FAO banane et fruits tropicaux

Amérique latine contre Afrique

Même si les discussions ont été plus denses que lors des précédentes éditions (Australie 2000 et Costa Rica 2002), c'est encore une fois la banane qui a sorti de son apathie toute diplomatique les participants au groupe intergouvernemental de la FAO sur la banane et les fruits tropicaux (Canaries, 2004). Il est vrai que les échéances à venir sont primordiales pour tous les pays fournisseurs. Côté fruits tropicaux, la quasi absence de professionnels du secteur n'a pas permis de sortir des sentiers (re)battus. C'est promis, la prochaine session (Equateur, 2005) s'ouvrira davantage au monde professionnel.

La troisième édition du groupe intergouvernemental sur la banane et les fruits tropicaux s'est déroulée du 22 au 26 mars en terre canarienne. C'est l'occasion, tous les deux ans, d'échanger des points de vue sur le commerce mondial de la banane et des fruits tropicaux, sur les politiques commerciales ou encore la consommation. C'est en outre l'occasion d'évaluer l'éligibilité des projets de développement au financement du Fonds commun sur les produits de base.

Cette présentation très consensuelle du mandat de ce groupe aurait eu quelques ressemblances avec la réalité des débats si la liste des sujets traités avait exclu la prochaine réforme de la politique d'approvisionnement du marché bananier européen (OCMB). D'un consensus mou pour les sessions consacrées aux fruits tropicaux, nous sommes passés pour la banane à de très fortes tensions entre participants sur les thèmes récurrents de la mise en place d'un système uniquement tarifaire dans l'UE d'ici à 2006, du prochain élargissement de l'UE, de la place des origines africaines sur le marché mondial, etc.

Les modèles sur la sellette

Le secrétariat de la FAO a mis le feu aux poudres lors de la présentation de deux modèles économétriques : l'un propose des projections relatives au commerce de la banane à l'horizon 2010 et l'autre les résultats préliminaires du nouveau modèle sur le commerce bananier. Peu convaincu par la valeur du premier modèle, le secrétariat de la FAO présentait le second en annonçant, mais sans grande conviction, qu'il devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats que le premier. Les précautions oratoires prises par la FAO n'ont pas suffi à endiguer le flot des critiques. La validité des modèles a été unanimement mise en question. La Commission européenne, tout comme la quasi totalité des délégations présentes, n'a pas caché sa consternation vis-à-vis de ce travail, sans doute intellectuellement intéressant. En effet, on peut constater que le premier modèle repose sur des hypothèses soit totalement erronées (parité euro/dollar, pas d'élargissement de l'UE à dix nouveaux membres), soit peu probables (passage à un système uniquement tarifaire à 75 euros/tonne en 2006) ou surannées (période de référence prise en compte 1998-2000). Ironiquement, l'Equateur a salué les efforts d'imagination déployés.

Le second modèle, inédit, sensé corriger quelques-unes des faiblesses du premier, n'a pourtant pas convaincu les délégués qui ont insisté pour en obtenir une copie dans le but d'évaluer la justesse des méthodes utilisées et la pertinence des hypothèses et des données. En agitant le chiffon rouge, la FAO a favorisé, dans un premier temps, une belle unanimité contre son rapport. Le Cameroun lui a même reproché de jouer au pompier-pyromane en présentant de telles études. Dans un deuxième temps, l'affrontement s'est déplacé entre Latino-américains et Africains, notamment sur la question des futurs droits de douane applicables aux bananes importées par l'UE. Les premiers estiment qu'un droit de douane élevé, qui leur serait défavorable, ruinerait leur secteur et les seconds insistent sur l'absolue nécessité d'être avantagés sur le marché européen, arguant de leur faible niveau de compétitivité.

