Réforme de l'OCM Banane

Etre compétitif ou ne pas être

Amendée en 1995, suite aux accords de Marrakech, modifiée pour prendre en compte l'élargissement de l'UE à trois nouveaux membres, et enfin réformée pour cause de condamnation à l'Organisation mondiale du commerce, une nouvelle version de l'Organisation commune des marchés de la banane entre en vigueur le 1er janvier 1999.

L'entrée en vigueur en janvier 1999 de la version III de l'OCM banane est, en fait, l'aboutissement d'une très longue bataille juridique dans laquelle l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a joué un rôle central. La procédure a débuté en septembre 1996 — après deux panels précédents non adoptés faute d'unanimité — opposant les Etats-Unis alliés à quatre pays latino-américains (Equateur, Guatemala, Honduras et Mexique) à l'Union européenne. Néanmoins, il faut préciser que cette OCM n'a pas été uniquement en butte à des opposants extérieurs à l'Union. Que ce soit dans la version originale (1er juillet 1993) ou post-Marrakech (1er avril 1995), elle a toujours été combattue de l'intérieur.

L'UE a fait preuve d'un grand respect des institutions internationales. Son régime d'approvisionnement étant condamné à l'OMC, elle le met en complète conformité avec le droit international, dans le respect des procédures et des délais impartis. Si, par cette reconnaissance de la supranationalité de l'OMC, l'UE voulait faire école et pousser toutes les nations à respecter les règles du jeu international (cf. *FruiTrop* n°41 page 1 - Novembre 1997), elle n'a pas atteint son but puisque les Etats-Unis continuent de mettre la pression. Ils rejettent la nouvelle réglementation et menacent l'Europe de rétorsion unilatérale, s'affranchissant ainsi des règles internationales. L'UE, relativement sereine et confiante dans son nouveau

L'OCMB version III

Droits de douane au 1.1.1999 537 ECUS/t - bananes ACP 737 ECUS/t - bananes pays-tiers	Toutes origines extra-communautaires	Hors contingent sans limitation de quantité
Droits de douane 75 ECUS/t - bananes pays-tiers 0 ECU/t - bananes ACP	Equateur (26,17 %), Costa Rica (25,61 %), Colombie (23,03 %), Panama (15,76 %) Autres pays tiers dont ACP 9,43 %	353 000 t contingent tarifaire autonome
	Equateur 26,17 % Costa Rica 25,61 % Colombie 23,03 % Panama 15,76 % Autres pays tiers dont ACP 9,43 %	2 200 000 t contingent tarifaire consolidé
	ACP traditionnels (Cameroun, Côte d'Ivoire, Cap-Vert, Madagascar, Somalie, St Vincent, St Lucie, Dominique, Jamaïque, Surinam, Grenade, Belize)	857 700 t quantité traditionnelle globalisée
Sans droits de douane	Productions communautaires (Canaries, Martinique, Guadeloupe, Madère, Grèce)	Quantité illimitée dont 854 000 t globalisées bénéficiant de l'aide compensatoire

Présentation : - Cirad-flhor

texte, souhaite que les procédures de règlement des différends soient respectées et en appelle à l'arbitrage de l'OMC.

Le jusqu'au boutisme des Etats-Unis laisse perplexes nombre d'analystes sur les raisons de cet acharnement. La nouvelle réglementation n'est pas le fruit de retouches superficielles. Le travail de réforme a conduit à une complète refonte du système, dépassant le simple ajustement. Pour plaire aux instances internationales, l'UE s'est même détournée de certains des principes fondateurs de l'OCM banane. Au delà des modalités d'application, il est intéressant de constater que l'Europe bananière est passée, en 5 ans seulement, d'un système d'approvisionnement où le respect de la préférence communautaire, des accords de Lomé et des équilibres entre types d'origines et types d'opérateurs soutendaient l'ensemble de l'édifice, à une organisation s'appuyant très largement sur le principe de compétitivité. Les grands objectifs que s'étaient fixés la Commission européenne et le Conseil des ministres européen lors de la préparation, puis de l'adoption du règlement de base de l'OCM en 1993, repris à chaque modification de texte, vont-il survivre à cette réforme ?

