

Pour stopper les APE mettons fin définitivement à la guerre de la banane

Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)

18 novembre 2007

On sait que les principaux sinon les seuls opposants au sein de l'OMC à la reconduction des préférences commerciales de Lomé ont été les pays latino-américains exportateurs de bananes.

Le Commissaire Peter Mandelson en est convaincu quand il déclarait le 11 septembre 2007 : *"Si nous dépassons l'échéance, nous – par "nous" je veux dire les ACP et l'UE – seront en violation ouverte de nos engagements vis-à-vis des autres Membres de l'OMC... Nous devons le faire pour le 1^{er} janvier 2008. Comme le montre notre expérience des bananes, il y a peu de chances que d'autres pays en développement hésitent à nous poursuivre"*¹.

De plus la Commission européenne se sert actuellement du dossier de la banane pour faire signer à la seule Côte d'Ivoire un APE distinct de celui prévu au niveau de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) : *"La banane de la Côte d'Ivoire a fourni aux fonctionnaires de la Commission européenne l'allié africain, le cheval de Troie dont ils avaient besoin pour tenter de casser la solidarité dont les pays de la Cedeao ont fait montre jusqu'à présent, sur la question des Ape"*².

I - Bref rappel des épisodes de la guerre de la banane dollar contre la banane ACP

Les pays latino-américains exportateurs de "bananes dollar" ont en effet été pratiquement les seuls opposants au sein du GATT-OMC au maintien des Accords de Lomé depuis le début des années 1990 :

1) La Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Nicaragua et le Venezuela ont introduit le 19 février 1993 une demande de panel contre les Communautés européennes (CE) sur le régime d'importations de bananes adopté le 13 février 1993 et le panel a conclu le 11 février 1994 que le tarif préférentiel des CE et le système de licences d'importation pour les bananes ACP n'était pas conforme au GATT (articles II, XX et XXIV).

2) Un nouveau panel introduit le 11 avril 1996 par l'Equateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique et les EU a conclu dans le même sens et l'Organe d'appel, sur plainte des CE, a confirmé les conclusions du panel.

3) Cela a obligé l'UE à réformer son OCM banane en janvier 1999 mais l'OMC a autorisé les EU à appliquer des sanctions commerciales de 191 millions de \$ contre l'UE suite aux conclusions d'un arbitre sur la non application conforme des conclusions du panel précédent.

4) Puis l'OMC a autorisé le 18 mai 2000 l'Equateur à appliquer des sanctions commerciales de 201,6 millions de \$ contre les CE pour les mêmes raisons et suite à un autre arbitrage.

5) Les CE ont réformé l'OCM bananes le 29 janvier 2001 qui prévoyait le passage à un système exclusivement tarifaire au 1^{er} janvier 2006 mais l'Equateur et les EU n'ont pas accepté le nouveau régime.

¹ http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm168_en.htm

² http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=10273

6) L'annexe à la dérogation obtenue le 14 novembre 2001 à l'OMC, lors de la Conférence ministérielle de Doha, pour prolonger le régime préférentiel UE-ACP jusqu'à fin décembre 2007 a prévu que la dérogation serait suspendue si l'accès courant des bananes dollar au marché de l'UE était réduit avant l'instauration du nouveau régime uniquement tarifaire au 1^{er} janvier 2006³.

7) Le 31 janvier 2005 l'UE a notifié à l'OMC son nouveau tarif proposé de 230 €/par tonne (t) pour les bananes en régime NPF devant entrer en vigueur le 1er janvier 2006, tout en maintenant une préférence pour les pays ACP. Les pays latino-américains exportateurs de banane ont immédiatement rejeté ce taux tarifaire. Par contre les pays ACP ont fait pression pour que l'UE rehausse le tarif NPF à 275 €/t pour protéger leur accès préférentiel au marché européen. Si l'arbitre s'est prononcé contre le tarif NPF de 230€/t, il ne s'est pas prononcé sur le taux adéquat.

8) Le 30 novembre 2005, le Honduras, le Nicaragua et le Panama ont commencé des consultations avec l'UE à l'OMC pour n'avoir pas appliqué les engagements pris pour les bananes dans la dérogation obtenue le 14 novembre 2001 pour le régime préférentiel UE-ACP. Ils avançaient que le tarif NPF de 176 \$/t de banane importée et le quota tarifaire de 775 000 t à droit nul pour les pays ACP n'étaient pas conformes à la dérogation.

9) Le 28 novembre 2006, l'Equateur a déposé une requête pour consultations avec les CE, le 29 la Colombie s'est associée à la demande puis cela a été le tour de Panama et des EU le 11 décembre 2006.

10) Finalement la demande de panel de l'Equateur du 26 février 2007⁴ porte sur l'élimination du quota tarifaire des pays ACP et sur l'abaissement du droit NPF de 176 €/t aux 75 €/t que l'UE avait établi en 1994 à l'intérieur d'un contingent tarifaire de 2,2 millions de t pour les pays tiers et les bananes "non traditionnelles" des pays ACP. Par contre le droit hors quota était alors fixé au niveau prohibitif de 750 €/t pour les bananes "non traditionnelles" des pays ACP et 850 €/t pour les pays tiers, qui ont été ramenés à 680 €/t depuis avril 2001. Et ce sont ces droits à l'intérieur du quota de 75€/t et hors quota de 680 €/t qui ont été consolidés, même si ce dernier a été réduit par les modifications de l'OCM bananes consécutives aux arbitrages ayant suivi les condamnations de l'UE à l'OMC, pour tomber finalement à 176 €/t depuis janvier 2006 mais ce droit n'est pas consolidé à l'OMC.