Le match Amérique latine—Afrique

Loin de constituer une première, l'opposition frontale et agressive entre producteurs dollar et africains devient rituelle au fil des mois. Déjà lors du séminaire international organisé par les exportateurs équatoriens en janvier 2004 (***FruiTrop*** n°110 page 9 et suivantes), les transnationales Dole et Chiquita, ainsi que certaines organisations professionnelles des pays producteurs de banane dollar, avaient montré du doigt les producteurs africains. Deux mois plus tard, ce sont les délégations des gouvernements latino-américains, emmenées par la bouillonnante déléguée du Guatemala, qui reprennent à leur compte les mêmes arguments : bon niveau de compétitivité des origines africaines, forte augmentation des volumes exportés du Cameroun et de Côte

Elargissement de l'Union européenne : 300 000 tonnes pour les 10

Le suspense a pris fin vendredi 16 avril. Pour les huit derniers mois de l'année 2004, l'UE alloue 300 000 tonnes de banane à l'importation dans les dix nouveaux Etats membres. La Communauté élargie (UE à 25) porte donc son potentiel d'importation pays-tiers à 3 703 000 tonnes, soit une augmentation de 8.1 %. En rythme annuel, la quantité additionnelle est fixée à 464 000 tonnes. C'est environ 100 000 tonnes de moins que les chiffres fournis par les douanes nationales ou européennes. En volume, 83 % sont distribués aux opérateurs traditionnels ayant approvisionné les nouveaux Etats membres entre 2000 et 2002. Le solde (17 %) est réparti entre les opérateurs non traditionnels. Dans le but d'assurer la continuité des flux d'importation dans les nouveaux Etats membres, les 300 000 tonnes sont obligatoirement mises en libre pratique dans ces Etats.

Quantité additionnelle disponible pour l'importation de banane dans les nouveaux Etats membres

Tonnes	Opérateurs		Total
	trad.	non trad.	
Mai à décembre 2004	249 000	51 000	300 000
dont mai à juin 2004	72 210	14 790	87 000

d'Ivoire, probable augmentation des investissements étrangers dans ces filières, quota dollar non saturé, etc.

On connaît maintenant la source d'information qui les alimente : le *Centre for International Economics* (CEI), un cabinet de consultants privé australien où officie le fameux économiste Brent Borrell. Bien connu des plus anciens observateurs du cas bananier, il est l'auteur de très nombreuses prises de position en faveur d'une libéralisation totale du marché européen bananier via notamment la série des *Bananarama*, études parues entre 1992 et 1996. Il vient d'en publier un nouvel opus (voir encadré). Les déclarations officielles de l'Equateur, lues solennellement en séance, ne laissent aucun doute sur les liens qui existent entre le travail du CEI et les positions prises par les gouvernements latino-américains.

Prenant la parole au nom de tous les ACP, le délégué du Cameroun s'est défendu de vouloir conquérir le marché européen et s'est étonné que 4 % des exportations mondiales puissent perturber l'ensemble du commerce international. Il a appelé de nombreuses fois à l'ouverture d'un vrai dialogue entre tous les fournisseurs du marché européen afin de préserver les acquis de chacun et de maintenir un équilibre déjà précaire.

Etats-Unis : motus et bouche cousue

Hormis la délégation espagnole, hôte de la manifestation, la palme de la représentation revient à Chiquita. On trouvait des représentants de la transnationale américaine parmi les délégations américaine et espagnole et dans les rangs des observateurs. A l'inverse, les ACP Caraïbes ont brillé par leur absence ainsi que les nouveaux Etats membres de l'UE et la Colombie, troisième exportateur mondial. A aucun moment, les Etats-Unis n'ont pris la parole, laissant sans doute aux pays fournisseurs dollar le soin de débattre.

L'Union européenne à 15 a été, quant à elle, très présente. Elle s'est manifestée régulièrement par la voix d'un récent ex-responsable du dossier banane à la Commission européenne. Tout en partageant les prévisions de la FAO sur la faible croissance des échanges d'ici à 2010, du fait du niveau déjà élevé de la consommation de bananes dans de nombreux pays importateurs, la Commission a mis en doute les conclusions échafaudées par les modèles et a demandé à la FAO de gagner, sur ce terrain, en termes de crédibilité. Elle a en outre reporté toute discussion sur l'OCM Banane à la sortie du rapport d'évaluation actuellement en cours. Enfin, elle a défendu les Etats ACP en soulignant que le régime de soutien structurel apporté par l'UE est le seul type d'aide permettant des ajustements durables de leur filière bananière.