➢ Respecter la préférence communautaire

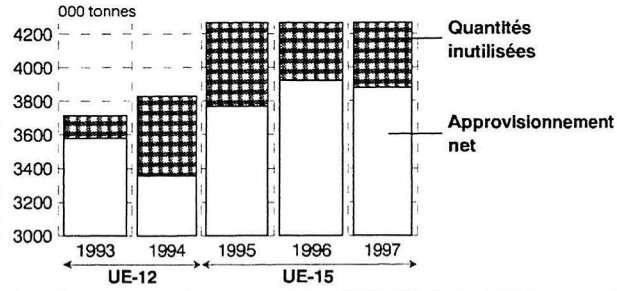
Le respect de la préférence communautaire est un des principes fondateurs de l'Europe agricole. Les prévisions d'approvisionnement se construisent en premier lieu sur la base des disponibilités communautaires. La différence entre offre communautaire et demande totale est alors couverte par les importations.

Dans le système actuel — en vigueur depuis le 1er juillet 1993 et valide jusqu'au 31 décembre 1998 —, la préférence communautaire est garantie grâce au système d'allocation aux différents opérateurs européens de certificats d'importations pays tiers (banane dollar ou non traditionnelle ACP). L'obtention d'une part de ces certificats (30 %) est conditionnée par l'importation de bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP. De sorte que plus un opérateur commercialise ou mûrit des bananes communautaires (et/ou traditionnelles ACP), plus il obtient de droits à importer des bananes pays tiers. Cet astucieux jumelage entre types d'origines est à même de garantir l'accès du marché aux origines les moins compétitives. Ce principe d'interdépendance entre origines, condamné par l'OMC, a vécu. Les producteurs communautaires et au delà, de nombreux ACP traditionnels, notamment la plupart des ACP des Caraïbes, perdent dans la nouvelle OCM l'accès privilégié à leur unique marché.

La logique d'approvisionnement du nouveau système est toute différente. Le classique mécanisme d'ajustement de l'offre par rapport à la demande fixe à lui seul la règle du jeu. Les conditions particulières de production, l'origine des produits, l'importance du secteur bananier pour le pays, etc., n'entrent plus en ligne de compte. Seuls les plus compétitifs des producteurs seront acceptés. Quant aux autres, ils ne viendront approvisionner le marché qu'en cas de défaillance des plus grands. Même si une partie de la production communautaire est en mesure de résister, il est probable qu'une autre ne trouve pas preneur ou seulement à des prix très bas. Certes, l'aide compensatoire à la perte de recettes est un filet de sécurité, mais peut-on raisonnablement et durablement soutenir une production que le système même d'approvisionnement du marché aura contribué à évincer ?

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, cette réforme touche aussi les producteurs ACP, et notamment les plus fragiles d'entre eux, les ACP Caraïbes. La fixation des contingents tarifaires (2 200 000 et 353 000 tonnes) et du quota ACP est indépendante des besoins réels du marché. En effet les calculs réalisés à partir des données Eurostat montrent que, selon les années, le marché est surdimensionné dans des proportions allant de 133 000 à 500 000 tonnes.

Un surapprovisionnement institutionnalisé



Année 1997 En tonnes	Quantités maximales	Approvisionnement net	Quantités inutilisées	Taux d'utilisation en %
UE	854000	810537	**43463**	94,91
ACP traditionnels	857700	614026	**243674**	71,59
Pays tiers (ACP non trad+$)	2553000	2454972	**98028**	96,76
Total	4264700	3879535	**385165**	90,97

Source : Observatoire des marchés - Cirad-flhor

Au delà des problèmes au quotidien que pose la refonte du système, la question du traitement des circonstances exceptionnelles (cyclone, tempête tropicale, etc.) reste en suspens. La Commission européenne a les mains entièrement libres à ce sujet.

➢ Garantir le revenu des producteurs communautaires

Bien que non examinée par l'OMC, la question de l'aide compensatoire à la perte de recettes a été incluse dans les débats du mois de juin dernier. Les producteurs communautaires ont obtenu le relèvement de 8 %, sur deux ans, de la recette forfaitaire de référence (cf. *FruiTrop* n°49 pages 23 à 25). Même si un traitement plus équitable entre producteurs communautaires est nécessaire — révision des modalités de calcul de l'aide — le mécanisme de compensation des pertes a globalement bien fonctionné.

