Marché européen de la banane

Compétitivité et diversification au menu du plan de soutien aux ACP

Dix pays ACP, fournisseurs de banane du marché européen, devraient bénéficier du troisième plan de soutien mis en place par l'UE depuis 1994. Trois sont situés en Afrique et sept dans les Caraïbes. Le programme BAM (Mesures d'accompagnement dans le secteur de la banane) couvre la période 2010-2013 et sera doté de 190 millions d'euros. Il prend le relais du CSA (cadre spécial d'assistance) arrivé à son terme fin 2008. Quel que soit le plan, les objectifs n'ont pas varié : compétitivité du secteur de la banane d'exportation et diversification.

Depuis 1994, les Etats ACP producteurs-exportateurs de banane vers l'UE ont reçu le soutien de fonds européens afin d'assurer la continuité de leur activité sur un marché européen où leur place est de moins en moins privilégiée. Le SSA, Système Spécial d'Assistance, couvrait la période 1994-1999 et était doté de 78 millions d'euros. Le cadre spécial d'assistance (CSA), dont l'enveloppe était de 376 millions d'euros, a pris le relais jusqu'en 2008. Il concernait alors douze pays fournisseurs traditionnels de banane. La République dominicaine, qui n'était pas ACP à l'époque, et le Ghana, qui n'avait pas le statut de fournisseur traditionnel, ne bénéficiaient pas du plan.

En mars 2010, la Commission européenne a rendu public un bilan de cette décennie de soutien. Il apparaît que les Etats de la Caraïbe ont tiré le plus grand bénéfice du CSA. Ils ont capté 73 % de l'enveloppe contre 23 % aux Etats africains. Les trois îles du Vent (Sainte Lucie, la Dominique et Saint Vincent) se sont partagé 175 millions d'euros. En termes d'intensité de l'aide (ratio aide sur volume exporté vers l'UE pendant la période 1999-2008), les écarts sont abyssaux. En effet, alors que la Dominique ressort avec une intensité de 339 euros/tonne, celle de la Côte d'Ivoire est seulement de 17. En moyenne, la Caraïbe a obtenu un soutien de 128 euros/tonne, alors que l'Afrique plafonnait dans le même temps à seulement 33. Faut-il pour autant s'étonner de ces différences ? Non, car le règlement de juillet 1999 qui fixait les modalités d'application du CSA était relativement clair sur la clé de répartition. Elle tenait compte des écarts de compétitivité et de l'importance de la production de banane du pays considéré. A ce jeu, les Etats des Caraïbes ont été doublement gagnants. En effet, leur compétitivité est réputée comme très en deçà des standards mondiaux et la banane est souvent une des seules recettes à l'exportation. Le déséquilibre dans les sommes versées fait dire aux ACP les plus vertueux qu'il faut être en quasi-menace de disparition pour que le soutien européen vienne vous empêcher de disparaître corps et biens.

ACP Caraïbes, gros consommateurs de fonds CSA

Effets directs ou indirects des aides, sur la période 1999 à 2008, les exportations de la Côte d'Ivoire et du Cameroun vers l'UE sont passées de 353 000 à 497 000 tonnes. Dans le même temps, celles des Etats de la Caraïbe sont passées de 283 000 à 206 000 tonnes. Plus étrange encore, la Somalie qui, compte tenu de sa situation particulière (dixit l'article 4 du règlement d'application), a obtenu 4 % des fonds (14 millions d'euros), n'a plus exporté un kilogramme de banane depuis des décennies. D'évidence, les fonds n'ont donc pas été versés au seul bénéfice du secteur de la banane. Pour les îles du Vent ou encore la Jamaïque, la diversification de l'agriculture est devenue, au fil des ans, plus importante que l'amélioration de la compétitivité du secteur bananier. Au final, les aides à la compétitivité du secteur banane ont représenté 48 % du total des dotations du CSA et sont tombées à 42 % en 2007 et 37 % en 2008. Comme le soulignent les rapporteurs, « les quatre pays continuant de soutenir cet objectif (Belize, Cameroun, Côte d'Ivoire et Surinam) ont maintenu ou augmenté les quantités exportées à destination de l'UE au cours de la période 2006-2008 ». Le rapport souligne également un succès mitigé de la diversification : « ces programmes au-

Photos © Luc de Lapeyre

Bananeraies à Belize

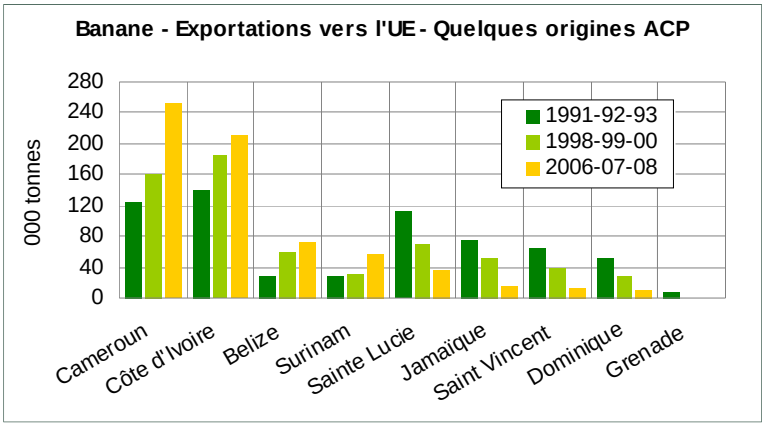
Contenu publié par l'Observatoire des Marchés du CIRAD – Toute reproduction interdite