L'Equateur comme unique interlocuteur

Côté Amérique latine, les délégations ont été très actives. L'Equateur s'est posé comme interlocuteur privilégié, voire unique, de l'Union européenne. Il met en avant l'accord qu'il a signé en 2001 avec l'UE et sa place de « principal fournisseur » du marché bananier européen. La Commission européenne a d'ailleurs reconnu « que l'Equateur est désormais une source d'approvisionnement de premier plan non seulement pour les sociétés de commercialisation nationales, mais également pour les multinationales ». C'est une pierre dans le jardin des autres fournisseurs dollar et notamment du Guatemala, qui réclame la consultation par l'UE de toutes les origines, quelles que soient leurs parts de marché dans l'UE.

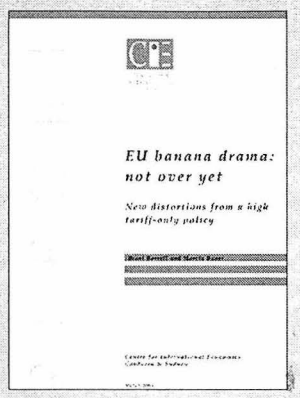
Sans jamais prendre parti très clairement sur l'abandon du régime d'importation actuel ou sur le passage impératif à un système uniquement tarifaire, l'Equateur a clairement rejeté un niveau de droits de douane élevé. Il a repris à son compte, mot pour mot, l'étude de Brent Borrell, participant ainsi aux joutes opposant zones dollar et Afrique. Par contre, l'Equateur a été beaucoup plus loquace et original quant à l'élargissement de l'UE en fixant la ligne jaune à ne pas franchir. Et même s'il a fait preuve d'ouverture, le délégué équatorien a tout de même terminé une de ses déclarations par une menace à l'encontre de l'Europe. Expliquant en substance que si cette dernière ne respecte pas ses obligations internationales, l'Equateur se déclare prêt à saisir les instances de l'OMC afin de faire valoir ses droits.

Le Costa Rica n'a pas été en reste, mais dans un autre registre. Sa position a très officiellement annoncé : « Le Costa Rica refuse la mise en place d'un système d'importation de banane basé exclusivement sur un droit de douane, tant que seront maintenues une préférence douanière en faveur des Etats ACP et des aides aux producteurs communautaires. En lieu et place, le Costa Rica propose de conserver un régime à base de contingents et de certificats d'importation, assortis de quotas spécifiques pour chaque région (pays-tiers, ACP et communautaires) ainsi qu'un droit de douane minimum pour les origines appartenant à un même contingent. ».

Réquisitoire contre l'Afrique

Extraits de l'étude de Brent Borrell et Marcia Bauer : « EU banana drama: not over yet »

- « Il est quasiment certain (...) que l'accès de l'Amérique latine au marché européen déclinera avec un droit de douane dépassant 100 euros/tonne après 2005 ».
- « Il y a même 22 % de chance que l'accès de l'Amérique latine décline avec un droit de douane de 75 euros/tonne, d'autant plus si l'euro reste fort ».
- « La production et les exportations africaines se développent rapidement. (...) L'Afrique verra sa part de marché augmenter (...) pour tout droit de douane fixé au dessus de 75 euros. Les exportations africaines ont doublé sous l'actuel régime préférentiel et cette augmentation s'accélérera si les préférences actuelles sont amplifiées. Avec peu de contraintes et son niveau de compétitivité, l'Afrique pourrait aisément plus que doubler sa production en six ans et même avant. Avec une forte augmentation des prix au producteur, il est probable que les investisseurs étrangers développent rapidement de nouvelles grandes plantations en Afrique (Côte d'Ivoire, Cameroun et plusieurs autres pays producteurs ACP africains) ».
- Avec un niveau de droits de douane supérieur à 75 euros/tonne, les exportations africaines de banane se développeront et remplaceront les exportations latino-américaines sur le marché de l'UE. Au cas où serait appliqué un droit de douane dit de la nation la plus favorisée de 300 euros/tonne, les exportations d'Amérique latine passeraient de 3.0-3.2 millions de tonnes à la fin de 2005 (UE à 25) à seulement 1.65 million de tonnes à l'horizon 2012, soit une réduction de 50 %.»
- « (...) un droit de douane élevé pourrait causer des pertes aux exportateurs latino-américains de plus de 1.3 milliard de USD par an. »



Un non-événement

A l'évidence, les déclarations et les prises de position de chacun marquent une nouvelle étape dans le processus de négociation de la réforme de l'OCMB. Les différentes parties intéressées font connaître leur position. Même si elles sont sans grande surprise, elles ont le mérite d'être publiques. Le décor se met petit à petit en place.