Aide compensatoire à la perte de recettes

Année	Volume commercialisé en tonnes	Montant total de l'aide accordée en millions d'Ecus
1994	584 622	146,4
1995	658 206	178,9
1996	684 605	203,4
1997	810 537	201,9

Source : Commission européenne

Après le 1er janvier 1999, la situation sera toute différente. L'effort notable qui va conduire au relèvement de l'aide, intégralement due à la pression française, ne réglera pas pour autant le manque à gagner découlant des certificats d'importation. Certains groupements de producteurs ne seront pas, comme ils l'étaient par le passé — en qualité d'opérateurs de catégorie B —, attributaires des certificats d'importation. Si dans les années précédentes, ils ont cédé leurs certificats à des opérateurs européens, ils ne peuvent prendre en compte ces droits vendus dans leur historique d'importation. Le préjudice est important. Outre le revenu complémentaire ainsi procuré aux producteurs et à leur groupement, le système de couplage incitait les importateurs européens à commercialiser de la banane communautaire, leur assurant ainsi l'accès au marché. Seuls les groupements qui ont eux-mêmes commercialisé des bananes pays tiers conservent des droits à importer.

➢ Respect des obligations internationales

Les obligations internationales de l'UE en matière de banane sont de deux ordres : respect des accords de Lomé, pour ce qui concerne les ACP, conformité aux règles du commerce international édictées par l'OMC. Le règlement, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1999, a pour ambition de répondre à cette dernière obligation. Il a été rédigé suite à la condamnation de l'OCM en septembre 1997 et répond point par point aux desiderata de l'OMC. Dans leur obsession à vouloir prouver le contraire — via une procédure d'examen du nouveau régime devant les instances de l'OMC —, les Etats-Unis pourraient avoir la déception de voir sa parfaite conformité démontrée.

En revanche, il est plus difficile de conclure sur le respect ou non du volet concernant les accords de Lomé. Le protocole banane de l'accord de Lomé précise dans son article 1 : «(...) *aucun Etat ACP n'est placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement.* » (Protocole n°5 de la Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995).

En 1993, bien que limités pour leurs quantités traditionnelles à des quotas individuels, les 12 ACP traditionnels pouvaient quand même utiliser, sans restriction quantitative, le contingent tarifaire communautaire (bananes dollar et non traditionnelles ACP) pour augmenter leur présence sur le marché. Il leur suffisait de trouver des opérateurs européens prêts à utiliser des certificats d'importation pour des bananes ACP plutôt que pour des bananes dollar. Par contre, l'accord-cadre banane signé à Marrakech en avril 1994, a drastiquement limité l'accès des origines traditionnelles ACP à seulement 3,5 % du contingent tarifaire ou 90 000 tonnes.

Utilisation du quota traditionnel ACP

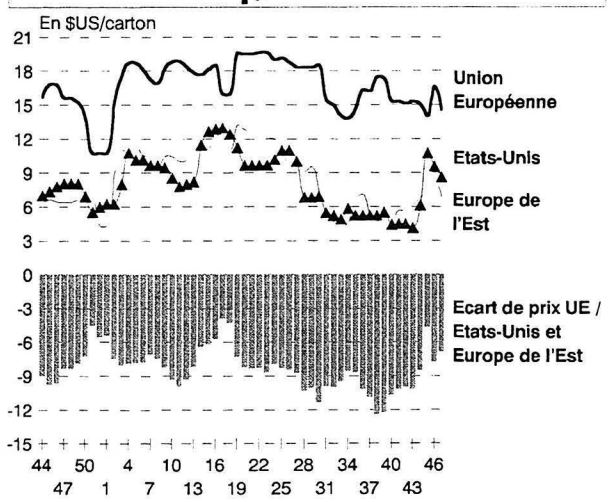
Année	Volume ACP traditionnel en tonnes	Volume inutilisé en tonnes	Taux d'utilisation en %
1994	629 595	228 105	73
1995	670 479	187 221	78
1996	682 526	175 174	80
1997	614 026	243 674	72

Source : Eurostat

Les plus ambitieux des ACP traditionnels, notamment le Cameroun, la Côte d'Ivoire et Belize, ont alors réclamé, sans jamais l'obtenir, le droit de disposer des quantités ACP traditionnelles inutilisées par leurs pairs des Caraïbes, soit la transférabilité intégrale du quota ACP traditionnel. En 1997, le gisement représentait près de 250 000 tonnes !

