

Réforme de l'OCM banane

L'incertitude demeure

En justifiant sa proposition de « tarification simple » sur le constat d'échec des discussions bilatérales, la Commission européenne a donné le départ aux réelles négociations sur la troisième réforme, en six ans, de l'OCM banane. Les protagonistes qui, dans leur immense majorité, sont favorables au contingentement de l'approvisionnement, doivent désormais trouver un terrain d'entente et faire des concessions.

Dans sa version 3, celle entrée en vigueur le 1er janvier 1999, l'Organisation commune des marchés de la banane (OCMB) passera le cap du 31 décembre 1999. Ainsi en a décidé la Commission européenne lors du dernier Comité de gestion banane du mois de septembre en ouvrant, pour le 1er trimestre 2000, 26 % des contingents pays-tiers et ACP. Les références pour les opérateurs européens restent identiques à celles déterminées en 1999. Cette période transitoire pourrait d'ailleurs s'étendre au-delà.

La négociation est du ressort de la Commission européenne qui a ouvert des discussions très larges avec l'ensemble des protagonistes. Fin mai dernier, un premier bilan était tiré et un document présenté à un Conseil européen. Il faisait état des grandes difficultés rencontrées pour trouver un terrain d'entente. Au final, balayant l'ensemble du champ des possibles (de la libéralisation totale à l'encadrement du marché), la Commission proposait plusieurs pistes tout en précisant que les points de divergence étaient nombreux et profonds. Mais une chose au moins était sûre, c'est que la réforme devait, au pire, se faire à budget constant, soit environ 250 millions d'euros (enveloppe budgétée pour le soutien des recettes des producteurs communautaires en 2000). Dans le cas contraire, le niveau du soutien serait révisé à la baisse (diminution de la recette forfaitaire de référence) (voir tableau). Cette mesure est bien entendu inacceptable pour les producteurs communautaires. D'autant que, lors de la précédente réforme, le principe de la préférence communautaire était déjà fortement limité.

IMPLICATIONS D'UN SYSTÈME UNIQUEMENT TARIFAIRE SUR L'ENVELOPPE FINANCIÈRE ALLOUÉE AU SOUTIEN DES RECETTES DES PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES

Scénario	Droits de douanes unique	Effets sur le budget de l'aide compensatoire
Prix : baisse Conso. : augmentation ACP Caraïbes : perte de compétitivité ACP Afrique : maintien partiel sur le marché	75	augmentation de 100 à 150 millions d'euros
Prix : baisse Conso. : augmentation ACP : moins compétitifs, l'offre serait réduite	175	augmentation de 50 à 150 millions d'euros
Prix et consommation : similaires à la situation présente ACP : évolution possible de la compétitivité de certains fournisseurs	275	stable avec risque d'augmentation
Prix : augmentation Conso. : diminution ACP : fournisseurs tous compétitifs	375	légère diminution
<p>Note : Pour 1998, l'aide compensatoire à la perte de recette a représenté un budget de 193 millions d'euros. Source : Commission européenne</p>		

Cette mesure est symptomatique des difficultés que rencontrent les acteurs du marché pour définir une règle du jeu commune suite à la nouvelle invalidation par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'une partie de l'OCMB. L'exercice est d'autant plus délicat qu'il doit aboutir à définir un cadre réglementaire stable, compatible avec les très nombreuses dispositions de l'OMC et prenant en compte les intérêts de chaque famille professionnelle et de chaque origine. La quadrature du cercle !

Un pavé dans la marre

Invitée à poursuivre ses discussions, la Commission a continué son travail de consultation tous azimuts. Début septembre, elle remettait un second rapport. Dans un texte très court, elle prenait acte de l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations et proposait aux Etats membres la seule solution qui, selon elle, remplirait les obligations de l'UE envers les règles de l'OMC tout en répondant aux besoins des fournisseurs ACP : la mise en place d'une tarification simple, c'est-à-dire sans restriction quantitative.

Un rapport définitif doit être présenté d'ici à la fin de l'année laissant à tous les participants le temps de se positionner pour arriver au compromis nécessaire. Compromis qui dans l'état actuel des négociations paraît illusoire. Pourtant, la quasi-totalité des parties, même si leur conversion a été plus que tardive — l'attitude du Panama tient de ce point de vue du miracle ! — souhaite continuer à voir le marché européen organisé, donc contingenté. Il est vrai que par ce système, l'UE offre une rémunération deux fois plus élevée que les marchés nord-américains ou

est-européens. Cette réalité commerciale ne laisse pas insensible, d'autant plus que le marché international est déprimé et le sera durablement, du fait du surapprovisionnement structurel.

