Réforme de l'OCM Banane

L'incertitude se dissipe peu à peu

Après 18 mois de discussions et de négociations, la Commission européenne a soumis le 9 octobre dernier au Conseil européen de Luxembourg un texte qui pose la première pierre de la future OCM Banane : système contingentaire assorti d'une répartition des contingents via la formule du « premier arrivé, premier servi » jusqu'en 2006, puis passage à la tarification simple.

Lorsqu'en juillet dernier la France a pris la présidence tournante de l'Union européenne, la perspective d'une décision concernant la réforme de l'OCM Banane avant la fin 2000 était du domaine de l'imaginaire. L'ardeur mise par la Commission européenne et notamment la direction Commerce dirigée par le Français Pascal Lamy, à résoudre le conflit bananier aura sans doute raison du peu d'empressement de la plupart des capitales européennes et de très nombreux opérateurs.

Une OCM en sursis

Depuis le 1er janvier 1999, l'UE a mis en place un nouveau système d'approvisionnement de son marché. Cette OCM Banane version III (cf. ***FruiTrop*** n°53, 62 et 68), revisitée à la suite de sa condamnation par l'OMC, repose sur trois grands principes : (1) soutien aux producteurs européens, (2) préservation des intérêts des producteurs ACP et (3) contingentement des origines « dollar » et ACP accompagné d'une répartition des quotas entre opérateurs commerciaux européens sur la base de références historiques.

Dès sa mise en œuvre, cette version a de nouveau été condamnée par l'OMC pour non-conformité avec les règles du commerce international ; les Etats-Unis et l'Equateur obtenant le droit de surtaxer les produits européens importés sur leur territoire pour un montant total de plus de 400 millions de $US par an. En principe, deux solutions s'offrent aux Etats membres de l'UE : soit les plus pénalisés par les rétorsions acceptent de payer la dîme, considérant qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner à réformer une nouvelle fois l'OCM, soit ils proposent de manière collégiale une réforme « OMC compatible ». Les quinze n'ont pas choisi l'épreuve de force. Sur le plan international, ils ne souhaitent pas faire l'impasse sur la résolution du conflit bananier et laisser perdurer un tel contentieux commercial entre européens et américains.

Depuis plus de 18 mois, la Commission consulte tous azimuts : les Etats fournisseurs, les opérateurs commerciaux, les Etats-Unis, les Etats membres de l'UE, etc. Parmi les documents officiels produits par la Commission, quatre permettent d'entrevoir sa stratégie. Le premier remonte au mois de mai 1999. La Commission y fait état de très grandes difficultés à trouver un terrain d'entente sur le sujet, mais annonce *urbi et orbi* que, si réforme il y a, elle ne devra en aucun cas faire peser une charge supplémentaire sur le budget alloué au soutien des producteurs européens, soit en 1999 250 millions d'Euros.

Le second document est communiqué au Conseil des ministres européens début septembre 1999. Dans un texte très court, la Commission prend acte de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations et suggère la mise en place d'une tarification simple. Deux mois plus tard, la Commission propose une réforme en deux étapes : une phase transitoire de type contingentaire au plus tard jusqu'en 2006, puis le passage à un système uniquement tarifaire.

Dernier acte, le 4 octobre 2000, la Commission affine une nouvelle fois son texte et détaille sa proposition. Le calendrier et la trame de la précédente proposition sont maintenus (phase transitoire contingentaire puis tarification simple). Mais le texte va plus loin sur les modes de gestion des contingents lors de la phase transitoire. Après s'être fait confirmer la faisabilité du système par la direction générale TAXUD (Fiscalité et Union douanière), la Commission propose la mise en place de trois contingents (A, B et C) d'un total de 3 403 000 tonnes, toutes origines extracommunautaires confondues. En réalité, les contingents A et B seront confondus quant à leur gestion. Tous les opérateurs auraient accès de manière identique à ces trois contingents sur le principe quelque peu aménagé du « premier arrivé, premier servi ». La Commission a préféré ce système à celui de la répartition des contingents sur la base de références historiques pour, notamment, des raisons de compatibilité avec l'OMC. Le texte propose de répartir les quantités en sous-contingents ouverts pour une semaine (ou fenêtres), ou plus probablement une quinzaine.

Les droits de douane appliqués aux bananes autres que ACP seront de 75 €/t pour les contingents A et B et de 300 €/t pour le contingent C, l'ex-ACP traditionnel. Les origines ACP entreront à droit zéro pour les trois contingents. La Commission souhaite garder la maîtrise sur le droit de douane du contingent C et le faire varier à la baisse au cours de l'année en cas de nécessité.