A partir du 1er janvier 1999, cette demande sera satisfaite. Sous la pression de l'OMC, le quota ACP traditionnel est globalisé. Tout n'est pourtant pas réglé pour autant. Si la dimension de la porte d'accès au marché européen s'élargit, notamment pour les ACP les plus compétitifs, la clé pour ouvrir cette porte n'est plus en leur possession. Dans le système actuel, l'accès au marché, dans la limite de leur quota, est libre. A compter du 1er janvier, les quantités traditionnelles ACP et les contingents tarifaires (consolidé et autonome) seront soumis à une unicité de traitement, toute importation donnant lieu à la présentation d'un certificat d'importation, alloué par la Commission européenne à des opérateurs européens. Les importateurs seront donc les maîtres du jeu. Pour les producteurs intégrés à de grands groupes européens, la logique veut que ces derniers utilisent leurs certificats pour importer leur propre production. Pour les autres producteurs-exportateurs, il leur faut désormais « convaincre » des importateurs d'utiliser leurs certificats pour commercialiser des bananes ACP.

Cours de la banane dans l'UE, aux Etats-Unis et en Europe de l'Est



Source : Sources professionnelles / Traitement et présentation : *FruiTrop*

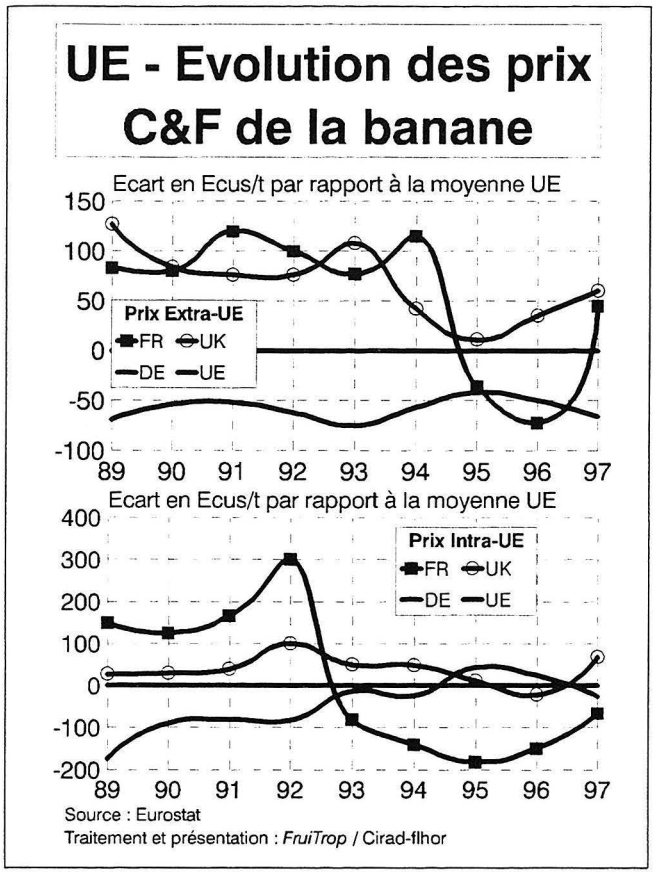
Une nouvelle fois, le niveau de compétitivité relatif entre toutes les origines, qu'elles soient ACP ou pays tiers, devient le seul critère de choix pour un importateur. Si l'on considère que le marché est potentiellement surapprovisionné, certains exportateurs risquent de rater le train européen faute d'avoir pu obtenir un billet.