Bataille autour du pouvoir d'importer

Si contingentement il y a, comment le mettre en oeuvre ? Dans ce domaine, les idées ne manquent pas et les propositions varient d'heure en heure : quota unique de 3,4/3,5 millions de tonnes ou 2 quotas séparés (2,5 pour les pays tiers et 0,720 pour les ACP), limitation forte ou non des quantités allouées aux ACP, droits de douanes de 75 Euros ou plus, etc. Mais les divergences sont ailleurs. Elles résident — et ce n'est pas une nouveauté — dans la manière de répartir le marché européen. Un contingentement implique la distribution de droits à importer (les certificats d'importation). Sur quelle base, selon quelles règles et, *in fine*, à quel opérateur commercial va-t-on les délivrer ? En 1999, 92 % des certificats (sur un total de 3 410 700 tonnes) sont répartis sur la base des volumes de banane effectivement importés des pays tiers et/ou ACP pendant les années 1994 à 1996. Le solde, soit 8 %, est alloué aux nouveaux opérateurs.

Cette période de référence n'est pas admise par tous. Certains ont intérêt à ce que soit retenue une période antérieure à 1993. C'est le cas, notamment, de Chiquita et de ses fournisseurs satellites comme le Panama. En 1992, en prévision de l'avènement du grand marché unique bananier et en vue de se constituer des références, cette transnationale avait commercialisé des volumes de banane importants sur les marchés nord-européens, faisant d'ailleurs ainsi chuter les prix. Chiquita serait d'autant plus favorable à une période antérieure à l'OCM banane que sa part de marché dans l'Union européenne aurait fortement régressé depuis lors (voir encadré). C'est exactement la situation inverse pour l'Equateur qui, à partir de 1993, a vu ses opérateurs se constituer des références à l'importation dans l'UE, par le rachat de certificats d'importation (banane papier).

Au-delà des divergences sur les dates, et, hormis le fait que certaines périodes de calcul ont d'ores et déjà été invalidées par l'OMC lors des précédents panels, il resterait encore à trouver une définition commune de l'opérateur bananier, seul habilité à revendiquer des certificats et à en bénéficier. Toute la question est de savoir qui prend réellement le risque de la commercialisation. Est-ce celui qui transporte la marchandise ? Celui qui a signé un contrat de fourniture pour une période donnée avec un exportateur ? Celui qui a dû racheter des certificats d'importation et dédouaner la marchandise ? Ce débat n'est pas nouveau mais n'a jamais, et ne pourra sans doute jamais, être résolu complètement, tant les systèmes et accords commerciaux sont multiples.

Le secteur bananier international : de profondes mutations

La Compagnie Bananière de Martinique (COBAMAR), l'un des quatre groupements de producteurs de banane de Martinique, a organisé pour ses adhérents fin août dernier un séminaire sur le devenir de l'OCM banane. René Ledemé, ancien haut responsable de l'importateur Dunand-Compagnie des Bananes, filiale en France du groupe Chiquita, y a présenté un panorama très intéressant de l'industrie bananière internationale. Il a noté la très forte progression de la production de banane et des disponibilités exportables depuis 10 ans. Trois pays, l'Equateur, le Costa Rica et la Colombie, n'ont cessé de renforcer leur emprise sur le marché international : ils représentaient moins de 50 % de l'offre en 1988 et dépassent maintenant les 63 %. La consommation a aussi largement évolué. L'Union européenne consomme un niveau équivalent à celui des Etats-Unis. Une nouvelle demande émerge péniblement à partir de la Russie, de la Chine ou encore de l'Europe de l'Est. En dix ans, les prix en terme courant ont connu une stabilité et ont baissé en terme constant. Les marges de tous les agents économiques de la filière ont été comprimées.

Les cartes ont largement été redistribuées entre grands opérateurs commerciaux. Il est toujours difficile de donner des chiffres sur les parts relatives de chacun des opérateurs, mais la situation serait la suivante :

ESTIMATIONS DES PARTS DE MARCHÉS DE QUELQUES OPÉRATEURS BANANIERS

En %	Monde		Union européenne	
	1992	1998	1992	1998
Chiquita	34	26	+ de 30	- de 20
Dole	20	25	12	16
Del Monte	3	8	5	16
Fyffes	-	8	-	18
Noboa	7-8	7-8	7-8	7-8

Les évolutions que traduisent ces chiffres, sont dues en grande partie aux choix que ces grandes sociétés ont faits lors de la mise en place de l'OCM banane par l'UE. Diversification des sources d'approvisionnement (ACP et communautaires), alliances, rachats, fusion, acquisitions d'entreprises européennes, de circuits entiers de distribution et de mûrissage, autant de stratégies qui se sont révélées largement payantes. L'OCM banane a de même conduit à une intégration verticale plus poussée de la filière, le contrôle de la production devenant un axe prioritaire. Enfin, ces dernières années ont vu les grands groupes bananiers se recentrer sur leurs métiers de base : fruits et légumes frais et notamment banane. Del Monte Fresh Fruit n'a plus aucune activité dans la transformation des fruits. Dole s'est séparé de ses activités dans l'immobilier. Chiquita a cédé son département viande. Les bananes représentent désormais les deux tiers de son activité contre 50 % auparavant.