Réforme de l'OCMB — Octobre 2000

Période transitoire — Jusqu'au 1er janvier 2006 au plus tard				
	Contingents tarifaires			Hors contingents
	A	B	C	
Quantité (tonnes)	2 200 000	353 000	850 000	Sans limitation
Ouvert aux...	Pays tiers y compris ACP			
Droits de douane	75 €/t : pays tiers hors ACP 0 €/t : ACP		300 €/t (*) : pays tiers hors ACP 0 €/t : ACP *(*) : réduction possible en cours d'année*	680 €/t : pays tiers hors ACP 380 €/t : ACP
Évolution	Fixe	Le contingent additionnel peut être augmenté dans deux cas : • accroissement de la consommation, • approvisionnement affecté par des circonstances exceptionnelles.	Fixe	-
Système de gestion des contingents	« premier arrivé, premier servi »			-
Au plus tard le 1er janvier 2006				
Tarification simple				

Notons que le statut de fournisseur ACP traditionnel tombe, ce qui fera sans doute plaisir aux prétendants comme le Ghana ou à d'autres Etats ACP potentiellement exportateurs.

Le poker menteur bananier

Parallèlement aux avancées de l'UE, ou plutôt poussés par l'hyperactivité de la Commission sur le dossier, certains opérateurs et Etats latino-américains ont été amenés à faire évoluer très sensiblement leurs positions au fil des négociations. En effet, s'apercevant que la Commission n'avait en tête qu'un seul impératif, la compatibilité de l'OCM vis-à-vis de l'OMC, ils avaient tout intérêt à chercher le compromis pour ne pas *in fine* casser le marché européen, l'un des derniers marchés rémunérateurs de la planète.

Tout porte donc à croire que nous sommes entrés dans la phase finale des négociations. Certains parlent même d'une entrée en vigueur possible à partir du second semestre 2001. Le schéma proposé paraît terriblement simple : disparition des certificats et de leurs cessions (« banane papier »), suppression de la répartition par origine, disparition de la notion d'opérateur commercial et du statut d'ACP traditionnel.

Pourtant, au-delà du schéma général, de très nombreuses zones d'incertitude subsistent. En effet, les dispositions prévues n'assurent pas une fiabilité suffisante au système malgré la disparition du marché de la « banane papier » et la perte de la caution (200 €/t) requise lors du dépôt de la demande d'importation si les quantités autorisées n'ont pas été importées. Les fraudes supposées et avérées sur le système actuel (faux certificats, importations frauduleuses, détournement d'origine, fraude sur le poids net des cartons, etc.) poussent à la prudence en matière de gestion de contingent. La faisabilité technique d'un tel système est de plus mise en cause par de nombreux opérateurs. Dans le cas où, pour une fenêtre d'importation, le total des quantités demandées excéderait les droits ouverts, un coefficient de réduction serait appliqué à toutes les demandes. L'intégralité du chargement d'un navire pourrait ne pas obtenir le sésame pour entrer sur le marché européen dans le cadre des contingents. Comme c'est le cas aujourd'hui, les marchés extracommunautaires serviraient de soupape de sécurité. Mais une programmation à moyen terme ne sera plus possible. Dans le futur, la réaction devra être immédiate car les bananes seront déjà « flottantes » lorsque le coefficient de réduction sera communiqué aux opérateurs.

A cette difficulté de gestion au quotidien s'ajoute celle à gérer un marché à la quinzaine, voire à la semaine. La connaissance fine du marché par la mise en place d'un observatoire économique pouvant fournir les indicateurs de pilotage du marché (consommation, potentiel export, prix, concurrence des autres fruits, etc.) devient indispensable.

Enfin, on soulignera la très grande imprécision, ou même l'absence de calculs sérieux, concernant les répercussions financières à la fois pour la phase transitoire et pour la tarification simple. Cette lacune tranche avec les menaces passées faites aux producteurs européens de voir la politique de soutien réduite si le marché bananier venait à fortement se détériorer.

Les opérateurs et les Etats font maintenant leurs comptes. Par la voix de son Chancelier Heinz Moeller, l'Equateur a annoncé son soutien à la proposition. A l'inverse, nombre de pays producteurs latino-américains emmenés par les Etats-Unis rejettent la proposition. La guerre des nerfs ne fait que commencer ■

Denis Lœillet, Cirad-flhor
denis.loeillet@cirad.fr