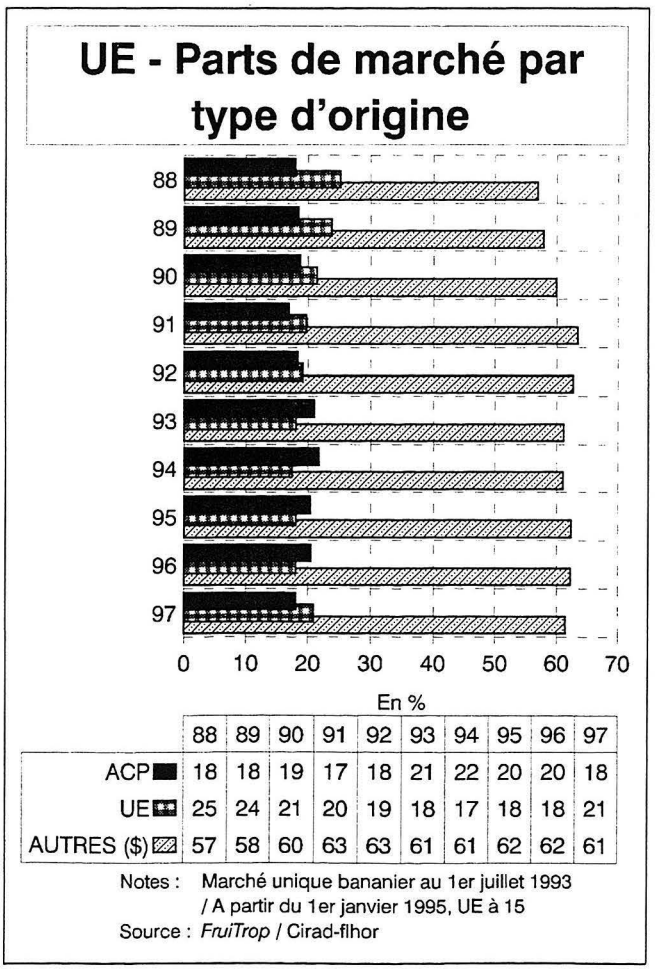
Dans ce contexte, l'UE a-t-elle rempli ses obligations internationales ? Si l'on considère que les compétences et le pouvoir de l'OMC se renforcent de jour en jour et, *in fine*, prédominent sur les autres accords commerciaux ou de coopération et sur les autres instances multilatérales, il est clair que les obligations de l'UE sont remplies. Dans ce cas, la question ACP est considérée comme secondaire et traitée comme telle. Des mesures spécifiques (reconduction de l'aide technique et financière aux ACP) viendront, pour un temps, compenser en partie seulement les difficultés.

➢ Permettre un écoulement sur le marché à des prix équitables pour les consommateurs, les producteurs communautaires, ACP et des pays tiers

La notion même de prix équitable rend difficile l'évaluation de l'objectif. Pour tous les Etats membres, qu'il s'agisse des échanges intra (échange de biens entre les Etats membres) ou extracommunautaires (importation de biens hors UE), les prix ont, au fil des ans, tendance à converger vers une moyenne européenne. C'est un des indicateurs de l'avènement du marché unique bananier européen.

Cette zone de convergence représente-t-elle un niveau de prix équitable à la fois pour les consommateurs et pour tous les types d'origine ? Il est difficile de répondre à cette question. Si l'on prend le cas des producteurs communautaires, le prix européen est largement insuffisant puisque le système de l'aide compensatoire à la perte de recettes est mis à contribution. Au contraire, le marché de l'UE pour les exportateurs des zones dollar et ACP semble une véritable bénédiction. Hormis le fait que la répartition des marges tout au long de la filière de production et de commercialisation est loin d'être équitable, la comparaison du différentiel de cours à l'importation (banane verte) sur les marchés des Etats-Unis et d'Europe de l'Est d'une part et de l'UE d'autre part, montre pour ce dernier un niveau plus élevé de 4 à 12 $US/carton.





	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
ACP	18	18	19	17	18	21	22	20	20	18
UE	25	24	21	20	19	18	17	18	18	21
AUTRES ($)	57	58	60	63	63	61	61	62	62	61

➢ Respecter les flux et les circuits commerciaux traditionnels tout en laissant au système la possibilité d'évoluer

Le respect des grands équilibres dans une optique de création d'un marché unique bananier était un objectif ambitieux. Les régimes d'approvisionnement des douze puis des quinze marchés étaient tellement différents que la tâche paraissaît impossible. Cinq ans après la création du grand marché européen, on peut considérer que le système très complexe mis en place par l'UE n'a pas provoqué de changements radicaux dans le secteur commercial mais a favorisé son évolution : redistribution des parts de marché entre grands groupes intégrés, phénomènes généralisés d'acquisitions/fusion/association, etc.

Par contre, le marché intérieur a largement entamé son unification. Les échanges intra-communautaires ont véritablement explosé, signe de la création d'un seul et même marché. En 1989, les échanges intra-européens s'élevaient à 139 000 tonnes. Huit ans plus tard, ils s'élèvent à 1,470 millions de tonnes et ont même approché les 1,7 millions de tonnes en 1996.

Banane - Echanges intra-communautaires

Année	En tonnes	En 000 Ecus
1989	139 013	86 416
1990	158 145	89 425
1991	224 006	130 038
1992	332 185	186 695
1993 (a)	698 873	421 104
1994	1 254 457	841 734
1995 (b)	1 527 094	1 043 173
1996	1 688 842	1 114 263
1997	1 474 595	1 088 373

Notes : a - marché unique bananier au 1er juillet / b - A partir de 1995, UE à 15
Source : Eurostat

La prise en compte d'un grand nombre de situations particulières lors de la rédaction du règlement de base de l'OCM a permis ce passage sans heurts.

