

La Banane : discipline multilatérale ou indiscipline multinationale

Alistair Smith *

Depuis le début de sa commercialisation internationale vers la fin du 19ème siècle, ce fruit tropical a généré des conflits sociaux, économiques, politiques... et même culturels. Symbole de paradis, de liberté, voire de démocratie pour les uns; symbole de l'enfer, de la prison, et de l'injustice pour les autres; en tout cas, la banane est devenue un sujet de débats qui dépasse le cadre du système actuel de réglementation multilatérale du commerce international en ce début de siècle.

L'histoire du commerce international nous conduit aux conflits sanglants des bananeraies de la Colombie de 1928 à nos jours), en passant par le coup d'état au Guatemala (de 1954) et le presque-échec du Traité de Rome (en 1961), jusqu'aux huit dernières années de « guerre » commerciale menée à travers le GATT et puis l'OMC, la Cour Européenne de Justice et les tribunaux allemands.

Mais aujourd'hui le « guerrier » dominant et dénominateur commun de tous ses conflits est une entreprise multinationale, « pieuvre » originale des républiques bananières, la United Fruit Company, devenue Chiquita Brands International, se trouve au bord de la faillite. Cette entreprise privée multinationale risque de mourir en laissant un héritage économiquement, politiquement et socialement explosif.

L'or vert que représentait ce fruit si populaire dans les marchés des pays riches et froids a perdu sa valeur financière pour les producteurs comme pour pratiquement tous les produits tropicaux primaires pour devenir l'or vert des supermarchés de ces mêmes pays du Nord. Des 30,000 produits que vendent ces géants, nouveaux-nés, la banane représente la part la plus importante dans les bénéfices des « grandes surfaces » de consommation. Or, comment expliquer ces conflits commerciaux, la quasi-faillite de Chiquita, et la disparition des « super-profits » du passé pour toutes les multinationales de la banane ? Pour répondre à ces questions il faudrait tout un livre, mais on devra ici se contenter de tracer les grandes lignes d'un conflit que Chiquita a porté devant les mécanismes multilatéraux de règlement des litiges commerciaux par la Chiquita Brands.

L'influence politique déterminante de Chiquita s'étend du Panama et du Costa Rica, au Honduras et au Guatemala – « républiques bananières » classiques – jusqu'à la Maison Blanche. L'homme fort de Chiquita et de Cincinnati, M Carl Lindner, a su acheter l'influence des Administrations successives de Washington. Pour s'assurer d'un appui politique maximum à sa croisade contre la politique de l'Union européenne d'importation de la banane, l'action-

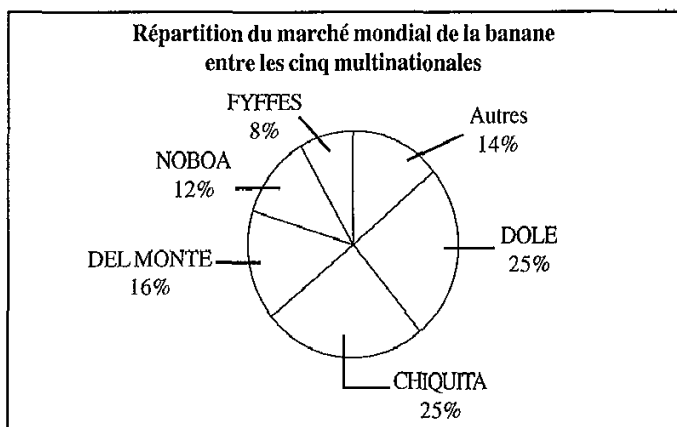
naire dominant et Président du groupe Chiquita Brands International (dont la banane représente 60% des ventes) a généreusement financé les deux partis politiques principaux, prêté son avion privé au Sénateur Bob Dole pour sa campagne présidentielle en 1996, et surtout, a pu convaincre l'administration Clinton de l'importance de sa cause commerciale. Lindner a même mobilisé sa filiale allemande, Atlanta, et ses alliés sur le premier marché européen, afin de lancer de nombreuses actions judiciaires contre la Commission européenne à tous les niveaux possibles.

Chiquita contre Union Européenne : Avant la création de l'OMC en janvier 1995, Chiquita avait réussi à porter la question de ses pertes dramatiques sur le nouveau marché unique européen (réglementé par la directive 404 de 1993, entrée en vigueur le 1er juillet, 6 mois après le reste du marché unique) à la tête des priorités de

la diplomatie commerciale de Washington. Dans les mois qui précédèrent la signature de l'Accord de Marrakech en avril 1994, l'Administration Clinton avait déjà mené une enquête sur la directive 404/93, à la demande de la Chiquita Brands, soutenue par l'Association des Producteurs de Banane de Hawaii (terre natale de la famille Dole).