Banane — Bilan du Cadre spécial d'assistance aux fournisseurs ACP — Période 1999-2008					
	Allocations (000 euros)	**Volume exporté cumulé vers l'UE** (000 tonnes)	**Allocations** (%)	**Volume exporté vers l'UE** (%)	**Intensité du soutien** (euros/tonne)
Sainte Lucie	71 623	433	19	7	165
Dominique	52 503	155	14	2	339
Saint Vincent	51 093	245	14	4	209
Cameroun	47 277	2 376	13	36	20
Jamaïque	42 625	310	11	5	138
Côte d'Ivoire	34 546	2 046	9	31	17
Belize	27 719	659	7	10	42
Surinam	21 767	333	6	5	65
Somalie	13 698	0	4	0	0
Grenade	5 500	4	1	0	1 375
Cap-Vert	4 100	0	1	0	0
Madagascar	3 500	1	1	0	3 500
Total dont	375 951	6 561	100	100	57
Afrique	**103 121**	**4 423**	**27**	**67**	**23**
Caraïbes	**272 830**	**2 138**	**73**	**33**	**128**

Source : Commission européenne

raient eu avantage à être dotés d'orientations plus claires ».

Au final, le programme CSA a-t-il été efficace ? Les auteurs ne se prononcent pas clairement. Les indicateurs ne semblent pas avoir été mis au point. Dans tous les cas, la moitié seulement des fonds avait effectivement été versée à la fin 2008 et des investissements très lourds (infrastructures routières, bâtiments, etc.) sont toujours en cours de réalisation. Difficile en outre de conclure sur la durabilité des exportations de banane de ces pays car, comme le mettent en avant les auteurs : « les perspectives d'une compétitivité durable dépendent largement (1) du résultat des négociations commerciales en cours sur le plan international et (2) de la capacité des pays à réaliser de nouveaux gains de productivité et des économies sur le plan des coûts ». Pour le premier point, la situation semble mal engagée. Les accords bilatéraux UE-MCCA, UE-Pacte andin voire UE-Mercosur sont quasi bouclés et fixent un droit de douane de 75 euros/tonne pour les importations de banane dollar à l'horizon 2020 (cf. **FruiTrop** n° 177 page 20). Pour le volet compétitivité, c'est un combat au quotidien. On n'acquiert pas *ad vitam aeternam* le statut de fournisseur compétitif, on le devient et, surtout, on le reste au prix d'investissements, de réduction des coûts, d'augmentation de la productivité, de diversification des marchés, de différenciation, etc.



Le BAM, nouveau plan de soutien pour les ACP

Et c'est à l'arraché que les fournisseurs ACP ont en quelque sorte récemment obtenu une prolongation de ce programme de soutien avec le BAM. Il sera doté de 190 millions d'euros sur quatre ans (2010-2013) et vise les mêmes objectifs que les précédents : compétitivité et diversification. Dix pays ACP seulement bénéficieront du BAM : Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Belize, Dominique, République dominicaine, Jamaïque, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines et Surinam. L'allocation des aides sera basée sur trois critères principaux : le volume de banane mis en marché dans l'UE, l'importance des exportations de banane vers l'UE dans l'économie du pays et le niveau de développement mesuré par l'Indice de Développement Humain (IDH) des Nations Unies. Il faudra attendre le règlement d'application pour un peu plus de précisions. Les programmes nationaux sont en cours de rédaction dans chacun des dix pays éligibles. On peut juste faire remarquer que la notion de compétitivité n'est plus abordée au travers des valeurs unitaires à l'importation calculées à partir des données d'Eurostat (cas du programme CSA). Ce principe était très controversé car on ne savait pas très bien si déclarer une tonne de banane au-dessus du prix européen était le signe d'un bon positionnement commercial (par exemple en banane bio ou équitable) ou était symptomatique d'une impossibilité économique à se caler sur le prix de marché le plus bas.

Les principes sont à peu près définis, l'enveloppe est décidée, les bénéficiaires choisis, reste à donner une perspective de financement post-2013, mais aussi à décider du lancement officiel de ce plan. La Commission semble vouloir le lier à un autre dossier comme elle l'a fait depuis le début : pas de BAM sans ratification des Accords de Genève du 15 décembre 2009, au cas où un grain de sable viendrait bloquer la complexe machine à ratifier. Les ACP et les producteurs communautaires auraient bien voulu que la Commission adopte cette légitime prudence qui veut que l'on négocie en paquet. L'UE aurait ainsi évité de baisser par deux fois en l'espace de six mois son droit de douane : une fois au niveau multilatéral, une seconde fois au niveau bilatéral ■

Denis Loeillet, CIRAD
denis.loeillet@cirad.fr

Contenu publié par l'Observatoire des Marchés du CIRAD – Toute reproduction interdite