L'étude de la nouvelle réglementation montre que cette époque est révolue et qu'il faut aujourd'hui la considérer comme ayant été une période de transition particulièrement rapide. Etabli sous la pression de la condamnation à l'OMC, le nouveau régime va modifier en profondeur les courants commerciaux et la structure du marché. Du côté origine, l'abandon progressif de la préférence communautaire et la moindre garantie de débouchés pour les productions

ACP traditionnelles peuvent considérablement perturber les flux de produits. Pour les opérateurs commerciaux, les nouvelles règles d'attribution des certificats d'importation vont révolutionner le marché. C'est le coeur du nouveau dispositif. La répartition par catégorie d'opérateur et par fonction est abandonnée. Le quota ACP (857 700 tonnes) et les deux contingents tarifaires (2,553 millions de tonnes) seront distribués sous forme de certificats, alloués sur la base des importations effectives de bananes ACP et dollar sur une période antérieure de trois ans (1994 à 1996 pour le calcul des droits 1999). La commercialisation de bananes communautaires et ACP n'est plus un critère d'éligibilité pour l'obtention de certificats d'importation. En outre, les références des importateurs seront calculées sur la base des importations effectives (justification du paiement des droits de douane et de l'utilisation des certificats). Les certificats cédés ne sont donc pas pris en compte dans les références des anciens ayants droit alors même que le principe de cession des certificats était clairement affiché comme un moyen de décloisonner le marché, de venir compenser un défaut de compétitivité de certaines origines et enfin de créer un jumelage entre les différents types d'origine. Une enveloppe de 8 % du total contingents plus quota (soit 272 856 tonnes pour 1999) est accordée aux nouveaux opérateurs qui, après trois années, pourront passer chez les traditionnels.

L'OCM banane réformée ne sort pas indemne de la comparaison avec les principes fondateurs du marché unique bananier. La mondialisation des échanges, l'entêtement des Etats-Unis, les agissements de certains Etats membres, l'attitude de l'OMC, sont passés par là. Alors à quand le tout libéral ? Même si nous en sommes encore loin, les premiers pas sont faits. Rendez-vous le 31 décembre 2004 pour le premier bilan officiel, voire début 1999, si les Etats-Unis obtiennent une nouvelle fois gain de cause ●

Denis Loeillet, Cirad-flhor

OCM banane
Impact de la réforme sur la répartition des droits à importer pour chacun des Etats membres

Etats membres	1999 - Droits à importer Références provisoires				Comparaison 1999/1998 en % (*)	Parts de marché estimées en %	
	Opérateurs traditionnels	Nouveaux opérateurs		Total en tonnes		1998	1999
	en tonnes	en tonnes	nombre				
Belgique	204 138	5 911	23	210 049	2,32	6,5	6,2
Danemark	12 577	3 857	14	16 435	5,95	0,5	0,5
Allemagne	606 670	71 900	262	678 570	12,3	19,2	19,9
Grèce	10 947	5 235	19	16 182	7,05	0,5	0,5
Espagne	83 198	32 789	119	115 987	-41,12	6,27	3,4
France	445 843	35 181	130	481 024	-21,09	19,4	14,1
Irlande	28 902	1 929	7	30 831	47,77	0,7	1,0
Italie	386 561	33 891	123	420 452	65,17	8,1	12,3
Luxembourg	133	276	1	409	270,39	inf. 0,1	inf. 0,1
Pays-Bas	433 342	26 877	98	460 219	2,75	14,3	13,5
Autriche	87 480	6 337	23	93 817	115,09	1,4	2,8
Portugal	66 999	24 247	88	91 246	11,69	2,6	2,7
Finlande	50 981	0	0	50 981	85,44	0,8	1,5
Suède	99 162	4 133	15	103 295	115,23	1,5	3,0
Royaume-Uni	622 753	20 293	75	643 046	12,53	18,2	18,8
Total	3 139 686	272 856	997	3 412 543	-	100,0	100,0

Note : (*) Comparaison entre les droits à importer provisoires de 1999 (sur contingents tarifaires et quota traditionnel ACP) et ceux estimés pour 1998
Source : Commission européenne
Traitement et présentation : Ministère français de l'agriculture - Direction de la production et des échanges - Bureau fruits et légumes