Suite à la signature d'un « Accord Cadre » entre l'UE et 4 pays exportateurs de bananes d'Amérique Latine, négocié à la dernière minute à Marrakech, Chiquita accentue ses menaces de représailles économiques par le biais de la Section 301, dite « Super-301 » : Cette fois, les cibles furent non seulement l'UE mais aussi les 2ème et 3ème pays exportateurs – le Costa Rica et la Colombie – qui venaient tous deux de s'entendre avec l'UE sur des quotas nationaux d'exportation, équivalents à presque la moitié du quota total des bananes des « pays tiers » (pays non-ACP). Cet « accord cadre » venait d'ailleurs d'être entériné dans les textes de l'Uruguay Round du GATT, comme annexe... et signés par le gouvernement des Etats-Unis.

Mais il faut ajouter ces menaces unilatérales, le fait que Washington avait aussi obtenu – quelques semaines auparavant – la condamnation de la politique bananière du marché commun européen par un « Panel » du GATT, jugée discriminatoire. Ceci à cause de mécanismes très compliqués d'attribution de licences d'importation, élaborés afin de pouvoir respecter les obligations de l'UE signées avec les 12 pays Africains et des Caraïbes « traditionnellement » exportateurs de bananes dans le cadre du Protocole 5 de la 4ème Convention de Lomé. Mais les « jugements » du GATT n'ont pas satisfait le numéro 1 du commerce de la banane : l'UE n'a pas accepté de changer son nouveau régime.



* Alistair Smith, Coordonnateur de l'ONG britannique, Banana Link. 38 Exchange Street, Norwich NR2 1AX. blink@gn.apc.org et www.bananalink.org.uk

La banane: discipline multilatérale (suite de la page 7)

Il a donc fallu attendre l'arrivée du nouveau-né, l'OMC, – dotée de « dents » déjà bien développées – pour relancer la bataille contre la Commission Européenne, coupable aux yeux de Chiquita d'avoir détruit une partie substantielle de son seul marché vraiment rentable. Avec une OMC armée de son Organe de Règlement de Différends (ORD) et l'appui déjà garanti de l'Administration américaine, une alliance états membres / entreprise privée pouvait dès lors entrer en action : le Guatemala, le Honduras et le Mexique étaient prêts, avec Chiquita et Washington, à porter plainte contre l'UE (le Panama n'était pas encore, à l'époque, membre de l'OMC). Au dernier moment (février 1996) et suite à des négociations secrètes, l'Equateur se joint à l'effort américain. Dix-huit mois plus tard, et suite à un jugement du tout nouvel ORD, l'UE fut condamnée par l'OMC et fut contrainte de réformer son régime de quotas, droits de douane différenciés, et licences d'importation. Le régime réformé entra en vigueur le 1er janvier 1999, 15 mois après le jugement de l'ORD à Genève. Cette politique a permis aux quatre exportateurs principaux (ceux ayant plus de 10% du marché total) de bénéficier de 90% du quota attribué aux pays tiers (presque tous latino-américains): Equateur, Costa Rica, Colombie et Panama.

Changement de cap : C'est l'Equateur, qui décide cette fois-ci de reprendre la guerre au sein de l'OMC, pendant que les Etats-Unis mettent en place – à partir du 3 mars 1999 – des représailles commerciales contre un ensemble de produits de l'UE... Washington (sous la pression de Chiquita) estimant toujours que le régime européen de la banane n'était pas conforme aux règles de l'OMC.

Bien que l'OMC ait jugé que les Etats-Unis auraient du obtenir l'accord des autres membres avant de mettre en place des sanctions, un nouveau « panel » reconnu le droit de Washington de retirer chaque année presque \$200 million de concessions commerciales accordées auparavant à l'Union Européenne. Puis l'OMC confirma, en septembre 1999, lors d'un jugement rendu en faveur de l'Equateur, que le régime européen n'était toujours pas conforme aux règles, et que l'Equateur avait dès lors lui-même le droit d'appliquer des représailles économiques d'un montant de \$200 millions par an, jusqu'à ce que l'UE réforme à nouveau sa politique.

Mais les enjeux du marché sont sur le point de changer le jeu politique. Chiquita, en mauvaise santé financière et accepte de plus en plus mal que l'UE n'ait pas fondamentalement changé sa politique d'importation. Sur le marché international, Chiquita subissait aussi les conséquences de ce que le gouvernement du Costa Rica a appelé « la concurrence déloyale » de l'Equateur.