Schématiquement, quelques grands types de position se dégagent. Ceux-ci se définissent en fonction des critères suivants :

- le niveau relatif de compétitivité de chacune des origines,
- le niveau actuel de protection sur le marché européen,
- la nature des parties prenantes au dossier (opérateurs commerciaux ou Etat producteur),
- les liens commerciaux qui unissent les Etats,
- les relations entre opérateurs nationaux et leurs gouvernements (à la fois dans les pays producteurs et importateurs),
- et enfin la part de marché de chaque opérateur en Europe.

L'importance accordée à chacun des critères par les différentes parties détermine leur position de négociation.

Mais quelle sera la position défendue par la Commission européenne ? Fidèle à sa stratégie de négociation dans l'urgence, contrainte par la diversité européenne de pondérer savamment les critères ci-dessus et, enfin, tenue de respecter de nombreuses obligations internationales parfois contradictoires, elle n'a pas encore communiqué sur le sujet.

L'aide compensatoire en question

Les producteurs européens n'ont que très partiellement assisté aux débats. Il est vrai que Canariens et Français, réunis pour l'occasion, avaient un très lourd dossier à traiter : la réforme de l'aide compensatoire à la perte de recettes. Les longues discussions ont été fructueuses. En effet, les deux plus grandes zones de production européenne sont arrivées à définir une plateforme commune sur le dossier de la réforme du volet interne de l'OCMB, notamment sur le principe de soutien du revenu des producteurs européens (voir plus loin). Dans tous les cas, la réforme du système de soutien aux producteurs paraît inéluctable. L'UE l'a d'ailleurs rappelé lors de l'une de ses interventions : « Concernant l'avenir du système interne de soutien à la production communautaire de bananes et notamment l'aide compensatoire suite au tariff only, il faut signaler que l'évaluation en cours doit se prononcer sur l'impact de ces aides sur le revenu des producteurs, ainsi que sur l'efficacité du soutien depuis l'établissement de l'OCMB en 1993. A la lumière de ces conclusions, certaines modifications du système pourraient être envisagées ».

Le droit mou

D'autres sujets plus consensuels ont été abordés, notamment au travers d'un document de très bonne facture réalisé par la FAO, sur la certification sociale et environnementale dans la filière banane. Les filières biologiques et le commerce équitable ont été examinés, ainsi que les diverses certifications qui fleurissent depuis quelques années et qui sont peu ou prou liées à la sphère environnementale et sociale : norme FLO (Fair Trade Labelling Organisation), ISO 14001, Eurepgap, le programme d'agriculture durable du réseau SAN et de Rain Forest Alliance et la norme SA 8000 (Social accountability). Il ressort de cette étude que l'approvisionnement en banane biologique semble suffisant pour couvrir la demande, alors que l'offre en banane équitable est déjà supérieure à la demande.

Reprenant la balle au bond, le délégué du Costa Rica a indiqué, comme à l'accoutumée, que son pays avait une longue tradition de normes sociales et environnementales. Il a fait remarquer qu'une certification privée comme Eurepgap est par essence volontaire, mais qu'elle devient vite une norme

obligatoire si elle est exigée par les grands distributeurs européens. Le Costa Rica s'élève contre ce qu'il est convenu d'appeler un droit mou, qui s'impose non par ses principes mais par son usage. La certification Eurepgap ferait peser sur le producteur une charge supplémentaire de 0.25 à 0.30 USD par carton, sans aucun espoir de la voir répercutée sur le prix de vente.

Fruits tropicaux : manque d'information

La session sur les fruits tropicaux s'est déroulée dans une ambiance plus détendue. Il est vrai que les problématiques étudiées relèvent moins des politiques d'approvisionnement mises en place par les différents importateurs que du dynamisme commercial développé par des opérateurs privés.

