Réforme de l'OCM Banane

Un régime contingentaire peut en cacher un autre

Non ! La proposition de la Commission européenne est une nouvelle fois rejetée par les arbitres de l'OMC. C'est la seconde fois en moins de trois mois. Jamais depuis son entrée en vigueur en 1993 l'OCM Banane n'a réussi l'examen de passage devant le gendarme du commerce international.

Après deux échecs devant l'OMC, l'Union européenne mais aussi les fournisseurs latino-américains sont au pied du mur. Il faut vite trouver un compromis pour qu'au 1er janvier 2006 le marché européen, le premier en volume et le plus rémunérateur, continue de fonctionner.

Les trois examinateurs de l'OMC n'ont pas estimé que le niveau de droit de douane de 187 euros/tonne, proposé par la Commission européenne, aurait « pour effet au moins de maintenir l'accès total au marché pour les fournisseurs de bananes NPF (nation la plus favorisée) ». Depuis le premier rejet début août 2005, l'UE avait pourtant fait des efforts en abaissant le droit de douane de 230 à 187 euros/tonne, en détaillant les droits préférentiels accordés aux ACP (contingentement de 775 000 tonnes à droits nuls) et en s'appuyant même sur de nouvelles sources d'information (hebdomadaire Sopisco News).

Cette décision met un terme à une très longue procédure démarrée en avril 2001 par l'accord euro-équatorien et euro-américain et confirmée dans les détails par la décision de Doha en novembre 2001. Comment expliquer le fait d'avoir mis quatre années à préparer une proposition pour essuyer deux échecs lors de l'arbitrage final ? On ne peut pas accuser l'UE d'avoir ménagé ses efforts. Les rencontres multilatérales et les discussions officielles et officieuses ont été très nombreuses. Par ailleurs, voir dans l'extrême complexité du dossier bananier un élément explicatif des déboires européens, c'est méconnaître les solutions trouvées dans de nombreux autres différends commerciaux, ô combien plus compliqués et plus importants commercialement parlant. Une partie de la réponse est fournie par l'argumentation même des arbitres. En effet, leurs commentaires sur les différentes sources d'information sur l'évolution des prix de la banane font apparaître une impossibilité majeure de traduire en droit de douane l'effet du système contingentaire actuel sur le marché européen.

Quelles que soient les sources utilisées ou disponibles (Eurostat, Sopisco News, FAO, prix stade de gros, etc.), l'exercice imposé par les différents accords de 2001 semble à l'évidence impossible à réaliser. Depuis le début, la piste suivie conduisait donc à une impasse.

Le réel début des négociations

La procédure étant désormais épuisée, un nouvel univers de négociations s'ouvre. Les discussions vont pouvoir reprendre avec en arrière-plan les conclusions des arbitres. Les négociateurs européens, latino-américains et américains devront répondre à une question : quel régime d'importation aurait les mêmes effets que le régime contingentaire actuel ?

Certains pensent que l'UE, constatant le double échec de ses négociateurs, passera en force en imposant un système tarifaire assorti d'un droit de douane inférieur ou égal à 187 euros/tonne. D'autres ont d'ores et déjà répondu à la question. Ils proposent que le système contingentaire soit remplacé par... un système contingentaire ! Les origines latino-américaines réunies début novembre en Colombie ont en effet proposé, parmi d'autres choses, de reconduire le régime actuel sous une forme aménagée. Cette idée d'un statu quo adapté pourrait bien emporter l'accord de tous. Pour cela, il suffit que les adaptations visent à la fois à simplifier le système et à lui donner de l'air.

Il y a différentes façons d'aménager le système. On peut, par exemple, inscrire une lente dégressivité du droit de douane appliqué aux contingents pays tiers et au hors contingent.

On peut aussi agir en augmentant de manière substantielle le contingent tarifaire pays tiers et en simplifiant les règles de délivrance des certificats d'importation. Un accès plus large (augmentation du contingent) aurait trois effets positifs :

- entrouvrir encore un peu plus la porte aux plaignants ;
- réduire les effets « inflationnistes » sur les prix au consommateur que certains Etats membres déplorent depuis l'élargissement de 2004 ;
- faire baisser mécaniquement la rente contingentaire.

Reste à trouver le bon dosage pour éviter les excès, nuisibles à un bon équilibre du marché.

La fusion des contingents (consolidé, autonome et élargissement) rendrait, quant à elle, plus transparente, plus simple et plus équitable la délivrance des certificats. Les effets seraient une redistribution des certificats à un plus grand nombre d'opérateurs européens (déconsolidation des positions de certaines sociétés) et un achèvement du marché unique à 25 (suppression du caractère territorial des certificats élargissement).

Il est intéressant de constater que les effets attendus — prix équitable au consommateur, décloisonnement des marchés européens, évolution de la structure commerciale, ouverture à de nouveaux opérateurs, respect des flux traditionnels — sont tous inscrits dans les principes fondamentaux de l'OCMB de 1993.

Ouvrir et assouplir sans casser la dynamique, voilà l'équation que consommateurs, importateurs et fournisseurs ont à résoudre. Les négociations ne font que commencer... ■

Denis Loeillet, Cirad
denis.loeillet@cirad.fr