Lorsqu'une grave crise économique toucha le secteur en mai 1999, les producteurs équatoriens furent accusés par les costaricains de pratiquer du « dumping social », vu les « salaires de misère » prévalant dans les plantations. Chiquita accusa l'Equateur d'être à l'origine de la surproduction mondiale de bananes, et donc d'être responsable des bas prix sur marché. Lorsque le gouvernement équatorien, avec l'appui du nouveau numéro 1 du commerce de la banane, Dole, opta pour un autre système d'attribution des licences, celui du « premier arrivé, premier servi », Chiquita changea de stratégie.

Ce système, qui aurait favorisé les gros producteurs et exportateurs équatoriens (dont Dole), fut adopté provisoirement par l'Union Européenne en octobre 2000, faute d'autres options pour réformer son régime. Chiquita et le gouvernement américain abandonnèrent leur lutte pour le libre-échange dans le commerce de la

banane européenne et optèrent pour un régime de quotas avec un système d'attribution de licences proportionnel aux échanges commerciaux passés, qui en fait seraient ceux d'avant 1993 quand Chiquita occupait une position dominante sur le marché mondial. Le discours idéologique en faveur du libre-échange fut abandonné pour des raisons commerciales... principalement parce que Chiquita n'aurait pas pu faire face à la concurrence équatorienne. Malgré les recommandations de l'ORD aux européens en 1999 en faveur d'un système de « premier arrivé, premier servi » pour réformer leur régime, les Etats-Unis et Chiquita menacèrent de porter à nouveau la question devant l'OMC si les européens n'abandonnaient pas leur nouveau projet.

Une fin à la guerre ? : En janvier 2001, la nouvelle administration de Bush arrive au pouvoir. La continuité de l'influence de Chiquita est assurée, lorsque le Président a nommé M. Joseph Hagin, qui passa 13 ans chez Chiquita à Cincinnati, comme conseiller spécial sur les conflits commerciaux. Pour Chiquita, maintenant au bord de la faillite en raison de pertes massives, cette nomination constitue leur dernière chance de retrouver leur part du marché européen. Suite à des négociations longues et pénibles entre les différentes parties, Washington, fort de « son homme », et Bruxelles, annoncent le 11 avril une « solution » à la guerre : un accord sur un régime de quotas et licences... basé sur le commerce historique, et donc favorable à Chiquita. Personne ne sait si cette apparente « solution » va sauver Chiquita, ni si elle est politiquement durable. En tout cas, Dole et leur allié -le gouvernement équatorien- s'opposent fortement à l'accord du 11 avril... et menacent d'avoir à nouveau recours à l'OMC !

Conclusion : Quelles observations tirer du cas de la banane sur le fonctionnement du système multilatéral en matière de commerce international? Dans un secteur caractérisé par « l'oligopolie » d'une poignée de firmes multinationales puissantes, comme c'est le cas de la banane (et bien d'autres secteurs), les intérêts des acteurs privés vont obligatoirement jouer un rôle déterminant dans les conflits commerciaux internationaux. Dans ce cas particulier, la leçon principale reste qu'une firme a pu pratiquement dicter sa politique vis-à-vis de l'OMC non seulement du gouvernement de son pays d'origine, mais aussi des pays où son influence est importante, tels le Guatemala et le Honduras. Dans ce contexte de grave déficit démocratique, les intérêts d'autres membres de l'OMC concernés sont soumis aux grands enjeux des deux géants. De même, les intérêts des petits producteurs africains, antillais et des centaines de milliers de travailleurs des plantations n'ont pas été pris en considération.

Cette histoire montre que Chiquita a pu acheter l'influence du gouvernement des Etats-Unis afin de regagner les parts de marché qu'elle juge avoir perdues à cause de la politique commerciale d'un puissant bloc de pays membres de l'OMC. Ce précédent annonce mal l'avenir d'un système multilatéral fragile censé, selon le préambule des textes constitutifs de l'OMC, promouvoir le « développement durable ». Dans le cas de la « guerre de la banane », les gagnants ne sont certes pas les personnes qui travaillent dans le secteur, ni l'environnement. Les efforts effectués pour promouvoir des systèmes de production durables et un commerce équitable ont été sérieusement retardés par l'indiscipline spectaculaire d'une multinationale privée. Et la discipline qu'exige un état de droit multilatéral semble d'autant plus improbable quand un gouvernement membre se laisse manipuler par des intérêts purement commerciaux.