Et les origines ACP et communautaires dans ce contexte ? Les producteurs communautaires, fortement soutenus par leurs administrations, sont formellement opposés à la tarification simple qui se traduirait inmanquablement par une éviction rapide de leurs bananes de leur propre marché. Pour les ACP, la situation est plus complexe. Au-delà du rejet sans ambiguïté de la tarification simple par les ACP caraïbes et africains, des nuances existent. Les ACP caraïbes se contenteraient d'une protection à hauteur de leurs exportations actuelles. Les ACP africains en seraient particulièrement pénalisés. Les investissements récents, voire même très récents, qu'ils ont consentis afin d'augmenter leurs flux d'exportations vers l'UE et, par là même, leur compétitivité, auraient alors été réalisés en pure perte. Le Cameroun et la Côte d'Ivoire, lors de la réforme précédente (appliquée au 1er janvier 1999), avaient enfin obtenu le droit d'utiliser le quota ACP traditionnel non distribué (notion de transférabilité). De nombreuses propositions actuelles viseraient à revenir sur cette disposition et à encadrer les « droits » ACP à hauteur de leurs réalisations historiques sur l'UE les plus élevées.

L'espoir de sortir par consensus du conflit est tenu. En l'absence d'un compromis sur les modalités de distribution du ou des contingents, l'Equateur, sous réserve de négocier un niveau de droit de douane inférieur à 100 ou 150 euros/tonne (un montant plus élevé semble impossible à obtenir à l'OMC), se dit prêt à accepter la tarification simple, convaincu que son niveau et sa réserve de compétitivité sont suffisants pour résister sur un marché totalement libéralisé. Dole, qui a su tirer avantage de la mise en place de l'OCMB et a construit un réseau très dense de mûrissières et de distribution en Europe, se dit aussi prêt à relever le défi. La Commission européenne et un nombre important d'Etats membres du Nord, les uns faute de mieux, les autres par dogmatisme, prétendent être également favorables à la tarification simple. Il ne faudrait pourtant pas en déduire que les pourparlers s'achèvent. Bien au contraire, c'est maintenant que les négociations démarrent véritablement ●

Denis Loeillet, Cirad-flhor

UNION EUROPÉENNE - EVALUATION DE LA CONSOMMATION DE BANANE (EN TONNES)

Année	Type ou origine des bananes			Sous-total	Exports	Approvisionnement net	
	Communitaires	ACP ... traditionnels	non trad.				Autres (\$)
1988	719 270	513 043	1 018	1 644 100	2 877 431	17 265	2 860 166
1989	698 925	542 628	1 792	1 716 500	2 959 845	13 415	2 946 430
1990	710 635	617 353	4 523	2 024 243	3 356 754	36 219	3 320 535
1991	695 402	584 516	11 898	2 286 014	3 577 830	53 468	3 524 362
1992	711 191	641 005	39 161	2 366 800	3 758 157	39 689	3 718 468
1993	646 242	677 326	70 785	2 219 715	3 614 068	36 138	3 577 930
1994	584 622	629 595	97 338	2 102 375	3 308 068	58 044	3 250 024
1995	658 206	670 479	93 486	2 386 931	3 765 803	43 082	3 722 721
1996	684 605	682 526	116 866	2 466 380	3 916 508	30 598	3 855 910
1997	810 537	614 026	76 567	2 394 976	3 896 106	16 571	3 879 535
1998	786 232	537 349	77 812	2 393 350	3 794 743	26 448	3 768 295

Note	(1)	(2)	(3)	(4)
Note 1	De 1988 à 1993 inclus : Eurostat + données Commission européenne pour Madère et Grèce. A partir de 1994 : données aide compensatoire.			
Note 2	Données Eurostat réparties (a) en quantités traditionnelles des Etats ACP soit dans la limite des quantités individuelles (exemple pour Côte d'Ivoire : 155 000 tonnes) et (b) quantités non traditionnelles des Etats traditionnels (exemple pour la Côte d'Ivoire : les quantités exportées supérieures aux 155 000 tonnes accordées) et quantités non traditionnelles des Etats ACP non traditionnels (République Dominicaine, Ghana etc.).			
Note 3	Données Eurostat : toutes importations hors banane communautaire et ACP (traditionnel et non traditionnel).			
Note 4	Exportations de bananes des Etats membres de l'UE vers les marchés extérieurs de bananes mises en libre pratique. On pose l'hypothèse que ces bananes sont d'origine dollar.			
Note générale	Avant 1994 : bananes desserts + plantains / A partir de 1994 : bananes desserts. Avant 1995 : UE-12 / A partir de 1995 : UE-15. Pour les bananes ACP et dollar et pour les réexportations, l'étude porte sur les données d'importations extra-communautaires. Dans le but d'obtenir des résultats comparables depuis 1988, application des règles de fonctionnement de l'OCM banane avant 1993.			
Source	Eurostat (CD ROM sup 2-1997, 5-1998 et 5-1999), Commission européenne.			
Traitement	Observatoire des marchés du Cirad-flhor.			