Les délégations ont souvent déploré le manque d'information sur le fonctionnement du secteur des fruits tropicaux. En effet, à part quelques produits majeurs (ananas, mangue et avocat), les autres, dits mineurs sur le plan des échanges internationaux (papaye, fruit de la passion, litchi, etc.), ne sont que très peu étudiés. C'est la raison pour laquelle le Tropical Fruit Net (TFN) a été créé en 2000 lors d'un précédent groupe intergouvernemental (Australie, 2000). Hébergé et dirigé par la Malaisie, force est de constater qu'il ne remplit toujours pas son rôle d'outil d'aide à la décision pour les opérateurs de ces filières. D'ailleurs, à aucun moment il n'est intervenu dans les débats et il n'a présenté aucune d'étude de marché.

Ananas : le piège du sweet

Réagissant à une présentation détaillée du marché international de l'ananas, le délégué de la Côte d'Ivoire a souligné qu'on devait éviter de voir dans le succès de l'ananas MD-2 (ou extra sweet) le seul effet d'une innovation variétale. Pour lui, il s'agit plutôt de la réussite d'une société transnationale ayant organisé, autour d'une variété de bonne qualité, un système productif et commercial très efficace. Les producteurs d'ananas de type *sweet,* qui inonde en ce moment le marché, pourraient s'en rendre compte un peu trop tard.

Plus généralement, le groupe s'est plaint du peu de réaction des participants. Recherchant des solutions pour dynamiser les débats, il a été décidé de faire appel aux professionnels du secteur. Rendez-vous est donc pris pour la quatrième session du groupe, qui devrait se tenir fin 2005 à Guayaquil (Equateur) ■

Denis Loeillet et Eric Imbert, Cirad-flhor
denis.loeillet@cirad

Réforme de l'OCMB

Les producteurs européens sur la même longueur d'onde

En marge de la dernière réunion FAO sur la banane et les fruits tropicaux aux Canaries (mars 2004), les producteurs espagnols et français de banane se sont entendus sur la réforme de leur régime de soutien aux revenus. Ils proposent de fixer le niveau de l'aide à 302 millions d'euros (référence 2000), d'augmenter cette enveloppe en fonction des aléas de marché et, enfin, d'autoriser les aides nationales. Un contrat de progrès fixe les engagements de chacune des parties (Commission européenne, Etat membre et producteur).

Les producteurs de banane des deux plus grandes zones européennes de production sont enfin parvenus à un accord sur la réforme du volet interne de l'OCMB. Le dossier est essentiel pour les producteurs européens, particulièrement sensible pour les services de la Commission et très complexe en général. En outre, la réforme passe obligatoirement par une unanimité de tous les producteurs européens et de ce point de vue les positions des deux principales parties prenantes au dossier (Antilles françaises et Canaries) ont toujours été très difficiles à rapprocher. Les producteurs français pâtissent du système actuel, alors que leurs confrères espagnols ont su en tirer tous les bénéfices.

Réforme du volet interne

Rappelons son principe : on calcule le prix de vente moyen pondéré de toutes les bananes communautaires mises en marché pendant une année, puis on le compare à la recette forfaitaire de référence (RFR) fixée à 640.3 euros/tonne. La différence représente l'aide compensatoire versée à chacun des producteurs, quel que soit son prix de vente individuel. Ce système ne crée aucune distorsion entre les différents producteurs ou zones de production, dans le cas où la recette individuelle est sensiblement la même pour un producteur canarien, français ou portugais. Et c'est bien là que le bât blesse, car les prix de vente moyens sur les marchés français et canarien divergent notablement. Depuis 1994, les Canaries ont connu par sept fois des prix de vente supérieurs à ceux de la Martinique. Pour 2003, le différentiel est même abyssal. Les chiffres rendus publics mi-avril montrent un écart de près de 240 euros/tonne ! Le système actuel permet aux producteurs espagnols d'être compensés au-delà de la RFR (surcompensation). Dans le même temps, les producteurs français sont largement souscompensés. Au final, on estime à près de 100 millions d'euros les surcompensations allouées aux producteurs espagnols (cf. ***FruiTrop*** n°92 pages 7 à 9). Cette lecture très critique doit pourtant être tempérée. Les producteurs espagnols ont su parfaitement utiliser le système qui consiste à donner une prime au