entreprise sont tombées à 40 tonnes en 2019 et à 25 tonnes seulement à l'heure actuelle. L'importateur européen impose, dans ses ordres d'achat et ses fiches techniques, le niveau maximal de 0,6 ppm indépendamment de son utilisation finale de la poudre de cacao. De même, l'existence des niveaux maximaux est utilisée pour réduire le prix d'achat de 20%.¹¹

14. Au vu des cas mentionnés plus haut, le Pérou souhaiterait interroger l'Union européenne au sujet des mesures qu'elle a prises et de celles qu'elle prendrait afin d'éviter le mauvais usage du règlement par ses importateurs.

15. Les répercussions commerciales sont également mises en évidence par la réduction des exportations de cacao conventionnel vers l'Union européenne et l'augmentation des exportations vers un marché asiatique à moindre prix. Par exemple, en 2015, 67% des fèves de cacao conventionnel du Pérou étaient exportées vers les Pays-Bas et 1% seulement vers ce marché asiatique. En 2019, la situation s'est inversée, 31% du cacao exporté étant destiné aux Pays-Bas et 40% au marché asiatique en question. Cette évolution pourrait, à première vue, être comprise comme un changement de nos destinations d'exportation; cependant, le prix payé à la tonne sur le marché de substitution était en 2019 d'environ 120 USD inférieur à celui payé sur le marché des Pays-Bas.¹²

16. De même, au cours des cinq dernières années, le Pérou a développé sa production industrielle de cacao pour l'exportation. Entre 2015 et 2019, l'utilisation de fèves de cacao dans la production de produits dérivés s'est accrue de 21% par an. La croissance la plus importante a été celle de la production de beurre de cacao: en 2015, plus de 18 000 tonnes de fèves ont été utilisées pour produire environ 7 000 tonnes de beurre; en 2019, 41 000 tonnes de fèves ont été employées dans la production de 15 000 tonnes de beurre. L'augmentation de la production de beurre s'accompagne d'une augmentation de la production de poudre de cacao; toutefois, le règlement de l'Union européenne a eu des effets négatifs sur l'exportation de poudre de cacao, entraînant le maintien des

¹¹ Renseignements commerciaux fondés sur des données fournies par l'Association des exportateurs du Pérou (ADEX).

¹² Renseignements fondés sur des données fournies par la Surintendance nationale de l'administration douanière et fiscale (SUNAT).

stocks sur une longue durée, augmentant les coûts financiers et réduisant la rentabilité pour l'industrie.¹³

17. Enfin, le Pérou tient à signaler que l'application du Règlement (UE) n° 488/2014 de la Commission rendrait impossible l'obtention de résultats à long terme pour les projets de coopération financés par l'Union européenne elle-même. Par exemple, dans le cadre du Programme de développement alternatif, plus de 300 projets ont été mis en œuvre dans les zones de Pozuzo et Palcazú, ce qui a exigé un investissement total de 32 millions d'euros, dont 26 millions proviennent de dons de l'Union européenne. Pour que ces projets puissent continuer de donner des résultats, il est nécessaire que le prix du cacao ne soit pas affecté négativement; dans le cas contraire, et comme il a déjà été indiqué, cela aurait pour effet immédiat d'empêcher les personnes ayant les revenus les plus faibles de sortir de la pauvreté ainsi que de rendre possible un retour aux cultures illicites.¹⁴

18. Compte tenu de ce qui précède, le Pérou demande à l'Union européenne d'abroger le Règlement (UE) n° 488/2014 de la Commission en ce qui concerne le chocolat et autres produits dérivés du cacao, étant donné que ce règlement n'est pas compatible avec les articles 2 et 5 de l'Accord SPS de l'OMC et qu'il crée des obstacles non nécessaires au commerce.

¹³ Renseignements fondés sur des données fournies par la Surintendance nationale de l'administration douanière et fiscale (SUNAT).

¹⁴ Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (MINAGRI) (2019). Analyse de l'incidence de l'entrée en vigueur du Règlement (UE) n° 488/2014 sur les projets exécutés et en cours d'exécution par la coopération technique européenne en ce qui concerne la stratégie de développement alternatif encourageant la production de cultures licites face à la feuille de coca (MINAGRI, Lima).