II – Comment régler définitivement le conflit sur la banane pour obtenir une dérogation permanente des préférences de Lomé

Pour cela il faut aligner à la fois le régime douanier des bananes ACP sur celui des producteurs NPF latino-américains et le régime de soutien des bananes ACP sur celui des bananes ultrapériphériques de l'UE (règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006).

Cela permettrait de supprimer le quota tarifaire de 775 000 tonnes à droit nul des pays ACP et de soumettre leurs exportations au même tarif NPF de 176 €/t que les bananes dollar. Cela mettrait fin à la guerre de la banane et à l'opposition des pays latino-américains à la prorogation des préférences de Lomé, permettant d'obtenir plus que la majorité des 2/3 des

³ OMC, WT/L/436, 7 décembre 2001.

⁴ OMC, WT/DS27/80, 26 février 2007.

votes émis nécessaire à l'OMC (article XXV du GATT) pour reconduire la dérogation du régime préférentiel de Lomé.

Puisque les pays ACP ont exporté 785 000 tonnes de bananes vers l'UE en 2004 – dont 262 000 tonnes (t) pour le Cameroun et 211 000 t pour la Côte d'Ivoire – et 765 000 t en 2005, accordons-leur la même aide de 373 €par tonne qu'aux producteurs de l'UE (280 millions d'€ pour 750 000 t), soit 289 millions d'€ pour le quota tarifaire de 775 000 t qui leur a été accordé.

Et si ces aides spécifiques étaient attaquées à l'OMC, accordons les aux Etats ACP producteurs sans les cibler sur les bananes, quitte aux Etats à les affecter aux productions qu'ils souhaitent ou à la reconversion vers des productions vivrières. En effet, pour les zones bananières de l'UE, *"POSEI fournit une enveloppe financière pour la production agricole dans les régions ultrapériphériques et donne aux États membres concernés la faculté de déterminer la meilleure façon de répartir les crédits"*⁵.

Certes cette aide serait considérable puisqu'elle représenterait 56,7% du prix des bananes ACP importées dans l'UE en 2005 (765 136 t pour 503,988 millions d'€) à un prix moyen de 659 €/t. Mais le droit de douane de 176 €/t, en place depuis janvier 2006 sur les importations non ACP et non UE de 3,078 millions de t en 2004, a produit 541,7 millions d'€ de recettes douanières qui couvriraient 95,2% des aides à accorder aux bananes communautaires et ACP.

Toutefois ce droit de 176 €/t n'est pas consolidé au GATT et son statut pérenne est incertain. En effet il est probable que la suppression du quota tarifaire à droit nul pour les pays ACP ne suffira pas aux pays latino-américains puisque l'Equateur a demandé de l'abaisser à 75 €/t.

Au pire, si l'exigence de l'Equateur (rejoint par les autres exportateurs latino-américains) devait se maintenir pour plafonner à 75 €/t le droit NPF malgré la suppression du quota tarifaire des pays ACP, ce ne serait pas un drame pour les pays ACP africains puisque *"Les coûts de production en Côte d'Ivoire et au Cameroun sont faibles et comparables aux producteurs de « bananes dollars » en Amérique latine"*⁶.

Par contre la compétitivité bien inférieure des producteurs des îles Caraïbes (surtout les îles Windward) les menacerait de disparaître du marché de l'UE, ce qui impliquerait une aide supplémentaire de l'UE, quitte à ce qu'elle soit destinée à la diversification des productions.

De même l'abaissement à 75 €/t du droit NPF impliquerait une hausse de l'aide aux producteurs de bananes communautaires. Ainsi *"Les services de la Commission estiment qu'en 2013, dans ce scénario, le budget du régime d'aide atteindrait 354 millions d'euros si le tarif était maintenu à 176 euros/tonne ou 428 millions de d'euros si le tarif était abaissé à 79 euros/ tonne"*⁷.

Au pire, si l'UE n'acceptait pas de rajouter les 289 millions d'aides compensatoires à l'alignement du régime douanier des pays ACP sur le régime NPF, les pays ACP pourraient prendre en charge cette somme sur le 10^{ème} FED. Sur un total de 22,680 milliards d'€ pour la

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1842&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

⁶ http://agritrade.cta.int/fr/commodities/banana_sector/executive_brief

⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i3443.asp>

période 2008-13, cela fait 3,780 milliards d'€ par an et les aides compensatoires aux producteurs de bananes en représenteraient 7,65%.

Car ces 289 millions d'€ d'aides aux producteurs ACP – qui seraient le prix à payer pour supprimer leur préférence tarifaire sur les bananes – sont une goutte d'eau par rapport aux pertes incommensurables qu'enregistreraient ces pays en signant les APE : pertes de recettes douanières de 15 à 20%, baisses de production dans tous les secteurs (agriculture, industrie, services) donc effondrement du PIB et de l'emploi et forte augmentation de la pauvreté et de l'immigration clandestine dans l'UE. D'autant qu'il y aurait aussi d'autres effets boomerang sur l'UE, notamment en termes de croissance à long terme de ses exportations sur les pays ACP.